



## POLÍTICAS SOCIALES PARA LA INFANCIA EN AMÉRICA LATINA: UN BALANCE URGENTE

### CHILDHOOD SOCIAL POLICIES IN LATIN AMERICA: AN URGENT EVALUATION

LAURA CECILIA PAUTASSI<sup>i</sup>

Fecha de Recepción: 15/10/2016 | Fecha de Aprobación: 10/11/2016

**Resumen:** El artículo analiza, en base a evidencia empírica de seis países seleccionados de América Latina (Argentina, Estado Plurinacional de Bolivia, Chile, Ecuador, México y Uruguay), el esquema de prestaciones en las políticas sociales de tipo contributivo y las no contributivas destinadas a transferir ingresos a los hogares. El énfasis se encuentra en examinar los Programas de transferencias condicionadas de ingresos (PTCI), como principal política adoptada para disminuir la pobreza, identificando la ausencia de un enfoque de género y de derechos, los déficits en la implementación y de coordinación intersectorial, en las capacidades estatales, todo lo cual opera en desmedro del efectivo ejercicio de derechos para niños, niñas y adolescentes.

**Abstract:** Based on empirical evidence of six selected countries in Latin America (Argentina, Plurinational State of Bolivia, Chile, Ecuador, México y Uruguay), this article analyses household dedicated income transfer social policy provision scheme, both the contributory and non-contributory type. Emphasis is placed on conditional cash transfer programmes (CCTP) examination as the main poverty reduction policy, pointing out gender perspective and rights absence, implementation and intersectoral coordination deficits and state capability shortfalls, all this at the expense of boys, girls, and adolescents full exercise of rights.

**Palabras Claves:**

*Enfoque de derechos y de género.  
Políticas sociales.  
Infancia.  
América Latina.*

**Key words:**

*Human rights and gender approach.  
Social policies.  
Childhood.  
Latin America.*

<sup>i</sup> Abogada por la Universidad Nacional de Córdoba. Doctora de la Universidad de Buenos Aires, Area Derecho Social. Investigadora Independiente CONICET y del Instituto de Investigaciones Jurídicas y Sociales "A. Gloja", Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires (UBA). Directora del Proyecto Interdisciplinario UBACYT "Brechas de bienestar y marginaciones sociales en Argentina", Facultad de Derecho y Ciencias Sociales (UBA).

## Introducción

Las políticas sociales destinadas a infancia y adolescencia en América Latina, en tanto campo de amplio espectro, se han caracterizado en estas primeras décadas del siglo XXI, como una de las áreas que mayores interrogantes presentan. Por una parte, el impacto de la Convención de Derechos del Niño (CDN), aprobada en 1989 y ratificada por todos los países de la región, habilitó un escenario transformador en relación con las históricas intervenciones destinadas a sujetos tutelados para pasar al reconocimiento de los niños, niñas y adolescentes (NNA) como titulares de derechos. A partir de entonces, se impuso la necesidad de reformar los marcos normativos, las lógicas de interlocución e intervención y las respuestas institucionales que permitan la incorporación de estas categorías, con grados de avance disímiles en todos los países y al interior de cada uno de ellos.

Este escenario de reconocimiento de derechos se sitúa en paralelo, con una dinámica de políticas sociales destinadas a NNA, con mayor peso del sector salud y de educación, pero con la presencia de los programas sociales destinados a familias, donde se han concentrado principalmente en transferencias condicionadas de ingresos (PTC o PTCL), que en la mayoría de los casos la titularidad es de los niños, niñas y adolescentes – con rangos de edad que van desde el nacimiento hasta los 18 años, con excepciones en algunos países hasta 24 años- pero que designan como principal perceptora a alguno de los progenitores, generalmente a la madre. Este es un primer punto que presenta dificultades, ya que a la fecha no se ha logrado integrar el conjunto de intervenciones sociales destinadas a infancia y adolescencia, sino que se produce una convivencia –poco virtuosa- entre políticas de corte universal y medidas focalizadas, ya que estas últimas han ido reduciendo en cantidad de programas, pero a la vez han aumentado su volumen, cobertura y presencia como las principales respuestas estatales.

En el caso de los PTC, que se encuentran destinados a los hijos e hijas de las personas sin ingresos o en condiciones de informalidad laboral, conviven con las clásicas intervenciones contributivas dirigidas al grupo familiar de los asalariados formales, cuyo objetivo es la cobertura de las contingencias sociales vinculadas con el crecimiento y expansión de la familia, y que fueron previstos desde el origen en los sistemas de seguridad social. En éstos, el objetivo de las transferencias, no es sostener las condiciones de vida del hogar, o acompañar el nivel de ingresos, sino que se orientan a cubrir la situación contingente del asalariado formal, en los requerimientos para el crecimiento del núcleo familiar y por ende las demandas de cuidado. Si bien estas históricas transferencias han sufrido algunos cambios considerables, en general se ha mantenido estable que la titularidad de la transferencia le corresponde al “jefe de familia” o a quien se considere el perceptor principal de ingresos del hogar. Se trata de las transferencias denominadas asignaciones familiares formales (AFF).

