

POBREZA Y POBREZA INFANTIL: ELEMENTOS PARA EL DEBATE EN LA ELABORACIÓN DE UNA POLÍTICA DE PROTECCIÓN SOCIAL EN HAITÍ

Jorge I. VÁSQUEZ*

SUMARIO: I. Breve panorama de la situación económica, social y política de Haití previo y posterremoto de 2010. II. Pobreza, pobres y empobrecimiento; propuesta de un marco analítico para la reflexión. III. Pobreza en Haití: conceptos claves y medición. IV. Pobreza infantil en Haití. V. Resumiendo aspectos políticos y explorando condiciones que reproducen empobrecimiento. VI. Haití posterior al terremoto de 2010: preguntas en relación con la posibilidad de una política de protección social para la infancia. VII. Preguntas finales. VIII. Bibliografía.

I. BREVE PANORAMA DE LA SITUACIÓN ECONÓMICA, SOCIAL Y POLÍTICA DE HAITÍ PREVIO Y POSTERREMOTO DE 2010

La situación económica de Haití se ha visto fuertemente impactada en las últimas décadas, tanto por coyunturas políticas como por el efecto de desastres humanitarios, como fue el terremoto de enero de 2010. De acuerdo al Índice de Desarrollo Humano de 2012, elaborado por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, Haití se encuentra en el lugar 161 de una medición de 180 países, siendo el más bajo de América Latina y el Caribe (PNUD, 2013). Dimensionar dicho indicador implica comprender en términos histórico-económicos su devenir, y por consiguiente, contextualizar cómo se estructura su condición actual de pobreza.

Según señala Enel Vil:

* Sociólogo por Universidad de Chile, Máster en Metodologías de Investigación Social, Universidad de Bristol, Inglaterra; profesional cooperante en la Fundación América Solidaria y coordinador de la Oficina de Planificación y Desarrollo de Foi et Joie Haití. Agradezco a Felipe Lagos Rojas por sus comentarios, críticas y aportes para la elaboración del documento final.

Después del periodo de recesión de 1981-1982, el PIB ha seguido una fase de estancamiento para llegar a una disminución crónica de 8 por ciento entre 1991 y 1994, período en el cual la comunidad internacional aplicó sanciones comerciales a Haití por el golpe de Estado en 1991. A partir de 1995, hubo una desviación favorable del PIB, pero entre el 2000 y el 2004 particularmente, su comportamiento se parece mucho más a un estancamiento con una tasa de crecimiento promedio de -0.8 por ciento, lo cual provocó una caída del PIB per cápita de 529 dólares en 2000 a 449 dólares en 2004; dato que revela un retroceso considerable en el nivel de vida de la población (2009: 42).

Así también, de acuerdo al análisis anual de las cifras económicas realizado por el Institut Haïtien de Statistique et d'Informatique (IHSI), se observa un crecimiento neto inferior entre los años 2007 (3.4%) y 2008 (1.2%), producto del excesivo aumento de los precios de los productos de consumo básico en una economía altamente dependiente de los precios mundiales de alimentos y del petróleo; esto debe sumarse al impacto del huracán Dean en el país, donde el sector productivo primario sufriera las consecuencias del desplazamiento de personas, la devastación de amplias plantaciones, infraestructura y materiales de producción vegetal y animal.

Luego de un breve repunte durante los años 2008-2009, para el año fiscal 2010 —posterior al devastador terremoto—, la economía haitiana sufre una caída de -5% en el crecimiento del PIB, marcando el punto de mayor contracción en los últimos 15 años, comparable sólo con el efecto del embargo de 1993.

Si bien para 2011 se observa un repunte considerable del crecimiento (5.6%), este resultó inferior a la meta fijada por las autoridades haitianas en marzo de 2010 de un 10%, debido a los retrasos en la reconstrucción, las perturbaciones políticas a causa de los procesos electorales (2010-2011) y las incertidumbres derivadas de la inestabilidad económico-política. Si bien todas las áreas de la economía presentaron mejoras, es destacable el efecto de dos factores en el crecimiento; a saber, el 20.7% de aumento de la inversión extranjera directa —posiblemente explicable por la ayuda humanitaria masiva a las víctimas del sismo—, y el hecho de que las exportaciones hayan tenido un crecimiento de un 18% en términos reales. Sin embargo, el efecto adverso de dicho proceso ha sido un importante aumento de la inflación, lo que en el mediano plazo tiene un impacto en la calidad de vida de las personas de menores ingresos. Como señala el Institut Haïtien de Statistique et d'Informatique:

La economía haitiana en 2011 también estuvo marcada por el retorno de la inflación, que alcanzó el 10,7% interanual y un 7,5% de media anual, frente

al 4,1% y 4,7%, respectivamente, en 2010. La presión inflacionaria puede atribuirse, entre otras cosas, al aumento de los precios mundiales —después de la recuperación (aunque precaria) de las principales economías del mundo después de la recesión de 2009/2010— y una desaceleración en el suministro de los productos locales en el mercado (2011: IHSI, traducción propia).¹

En resumen, es posible sostener que luego del terremoto de 2010 el nivel de dependencia de la economía haitiana a las fluctuaciones de la economía de mercado global *ha aumentado*, lo cual viene a reforzar la tendencia anterior evidenciada a partir de la liberalización radical de la economía durante la década de los ochenta. Este es un factor muy importante de vulnerabilidad para la población en general, y en relación con ello, Lamaute-Brisson señala que:

[e]l debilitamiento de las capacidades productivas debido a las políticas de apertura comercial iniciadas en 1987, que no fueron acompañadas por un reforzamiento de la oferta (Cuharde, 2005), ha dado lugar a una reestructuración de la actividad económica. El sector agrícola ha perdido mucho peso en el valor agregado mientras que se ha acentuado la tercerización de una economía que no logra satisfacer la demanda interna. Las importaciones llegaron en efecto a representar más del 50% de la oferta global a precios constantes en 2000 y casi el 60% en 2011. Después de los ingresos laborales, el segundo pilar del consumo de los hogares lo constituyen las remesas que no dejaron de crecer desde 1994 y representan en 2011, a precios corrientes, el doble de las exportaciones del país y más del 30% del PIB (2013: 9).

En relación con el empleo, es posible observar algunas magnitudes para hacerse una idea de la situación laboral del país. De acuerdo con resultados de la encuesta de empleo de 2007 (IHSI, 2010), destaca el elevado desempleo en la población joven, mayor al 30% entre las y los jóvenes de 20-24 años. Según señala Lamaute-Brisson, “[a]l tomar en cuenta las personas inactivas disponibles para trabajar, se ha calculado que la tasa de desempleo ampliado era especialmente alta entre las mujeres (el 48,7% contra el 32,3% entre los hombres) y los jóvenes (casi el 60% de las personas entre 20 y 24 años)” (2013: 10). Así también, la informalización de la actividad económica se encuentra altamente extendida, especialmente en áreas urbanas.

En este panorama general, un tercer y último punto a considerar es el bajo nivel de confianza en las instituciones públicas. Esto resulta relevante

¹ En http://www.ihsi.ht/pdf/comptes_economiques_en_2011.pdf (consultada el 19 de abril de 2014). Vale la pena destacar el análisis del efecto de la inflación en la pobreza realizado por Vil en un análisis de la variación del IPC y el impacto en los salarios reales entre los años 1995 y 2005.

para un análisis de la pobreza en el país, si se considera que su dimensión política (es decir, la capacidad que pueda tener un Estado en direccionar el bienestar y la calidad de vida para sus ciudadanos, y por ende, la determinación de los umbrales de un buen vivir en un Estado de derecho) es parte integral del combate a la pobreza. Los estudios realizados muestran que la situación de Haití en este respecto es sumamente compleja.² La gobernabilidad, entendida como “el conjunto de tradiciones e instituciones que determinan cómo se ejerce la autoridad en un país” (Vil, 2009:53), históricamente se ha visto puesta en cuestión. Es posible demarcar al menos tres momentos históricos en la conformación de la estructuración de la sociedad haitiana durante el siglo veinte, en los que importantes aspectos de su gobernabilidad han sido mermados: primero, la intervención e invasión de Estados Unidos de 1915 hasta 1934 y la impronta orientada a la modernización (explotación) del país derivada de ella,³ segundo, la impresionante sucesión de golpes de estado que desemboca en los gobiernos autoritarios de la dinastía de François Duvalier en 1956, y el asenso al poder de su hijo Jean-Claude Duvalier en 1971, y tercero, el surgimiento y posterior desencanto de los movimientos sociales conducidos por el movimiento “Lavalas” y canalizados por el gobierno de Jean Bertrand Aristide, que durará hasta el golpe de estado del general Cedras en 1991. Todos estos momentos han polarizado los diversos segmentos de la sociedad haitiana, desembocando en el rotulo peyorativo de *Estado fallido* para describir la falta de gobernabilidad estructural del Estado, así como el descrédito y la desconfianza en sus aparatos.⁴

Luego del terremoto de 2010 y sus impactantes consecuencias,⁵ que derivara en una nueva merma en la confianza de las capacidades del Estado

² De acuerdo al estudio realizado por Kaufmann, D. Kraay, Aart y Zoido-Lobaton (1999) Haití forma parte de los cinco países junto con Colombia, Cuba, Paraguay y Uruguay que presentan los más bajos índices en aspectos de gobernabilidad (Vil, 2009: 55). Según los resultados de dicho estudio, la percepción de la población sobre la corrupción, la criminalidad y la inestabilidad son muy graves (Vil, 2009: 53).

³ Para la utilización de la mano de obra haitiana en la producción de caucho.

⁴ Como señala Bourjolly, se vuelven communes expresiones tales como “Gens de la ville et gens des mornes, analphabètes et gens instruits, gens de bien et « vagabonds », peaux foncées et peaux claires, français et créole, vaudou et christianisme, Haïtiens vivant en Haïti et Haïtiens vivant à l'étranger, « roches dans l'eau » et « roches au soleil »...” (2010: 26).

⁵ Según Brutus y Chalmers, “Dentro de los tres departamentos geográficos afectados, el número de personas afectadas se estima en 3 millones y la pérdida de vidas humanas en el orden de las 220,000, el número de heridos se eleva a más de 300,000, los mutilados a más de 45,000 mientras que aquellos con algún grado de trauma psicológico imposibles de evaluar. Un gigantesco movimiento de la población sobrevenido... La amplitud de los daños se estima en 56% del PIB: destrucción de las redes de servicio público Ed´H, Teleco, SNEP; destruc-

(no sólo interna, sino además, por gran parte de la comunidad internacional), diversos autores han llegado a plantear que más que un proceso de reconstrucción, en la actualidad se requiere de una verdadera *refundación* del Estado, de sus capacidades de organización y de su visión y modelo de desarrollo, una que comprenda de manera holística la refundación de la idea de lo público y del *bien público* (Saint-Éloi, Trouillot *et al.*, 2010; Rainhorn *et al.*, 2012). Se trataría entonces de una refundación que permita transitar desde una “lógica de emergencia” a “planes y políticas de desarrollo de largo plazo”; de lo contrario, se perpetuará la asistencia puntual para cubrir necesidades de subsistencia, la que si bien es importante, en sí misma no permite el desarrollo de políticas públicas basadas en un debate y acuerdo en torno a los *estándares de vida socialmente aceptados*.

De este modo, los factores que conforman la situación actual del país son diversos y complejos. Sin duda es posible encontrar un gran número de otros factores que complementan el diagnóstico de la situación que enfrenta la sociedad haitiana contemporánea, tales como las duras condiciones de vida en los asentamientos de desplazados, el éxodo masivo de profesionales calificados, las dificultades de la vida rural, la presencia de tropas militares extranjeras (MINUSTAH), las tensas relaciones político-económicas con República Dominicana, entre otras. Se ha buscado delimitar, empero, algunos puntos estructurales para el contexto posterior al terremoto de 2010, permitiendo una perspectiva general ante la dificultad de ejecución de propuestas de desarrollo de sistemas de protección universal y de cuidado de la infancia —y, como veremos a continuación, de la delimitación de la pobreza general, de la pobreza infantil, y de las propuestas de gobierno desarrolladas a la fecha en relación con el bienestar de niños y niñas—.

II. POBREZA, POBRES Y EMPOBRECIMIENTO; PROPUESTA DE UN MARCO ANALÍTICO PARA LA REFLEXIÓN

El desarrollo desigual del sistema mundo ha conllevado actualmente a repensar qué entendemos hoy día por pobreza. *Qué es la pobreza* es una pregunta ontológica sobre su condición de realidad, y sobre los distintos elementos que son comprendidos en dicha realidad, desde los materiales y tangibles como no tener agua potable, casa o comida, el hecho de sufrir vio-

ción de infraestructura y empresas que exacerba la fragilidad del país; dramática debilitación de las instituciones, las estructuras estatales y un crecimiento acelerado de la dependencia económica (CCI, DSNCRP, deuda), financiera (transferencias de la diáspora, deuda pública externa) alimentaria y política (MINUSTAH) (2010: 34, traducción propia).

lencia física, sexual o simbólica, o el no desarrollo de suficientes capacidades para ejercer una ciudadanía activa. También se plantea la pregunta de si la pobreza dice relación a los individuos o a los colectivos —y dependiendo del contexto histórico-social, se privilegiará hablar de una u otra—.

El desarrollo de teorías sobre pobreza se encuentra profundamente enraizado en el nacimiento de los Estados-naciones modernos, acompañando así las diferentes nociones de desarrollo y bienestar de estos Estados. Por tanto, se parte de la base de que las definiciones de pobreza se han construido a través de la búsqueda por delimitar umbrales de desarrollo, bienestar y un determinado ideario de *justicia social*. En otras palabras, la pobreza se concibe como un *problema social* cada vez que se ponen en entredicho ciertos principios basales y generalmente compartidos de justicia social con sistemas que reproducen pobreza, desigualdad y vulnerabilidad. De no existir dicha relación de cuestionamiento, la pobreza no será vista como un tema prioritario, su superación no implicará un esfuerzo colectivo, y se asumirá como funcional al sistema de producción vigente o se naturaliza con argumentos *ad-hoc*. En el caso particular de Haití, el análisis de la pobreza presenta una amplia historia, siendo un referente central el estudio de Vil (2009). Según Vil:

La pobreza, sobre todo en contextos de injusticia social y falta de canales de participación política, puede llevar a estallidos sociales, e incluso a violencias sostenidas que afectan de manera negativa el crecimiento. En este sentido, a las personas no se les debe permitir llegar a ser tan pobres como para ofender o causar dolor a la sociedad (2009: 13).

Como se desprende de lo señalado por Vil, el análisis de la pobreza implica una toma de posición política en relación con un ideario de justicia social, participación y/o responsabilidad asumido por una estructura estatal relacionada con el tema.⁶

En relación con concebir la importancia de la dimensión política de la pobreza, un punto de referencia común en el debate contemporáneo es la declaración de que un *justo desarrollo humano* debería ser la finalidad de una sociedad fundada en principios democráticos.⁷ Desde una perspecti-

⁶ Así por ejemplo, de un punto de vista neoliberal no existe tal cosa como la *justicia social*, ya que cualquier ejercicio redistributivo de un Estado por asegurar umbrales de bienestar para su población es entendido como un acto intervencionista, que atenta contra las libertades negativas de la autodeterminación individual. Si no hay principio de justicia violado (de acuerdo a un particular marco ideológico), la pobreza no es un problema y se remite a una responsabilidad individual.

⁷ Y no asumir una relación exclusiva y lineal entre superación de pobreza y crecimiento económico, como en décadas pasadas. Pareciera ser que se han puesto en juego nociones

va como ésta, la pobreza es re-interpretada en nuestros días en un sentido más amplio y relativo, no sólo como carencia de ingresos para cubrir necesidades básicas sino de acuerdo a una comprensión holística y amplia del desarrollo humano. Por consiguiente, es cada vez más frecuente escuchar hablar, al interior de la comunidad científica, sobre acuerdos o consensos en al menos dos piedras angulares del problema: la pobreza sería un fenómeno multidimensional y dinámico, y su existencia pareciera amenazar el desarrollo humano colectivo (Thorbecke, 2005; Alcock, 2006; Byrne, 2008; Addison *et al.*, 2009).

En relación con el caso haitiano, de acuerdo con Vil “la eficacia de las políticas de lucha contra la pobreza necesita no solamente de una identificación sutil y profunda de los pobres, sino también de los factores que condicionan la degradación del nivel de vida” (2009: 14). Ésta es la línea de análisis que desarrolla el presente artículo, no solo relevando los aspectos cuantificables del fenómeno sino que, además, añadiendo los factores históricos y el conjunto de relaciones sociales que estructuran las condiciones materiales y simbólicas para su reproducción.

III. POBREZA EN HAITÍ: CONCEPTOS CLAVES Y MEDICIÓN

En relación con una definición contemporánea de pobreza, David Gordon ha planteado que el debate entre Amartya Sen y Peter Twonsend en la década de los ochenta entre pobreza relativa y pobreza absoluta “puede ser considerado resuelto por los acuerdos del World Summit [Copenhague] 1995”.⁸ En estos acuerdos, se define al “pobre «absoluto» como aquellos que sufren peor o más profundas condiciones de pobreza que el pobre «relativo». En efecto, la definición de «pobreza general [overall]» y «pobreza absoluta [absolute]»... hace esta distinción clara” (Gordon, 2006: 35).

Es así como en 1995 las Naciones Unidas comienzan a utilizar dos definiciones de pobreza: “pobreza general” (overall) y “pobreza absoluta” (absolute). Esta última es entendida como la condición caracterizada por una privación severa de las necesidades básicas humanas, tales como comida,

más amplias de justicia social que llevan a concebir la pobreza como algo que debe ser redefinido no tan solo en una dimensión económica (Ranis *et al.*, 2000-2001, Grusky y Kanbur, 2006; Alkire, 2002-2008; UN, 2000-2011) Para una perspectiva crítica de este supuesto, véase McGillivray, 1991.

⁸ Para mayores referencias sobre dicho debate en relación con una de las principales discusiones sobre el tema en el siglo veinte, ver Sen, 1983; 1985; 2003; y Twonsend, 1979; 1985; 2006; 2007.

agua potable, sistema de eliminación de excretas, salud, techo, educación e información. No depende sólo del ingreso, sino también del acceso a servicios básicos. Por su parte, pobreza general refiere a una definición relativa de pobreza que comprende una serie de mínimos como estándares de vida al interior de una sociedad. La falta de ingresos y recursos productivos para asegurar una calidad de vida sustentable, la falta de acceso a educación y otros servicios, un medio ambiente inseguro, la discriminación y la exclusión social, junto con la falta de participación en la toma de decisiones públicas y en la vida social y cultural, forman parte de esta definición. Por consiguiente, se trata de privaciones relativas, cercanas a la lógica planteada en la década de los ochenta por Twonsend.⁹

Para el caso de Haití, el contexto socio-histórico ha llevado a prestar mayor atención a los indicadores de pobreza absoluta. Los indicadores vigentes se resumen, según Vil, en “las líneas internacionales de un dólar y dos dólares per cápita convertidas en moneda local (gourde) empleando los factores de conversión del Banco Mundial para el año 2000”. Debido a estas consideraciones, la incidencia de la pobreza general y extrema, en ambos casos desde un enfoque monetario indirecto, es respectivamente de 76.1 y 55.7% (Vil, 2009:71).¹⁰ Si bien estas cifras son anteriores al terremoto de 2010, las tendencias económicas presentadas permiten suponer que, ante la existencia de procesos inflacionarios, un amplio margen de la población (más de la mitad, realizando cálculos conservadores) viviría en condición de pobreza extrema.¹¹

Complementando el enfoque de pobreza monetaria, es posible considerar además al enfoque de las necesidades básicas¹² como un reflejo de con-

⁹ Dichas definiciones se tratan con mayor detalle en <http://www.poverty.ac.uk/definitions-poverty/absolute-and-overall-poverty> (consultada el 2 de enero de 2014).

¹⁰ De acuerdo a cifras del Banco Mundial, la incidencia de la pobreza para Haití el año 2001 se estimaba en 77%, una población de 10.17 millones para el año 2012 y una esperanza de vida al nacer de 63 años, en <http://datos.bancomundial.org/pais/haiti> (consultada el 20 de abril de 2014).

¹¹ Preocupante si se considera además una estructura de consumo de la sociedad haitiana en la cual los gastos en alimentación son los mayoritarios (45%) y donde se han logrado observar a partir de diversos estudios signos de deficiencia nutricional enfrentando episodios de inseguridad alimentaria desde 1950 (Vil, 2009: 67).

¹² Las necesidades básicas se definen como “el conjunto de requerimientos de índole físico, psíquico o cultural, cuya satisfacción es la condición necesaria para el funcionamiento de los seres humanos en una sociedad determinada”. El índice de necesidades básicas insatisfechas (INB) se construye de acuerdo a cinco con indicadores, a saber: “i) vivienda físicamente inadecuada, ii) vivienda hacinada, iii) vivienda con servicio higiénico inadecuado, iv) hogares con niños que no asisten a la escuela y v) hogares con alta dependencia económica” (Vil, 2009: 74).

diciones de pobreza estructural, es decir, pobreza material independiente de las fluctuaciones en el mercado del valor de los ingresos. Según señala Vil:

De acuerdo con la Encuesta Nacional sobre Condiciones de Vida en Haití, 96.2 por ciento de los hogares haitianos tienen al menos una necesidad básica insatisfecha y 70.1 por ciento, al menos dos, lo cual significa que los pobres extremos por necesidades básicas insatisfechas alcanzan 70.1 por ciento de la población (Vil, 2009: 74).

Estas cifras nos ofrecen una idea general de las condiciones de pobreza previas al terremoto de 2010. Por su parte, la enorme magnitud que tuvo este evento para la calidad de vida de las personas hacen que estas mismas cifras justifiquen un enfoque de pobreza absoluto y de cobertura de necesidades básicas insatisfechas, considerando además el efecto negativo que pueden haber tenido las pérdidas en infraestructura, acceso a servicios y condiciones de hacinamiento en campamentos sobre dichas cifras.

Además de establecer la pertinencia de un enfoque de pobreza absoluta, se propone considerar alguna forma de aproximación a una idea de pobreza general, es decir, de aquellos aspectos de participación ciudadana, desarrollo de capacidades y de acceso a la estructura de oportunidades, tomando en cuenta que se trata de un tejido social en el que los recursos económicos y culturales están concentrados en un pequeño segmento de la población.¹³ Desde una perspectiva crítica, es importante notar que “la elección de una cierta definición [de pobreza] es comúnmente realizada en base a argumentos pragmáticos de la existencia de información [datos], como una decisión política o en base a argumentos históricos” (Hagenaards, 1987: 212). Las buenas prácticas podrán ser entonces seguidas y reproducidas en países donde se cuente con la sistematización de información confiable, siendo esto, justamente, un problema importante en países con condiciones de pobreza más duras. Para el caso particular de Haití, resulta sumamente difícil contar con cifras de pobreza posterior al terremoto de 2010, lo que es más grave aún para la medición de la pobreza general. Sin embargo, en este argumento se considera fundamental tomar en cuenta la pobreza general para entender la reproducción histórica de la pobreza.

En concordancia con esta búsqueda por expandir el concepto de pobreza, Gordon rechaza la idea de la existencia de una *incomensurabilidad paradigmática* entre ambas perspectivas, y por el contrario, argumenta que pue-

¹³ Reflejo de ello es el índice de Gini para el país, ya que “alcanza el 66 por ciento en 2001, según la Encuesta Nacional Sobre Condiciones de Vida; y 61 por ciento, según la Encuesta Nacional Ingreso y Gasto del año 2000” (Vil, 2009: 80).

den ser utilizadas al mismo tiempo, como diferentes *programas de investigación* aplicables a diferentes aspectos (anomalías) en la continua reformulación sobre qué comprender por pobreza. Más aún, como ha sido señalado anteriormente, presenta el tema como finalizado y resuelto por la comunidad científica y política, desde el momento en que ambas perspectivas, aunque diferentes, son complementarias para el desarrollo de políticas públicas. De aquí en adelante, el problema sería entonces cómo definir la mejor línea de demarcación entre aspectos de una pobreza absoluta y general.

IV. POBREZA INFANTIL EN HAITÍ

Decíamos más arriba que la comunidad científica ha alcanzado ciertos consensos en, por lo menos, dos puntos angulares para la investigación en pobreza: *i*) concebir ésta como un fenómeno multidimensional y dinámico, y además *ii*) en relación con una idea de desarrollo humano colectivo.

Así también, en relación con la determinación de pobreza infantil —haciendo eco de las definiciones adquiridas en Copenhague—, UNICEF, sin necesariamente formular una definición, hace referencia a la particularidad de la pobreza infantil en los siguientes términos:

Los niños experimentan pobreza en cuanto están insertos en un medioambiente que es dañino para su desarrollo mental, físico, emocional y espiritual. Por tanto, ampliar la definición de pobreza infantil más allá de la tradicional conceptualización, tal como bajos ingresos por hogar o bajos niveles de consumo es particularmente importante. Así también la pobreza infantil raras veces es diferenciada de una idea de pobreza general y sus dimensiones particulares raras veces son reconocidas... Por medio de la discriminación en contra de su participación en la sociedad e inhibiendo su potencial, la pobreza no es tan solo una medición del sufrimiento de los niños, sino también de su empoderamiento (UNICEF, 2005).¹⁴

Relacionado con lo señalado en el párrafo anterior, destacan los trabajos realizados por UNICEF para determinar condiciones multidimensionales de pobreza infantil desde un enfoque de derechos. El estudio *Child Poverty in the Developing World* (Gordon *et al.*, 2003) es uno de los que apuntan a un desarrollo de la investigación en pobreza en esta línea.

Para el caso particular de Haití, Gordon y Shailen realizan un ejercicio de medición de la pobreza infantil (2007). Utilizando información de

¹⁴ En <http://www.unicef.org/sowc05/english/povertyissue.html> (consultada el 2 de enero de 2014).

la Encuesta de Demografía y Salud (2005) y la metodología de privaciones múltiples, destacan que “4 de cada 10 niños en Haití (1.62 millones) viven en condición de pobreza absoluta (2 o más privaciones), mientras que 7 de cada 10 niños (2.66 millones) experimentan al menos una forma de privación de las consideradas en el estudio” (Gordon *et al.*, 2007: 11).¹⁵

De acuerdo a los resultados del estudio de Gordon y Shailen:

- 1) Más de la mitad de los niños/as (2.1 millones) están severamente vulnerados en términos de vivienda. Esto significa que viven en casas de piso de tierra o barro, o en condiciones severas de hacinamiento, con más de cinco personas por habitación.
- 2) Cuatro de cada diez niños/as (1.7 millones) están severamente privados de algún sistema de eliminación de excretas, viviendo en casas donde no existe ninguno.
- 3) Un tercio de los niños/as (1.2 millones) se encuentran severamente privados en condiciones de salud. No han recibido inmunización con relación a ninguna enfermedad, ni han recibido atención médica en caso de enfermedad.
- 4) Cerca de uno de cada cinco niños/as (861,000) se encuentra severamente privado de acceso a agua potable.
- 5) Más de 100,000 niños/as menores de cinco años están tan severamente privados de alimentos y buena alimentación que, de sobrevivir, su salud se verá afectada por el resto de sus vidas.
- 6) Un cuarto de millón de los niños/as entre 7 y 18 años nunca han asistido a la escuela.
- 7) 5% de niños/as entre los 3 y los 18 años se encuentran severamente privados de información y no cuentan con acceso a medios de comunicación en sus hogares (por ejemplo, radio, televisión, diarios) (Gordon y Shailen, 2007: 12).

V. RESUMIENDO ASPECTOS POLÍTICOS Y EXPLORANDO CONDICIONES QUE REPRODUCEN EMPOBRECIMIENTO

Para los objetivos de este artículo, el aspecto significativo a considerar en términos de los autores revisados (particularmente aquellos basados en los postulados teóricos de Amartya Sen y Peter Townsend) es que, por lo general, se trata de propuestas críticas al reduccionismo dogmático de los

¹⁵ Las privaciones consideradas son: *i*) vivienda, *ii*) higiene, *iii*) Salud, *iv*) acceso a agua, *v*) acceso a comida, *vi*) educación y *vii*) información.

aspectos observables de pobreza y de las pretensiones de neutralidad científica en la materia. Sin embargo, en mi consideración ellos se mantienen en el marco de lo que Habermas denomina “conocimiento nomotético-positivista”, esto es, el tipo de razonamiento que permite el control técnico de la operacionalización de un conjunto de relaciones causales (cit. en Giddens, 1997: 81). A la luz de lo anteriormente expuesto, una definición holística de pobreza (con su correlato en términos de medición) sería adecuada para un determinado Estado en función de diseñar planes para su superación, en el contexto de gobernabilidad que dicho Estado presenta. Sin embargo, ello implica al menos una discusión previa sobre los estándares de vida esperados, un ideario de desarrollo y un debate sobre cuáles son los principios de justicia en juego; de lo contrario, las propuestas metodológicas en el mejor de los casos continuarán reproduciendo prácticas asistenciales, paliativas y de corto plazo. En definitiva, lo que se quiere proponer es que *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.

Si bien la pobreza (y, de manera derivada, la pobreza infantil) se puede expresar en los indicadores presentados por Gordon y Shailen, considero que es importante no perder de vista su reformulación actual, en cuanto constructo ideológico en el marco general de un sistema de producción que justifica la acumulación de riqueza. La precariedad y la vulnerabilidad ante desastres naturales, la violencia social y de Estado, el desplazamiento forzado de personas, la inseguridad alimentaria, el analfabetismo, la estigmatización y el racismo, son a la vez causas y consecuencias de una muy desigual distribución de recursos y oportunidades, lo cual evidencia la importancia de considerar *el problema de la pobreza* mas allá de delimitaciones que lo aíslan y alienan del conjunto de relaciones sociales, relaciones que son las que finalmente estructuran las condiciones materiales y simbólicas que permiten su reproducción.

En otros términos, se requieren interpretaciones que permitan abrir el debate a las causas de su reproducción, más que a la determinación de cuántos son los recursos para paliar tal o cual indicador. Analizadas las condiciones implicadas en la reproducción de empobrecimiento en el caso de Haití, propongo entender la pobreza y exclusión social como resultado de intereses conflictivos de múltiples y diversos grupos sociales que no necesariamente llegan a consensos.

VI. HAITÍ POSTERIOR AL TERREMOTO DE 2010: PREGUNTAS EN RELACIÓN CON LA POSIBILIDAD DE UNA POLÍTICA DE PROTECCIÓN SOCIAL PARA LA INFANCIA

En esta sección se presenta el estudio de caso de Haití en el actual contexto que, como mencionamos, evidencia la necesidad de un tránsito en la búsqueda de políticas sociales que tiendan a superar la etapa de respuestas contingentes a situaciones de emergencia, para dar paso a perspectivas de desarrollo de largo plazo. Para ello, se analiza la complicada situación de gobernabilidad que afecta al país, así como el rol que juega la cooperación internacional en este plano.

1. *Dificultades para el desarrollo de una política de desarrollo de la infancia en Haití*

En relación con el desarrollo de una política de protección social en Haití, cabe destacar la investigación de Natalie Lamaute-Brisson (2013), que expone las principales características de los programas del Estado orientados a la protección y promoción social. De acuerdo con Lamaute-Brisson:

Creados a fines de los sesenta, los organismos públicos de seguridad social (seguro y asistencia social) se han desarrollado poco hasta la fecha. Después de la dictadura (1986), se crearon nuevas instituciones y programas. Se destaca así la creación en 1990 del fondo de inversión social denominado Fondo de Asistencia Económica y social (FAES). Se dio entonces una extensión y diversificación de los mecanismos de protección social. De igual manera, se han desarrollado políticas de promoción social en educación, salud, seguridad alimentaria, vivienda y empleo (Lamaute-Brisson, 2013:8).

Sin entrar a detallar todo el sistema de protección y promoción social del Estado haitiano, es necesario destacar, para el caso de la infancia, el desarrollo del Instituto de Bienestar Social y de Investigación (IBESR) cuya función principal es la protección de menores de edad, servicio social y control de la prostitución; el Programa de Escolarización Universal Gratuita y Obligatoria (PSUGO) que subsidia la escolarización en las escuelas públicas y privadas, y el Programa Nacional de Comedores Escolares (PNCS) que distribuye y regula la entrega de comidas en las escuelas públicas. Así también destaca:

La creación reciente (mayo 2012) del puesto de Ministro Delegado para los Derechos Humanos y la Lucha contra la Pobreza Extrema, bajo la autoridad

del Primer Ministro. Su misión consiste en velar por la organización de los programas de protección social y asegurar en esta materia, así como en la lucha contra la pobreza, la coherencia de la acción gubernamental y el apoyo interinstitucional requerido (Lamaute-Brisson, 2013: 17).

Si bien la puesta en marcha de estas iniciativas alienta el desarrollo futuro —al menos en términos institucionales— de un sistema integrado de protección, destaca que “el gasto social disminuyó entre 2002 y 2011, pasando del 2.7% al 1.5% del PIB... Esta volatilidad se asocia a las frágiles coyunturas políticas y a la propia volatilidad del crecimiento del PIB” (Lamaute-Brisson, 2013: 18).

No obstante, es posible encontrar algunos puntos de inflexión que ponen en riesgo la sostenibilidad del sistema, planteando interrogantes a considerar en el futuro desarrollo de una política integral de cuidado a la infancia. Señala Lamaute-Brisson los siguientes puntos:

- a) El respaldo financiero y operacional de los donantes bilaterales y multilaterales es decisivo, aunque faltan evaluaciones precisas. Este apoyo permite al Estado haitiano asumir funciones de protección y promoción social que, de otra manera, serían inexistentes o extremadamente restringidas, particularmente tras el sismo de 2010.
- b) Asimismo, la delegación de funciones al sector privado ha sido una de las estrategias del Estado para eludir su propia ineficacia o inercia. Esto queda ilustrado por la contratación de una empresa privada para proveer un seguro de salud a los funcionarios públicos mientras que, por ley, es una misión propia de la OFATMA.
- c) Si bien las organizaciones no gubernamentales (ONG) se han instalado desde la década de los sesenta con el fin de suplir las carencias del Estado con apoyo de donantes externos, varias de ellas fungen en la actualidad como maestros de obra del Estado en los ámbitos de la asistencia y promoción social (Lamaute-Brisson, 2013: 17).

Así también, se requiere de un desarrollo importante del enfoque de derechos para el cuidado de la infancia. Un caso a prestar atención es el trabajo doméstico infantil en Haití, donde se observan prácticas culturales que ponen en riesgo la integridad física y mental de niñas y niños. En relación con esto, destaca cómo “el empleo doméstico de las niñas llega a justificarse culturalmente cuando los patrones las envían a la escuela, les otorgan vestimenta y vivienda, manteniendo relaciones de servidumbre y explotación al margen de la ley, pero toleradas socialmente” (Montaño y Milosavjlevic, 2009: 8). Esta práctica, conocida en Haití como *restavék* (“que vive con otro” en creole) implica una condición de servilismo en la cual niñas provenientes

del mundo rural realizan trabajo doméstico en casas supuestamente mejor acomodadas de sectores urbanos. Como señalan Montaña y Milosavjlevic, la tolerancia social a la práctica se origina en la justificación de que a las niñas se les envía a la escuela y se les da vivienda y comida; sin embargo, ellas son las primeras en sufrir las consecuencias ante cualquier crisis que pueda sufrir el hogar, más aún en aquellos casos en los cuales la supuesta mejor condición de vida de la familia receptora no es real.¹⁶ Este es un claro ejemplo de una práctica que genera empobrecimiento, ya que, como hemos argumentado anteriormente, implica una reproducción de relaciones sociales que reproducen a su vez claras desventajas de género, estratificación social, y una serie de vulneración de derechos: alejamiento del núcleo familiar, exposición a violencia física, sexual y simbólica, maltratos y explotación. Sin duda debería ser un elemento importante a considerar en el desarrollo de una política de desarrollo de la infancia en Haití, como un aspecto cultural a ser identificado, descrito y analizado con mayor precisión.

2. *El rol de la cooperación internacional*

Además de lo anterior, es un debate común el rol que juega la cooperación internacional en Haití, desde posiciones que realzan la existencia de prácticas poscolonialistas a aquellos que plantea la enorme importancia que ha tenido en la situación de emergencia (Grünewald, 2012; Salignon, 2012; Ramachandran y Waltz, 2012).

En cuanto contexto, podemos afirmar, de acuerdo con Andrews, Pritchett y Woolcock (2012), que uno de los retos más difíciles de asumir radica en la construcción de capacidades, más aún, cuando dichas capacidades remiten a las de un Estado. Como dichos autores señalan:

Mucha de la literatura en [desarrollo] de capacidades y corrupción se centra en el rol que los agentes juegan en dicha situación. Es común escuchar aseveraciones como: “el país sólo progresará si tiene líderes menos corruptos y funcionarios públicos conscientes y capacitados”. De esta manera, culpando

¹⁶ Según señala Myriam Merlet, “en mayo del 2003, el Parlamento derogó mediante una ley el capítulo IX del código laboral de Haití, que autorizaba el trabajo doméstico de los niños *restavék*. Si bien el proyecto de ley prohíbe explícitamente el trabajo infantil, alienta a las familias haitianas a continuar con la tradición de la adopción informal de niños desfavorecidos para ofrecerles una educación y una atención de salud de igual calidad que la de sus propios hijos, tal como lo establece el título X de la Constitución” (Merlet, 2009: 10) Se pueden ver además los estudios de caso: “Les enfants restavek” de Miguel Jean-Baptiste (2007) y “The Uses of Children: A Study of Trafficking in Haitian Children” de Glenn R. Smucker y Gerald F. Murray (2004).

a los *agentes* se personaliza el problema en vez de tomar una perspectiva sistémica sobre por qué los países se mantienen pobres (Andrews *et al.*, 2012: 9, traducción propia).

Socavamiento que ciertamente tiene efectos concretos, como señalan Ramachandran y Waltz,

a partir de las cifras disponibles, parece ser que ONG's y contratistas privados son los intermediarios de los fondos de asistencia y reconstrucción, con muy poco dinero yendo al gobierno de Haití... Agencias humanitarias, ONG's, contratistas privados y otros servicios tercerizados por el Estado recibieron el 99 por ciento de la ayuda humanitaria, menos del 1 por ciento fue al gobierno de Haití (2012: 10, traducción propia).¹⁷

La pregunta entonces es cómo la cooperación internacional permite o no el desarrollo de mayores grados de gobernabilidad, considerando ésta como un aspecto clave para la reducción de condiciones de empobrecimiento, y en particular para la elaboración de una estrategia articulada desde el Estado para la mitigación de la pobreza infantil en largo plazo.

VII. PREGUNTAS FINALES

A partir de los principales argumentos presentados en este artículo, se presentan algunas preguntas a ser consideradas en el horizonte de una preocupación institucional-estatal sobre el devenir de la condición de pobreza infantil en Haití.

Asumiendo los postulados de Gordon sobre la existencia de un acuerdo generalizado del debate sobre pobreza absoluta y relativa, junto con el hecho de que el problema en la actualidad sería cómo definir la mejor línea de demarcación, la *educación* debería ser una de las dimensiones a considerar en ambos casos. En este plano, resulta relevante considerar al menos una discusión sobre los estándares de vida esperados en educación, tanto en su acceso como en cuanto a su calidad. Las consecuencias del terremoto motivan, finalmente, a prestar especial atención al sistema educativo como aspecto clave a considerar en términos de pobreza infantil, más aún si tenemos en cuenta la importancia del desarrollo del sistema educativo como un

¹⁷ Estos autores realizan un exhaustivo estudio sobre el destino monetario de la ayuda internacional en Haití en los últimos años. Sostienen que el flujo de dinero actual, eludiendo la administración estatal, socaba en el largo plazo la capacidad de liderazgo del Estado para realizar inversión en políticas públicas.

factor relevante tanto para el desarrollo futuro de bienestar como para la integración social. Según señala Lamaute-Brisson, luego del sismo “más de cuatro mil escuelas (4.268) fueron destruidas o dañadas, es decir, un 77% de la infraestructura escolar pública y un 79% de las escuelas no públicas” (GTEF, 2011) (2013: 34).

Con miras a un sistema integral de protección a la infancia, el reforzamiento del sistema educativo, ya sea en los niveles preescolar, fundamental, secundario o técnico es una tarea a potenciar y financiar desde programas de carácter universal del Estado, con base en derechos tales como el PSU-GO, con apoyo de la comunidad internacional en alianza con el Estado, y que evite replicar aquellas iniciativas privadas (al margen del accionar del Estado) que no son sostenibles en el largo plazo.

En relación con la medición de la pobreza infantil en el país, la propuesta de grados de privación desarrollado por Gordon parece ser una buena alternativa para dar cuenta de una condición absoluta de pobreza a partir de grados de acceso a privaciones severas y vulneración de derechos básicos de niños y niñas. Sin embargo, en relación con la operacionalización de la pobreza general, se puede avanzar en indicadores que pongan de relieve la particularidad de la pobreza infantil, como por ejemplo el tipo de educación recibida, las diferencias de género en relación con la deserción escolar, la exposición al trabajo infantil y algún grado de exposición a violencia física o simbólica, en tanto factores presentes en la reproducción de pobreza infantil en particular.

Para el desarrollo de políticas públicas, se podrían tomar en consideración tanto las recomendaciones de expertos en términos de *buenas prácticas*, como además la promoción de instancias de participación, mesas de trabajo intersectoriales, públicas y privadas, que permitan el debate en torno a la pertinencia y aplicabilidad de las propuestas y que consideren un enfoque de derechos como base para el diálogo en pos de la determinación de estándares de vida generalmente compartidos.

Así también, se hace necesario pasar de prácticas de emergencia a políticas de desarrollo de largo plazo. Esto se observa como un elemento clave para hacer frente a las lógicas estructurales en juego en la reproducción del empobrecimiento. Indagar la forma en que la cooperación internacional potencia hoy, y puede llegar a potenciar a futuro, las capacidades de gobernabilidad y soberanía para la toma de decisiones de la sociedad haitiana, constituye una tarea que requiere de un análisis en mayor profundidad.

En definitiva, el despliegue de líneas de investigación en relación con la pobreza infantil en Haití requiere del esfuerzo mancomunado de diversos actores; tales como técnicos, políticos y grupos sociales que permita contex-

tualizar el problema a la realidad coyuntural que vive el país y a la capacidad del Estado y sus aparatos de gobierno para ir paulatinamente construyendo una política estructural de protección a la infancia con base en derechos. La tarea no es fácil en virtud de las carencias de gobernabilidad, económicas y características culturales descritas que dificultan el logro de consensos y debates de condiciones de bienestar y desarrollo a lograr, sin embargo, se defiende como una propuesta de camino a seguir en cuanto una superación paulatina que venga a fortalecer la soberanía y la autodeterminación de la sociedad haitiana en el tránsito de acciones de emergencia a políticas de largo plazo.

VIII. BIBLIOGRAFÍA

- ALCOCK, Pete, 2006, *Understanding Poverty*, 3a. ed., Palgrave, Macmillan.
- ALKIRE, Sabina, 2002, “Dimensions of Human Development”, *World Development*, núm. 30.
- , 2008, “Choosing Dimensions: The Capability Approach and Multidimensional Poverty”, MPRA Paper No. 8862, posted 26, mayo de 2008, Online at <http://mpra.ub.uni-muenchen.de/8862/>
- y FOSTER, J., 2011, “Understandings and Misunderstandings of Multidimensional Poverty Measurement”, OPHI working paper no. 43.
- ANDREWS, Matt *et al.*, 2012, “Escaping Capability Traps through Problem-driven Iterative Adaptation (PDIA)”, *CGD Working Paper* 299.
- BOURDIEU, Pierre, 2007, *La miseria del mundo*, 3a. ed., Fondo de Cultura Económica.
- BOURJOLLY, Jean-Marie, 2010, “Haïti: quelle reconstruction?”, en BUTEAU, Pierre *et al.* (eds.), *Refonder Haïti?*, Mémoire d’encrier.
- BRUTUS, Émile y CAMILLE, Chalmers, 2010, “Construire ou reconstruire Haïti ? Acteurs, enjeux et représentations”, en BUTEAU, Pierre *et al.* (eds.), *Refonder Haïti?*, Mémoire d’encrier.
- BUTEAU, Pierre *et al.* (eds.), 2010, *Refonder Haïti?*, Mémoire d’encrier.
- BYRNE, David, 2008, *Social Exclusion*, 2a. ed., Open University Press.
- CEPAL-UNICEF, 2009, “Trabajo infantil en America Latina y el Caribe: su cara invisible”, *Boletín Desafíos*, núm. 8.
- GORDON, David, 2006, “The Concept and Measurement of Poverty”, en PANTAZIS, Christina *et al.* (eds.), *Poverty and Social Exclusion in Britain: the Millennium Survey*.

- , 2007, *Absolute Child Poverty in Haiti in the 21st Century Report for UNICEF Haiti*, University of Bristol.
- *et al.*, 2003, *Child Poverty in the Developing World*, The Policy Press.
- GRÜNEWALD, François, 2012, “L’aide humanitaire: quel bilan deux ans après le séisme”, en RAINHORN, Jean-Daniel (ed.), *Haiti réinventer l’avenir*, Editions de la maison des sciences de l’homme, Editions de l’Université d’État d’Haïti.
- GRUSKY, Dabid. B. y KANBUR, Ravi, 2006, *Poverty and Inequality*, Stanford University Press.
- HAGENAARDS, Aldi y VOS, Klaas de, 1987, “The Definition and Measurement of Poverty”, *The Journal of Human Resources*, núm. 23.
- LAMAUTE-BRISSEON, Nathalie, 2013, *Sistemas de protección social en América Latina y el Caribe-Haïti*, Santiago de Chile, CEPAL, Naciones Unidas.
- PNUD, 2013, “Informe sobre Desarrollo Humano 2013, El ascenso del sur: progreso humano en un mundo diverso”, UN.
- RAMACHANDRAN, Vijaya y WALZ, Julie, 2012, “Haiti: Where Has All the Money Gone?”, CGD Policy Paper 004.
- RANIS, Gustav *et al.*, 2000, “Economic Growth and Human Development”, *World Development*, núm. 28.
- SALIGNON, Pierre, 2012, “Haïti: républiques des ONG: «l’empire humanitaire» en question”, en RAINHORN, Jean-Daniel (ed.), *Haiti réinventer l’avenir*, Editions de la maison des sciences de l’homme, Editions de l’Université d’État d’Haïti.
- SEN, Amartya, 1983, “Poor, Relatively Speaking”, *Oxford Economics Papers*, núm. 35.
- , 1985, “A Sociological Approach to the Measurement of Poverty: A Reply to Professor Peter Townsend”, *Oxford Economics Papers*, núm. 37.
- , 2003 [1983], *Poverty and Famines, An Essay on Entitlement and Deprivation*, Published to Oxford Scholarship Online.
- THORBECKE, Erik, 2005, “The Many Dimensions of Poverty”, *International conference, UNDP International Poverty Centre*, Brasilia, August 29-31.
- TOWNSEND, Peter, 1979, “The Development of Research on Poverty”, en *Department of Health and Social Security, Social Security Research: The definition and Measurement of Poverty*, Londres, HSMO.
- , 1979, *Poverty in the United Kingdom*, Harmondsworth, Middlesex, Penguin Books.
- , 1985, “A Sociological Approach to the Measurement of Poverty – a Rejoinder to Professor Amartya Sen”, *Oxford Economics Papers*, núm. 37.

- , 2007, “Poverty-An Historical Perspective”, en *Compendium of Best Practices in Poverty Measurement*, Río de Janeiro, Rio Group, 2006.
- *et al.*, 2006, “The International Measurement of ‘Absolute’ and ‘Overall’ Poverty: Applying the 1995 Copenhagen Definitions to Britain”, en PANTAZIS, C. *et al.* (eds.), *Poverty and Social Exclusion in Britain: the Millennium Survey*.
- United Nations, 1995, *The Copenhagen Declaration and Programme of Action, World Summit for Social Development, 6-12 March 1995*, Nueva York, United Nations.
- , 2000, *United Nations Millennium Declaration, 6-8 September 2000*, Nueva York, United Nations, en <http://www.un.org/millennium/declaration/ares552e.htm> (consultada el 23 de agosto de 2011).
- , 2011, *The Millennium Development Goals Report 2011*, Nueva York, United Nations.
- VIL, Enel, 2009, *Pobreza y desigualdad en Haití: un análisis de sus determinantes*, México, Flacso México.