Esta suerte de “doble entrada” en las intervenciones estatales, donde por un lado se “acompaña” a los hogares con régimen de empleo asalariado por las demandas de cuidado y por el otro, se transfieren ingresos que resultan vitales para el sostén de los hogares en condiciones de informalidad laboral, van generando tensiones entre prestaciones contributivas para los primeros y no contributivas para los segundos. Entre otras situaciones, este tipo de respuestas estatales crean una frontera en términos de situación de pobreza, debido al peso que tienen estas acciones en el ingreso global del hogar especialmente en el caso de las vinculadas a transferencias de ingresos para desempleados o en situación de informalidad laboral, pero particularmente porque en la mayoría de los casos, es el único ingreso o el ingreso equivalente que aporta la mujer en el hogar (cuando es la perceptora principal). A su vez, el esquema de condicionalidades instalado en los PTC atribuye la exclusividad de las responsabilidades de cuidado a la madre, sin que se estimule su participación en el mercado de trabajo o se hayan realizado esfuerzos de redistribuir la injusta organización social del cuidado (OSC) que desde la economía feminista se ha definido

como la forma en que inter-relacionadamente las familias, el Estado, el mercado y las organizaciones comunitarias, producen y distribuyen cuidado (Razavi, 2007). La referencia a injusta se fundamenta por la sobrerrepresentación de las mujeres en esta actividad.

En uno y otro caso, la transferencia actúa como bisagra, para los asalariados formales como complemento o mejora para la cobertura de contingencias vinculadas a las dinámicas de reproducción cotidiana de los hogares, y en los casos de los PTC como aporte vital para situarlos por encima de la línea de pobreza por ingresos y garantizar la supervivencia del núcleo familiar. Sin embargo, en uno y otro caso resulta determinante el número de hijos e hijas en tanto línea divisoria en el acceso a distintos programas y en relación con el esquema de asignaciones familiares para los trabajadores formales, en muchos casos, los montos son insuficientes, o se encuentran ligados a la cobertura de la contingencia al nivel salarial del titular, estableciendo nuevamente límites entre perceptores y quienes quedan por fuera de la cobertura.

A su vez, las transferencias –de la seguridad social y las de protección social no contributiva- coexisten con respuestas institucionales que todavía mantienen ciertos rasgos de universalidad, aunque con graves deterioros en términos de calidad, accesibilidad y garantías de bienestar. El sector educación es un ejemplo elocuente al respecto, donde en la mayoría de los países de América Latina, el acceso a la educación primaria es prácticamente universal, con la persistencia de nudos críticos de niños y niñas que no ingresan a la educación (inferiores al 3 o 4%), sin embargo, el cuello de botella se presenta en que no se han logrado niveles de calidad que impacten en efectivizar la igualdad de oportunidades y garanticen trayectorias de vida igualitarias. Por otra parte, los niveles de deserción escolar, a partir de los diez años en adelante, alertan sobre las dificultades que las actuales políticas educativas tienen para impedir el desgranamiento educativo. Estas situaciones a su vez, se ven atravesadas por los sesgos de género presentes tanto en las condiciones de inserción y desenvolvimiento de los recorridos escolares, como de los condicionantes culturales y estereotipos vigentes, que van a afectar de manera diferenciada a las niñas y a los niños. Del mismo modo, los esfuerzos por disminuir las brechas entre los ámbitos urbanos y rurales, entre los NNA pertenecientes a pueblos originarios y afrodescendientes dan cuenta de los límites de las políticas y particularmente los programas implementados.

Un dato no menor, es que a nivel regional se ha producido una importante disminución de la pobreza, que de acuerdo con datos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL 2013, 17), alcanza los 15,7 puntos porcentuales acumulados desde el año 2002 al 2012. La tasa de pobreza, medida por insuficiencia de ingresos de los hogares, fue del 28,2% en 2014 para la región, mientras que la tasa de indigencia alcanzó al 11,8% del total de la población (CEPAL 2015, 10). Sin embargo, el ritmo de disminución de la pobreza e indigencia se ha frenado en los años recientes, al mismo tiempo que se ha producido un *“desbalance etéreo del bienestar”* (Rossel 2013, 9), que significa que la pobreza en América Latina afecta con mayor intensidad a NNA y a las mujeres. Se suman, los altos índices de embarazo adolescente y de maternidad infantil que son claramente alarmantes: el 13% de las adolescentes entre 15 y 19 años ha sido madre en América Latina, con desigualdades mayores para niñas y adolescentes indígenas y quienes habitan en áreas rurales (Céspedes, Robles y Rico 2016, 54).

Las dificultades aludidas nuevamente contrastan con datos vinculados al déficit persistente en infraestructura básica, especialmente la falta de acceso al agua potable, los bajos logros en torno a la calidad de la vivienda y enormes disparidades en cuanto al saneamiento urbano, indicadores pocas veces incluidos en los análisis de la pobreza infantil y juvenil. Esta situación evidencia que a pesar que los esfuerzos realizados por los países de América Latina en los últimos años, en términos de inversión pública, los resultados distan de ser significativos.

En otros términos, la situación en muchos de los países de América Latina se muestra como paradójica: han habido importantes avances a nivel general en términos de disminución de la pobreza, la desigualdad,

logros educativos y nutricionales para niños, niñas y adolescentes, marcos normativos de reconocimiento de derechos y un importante despliegue de políticas y programas sociales con la consiguiente inversión pública. Sin embargo, no han sido suficientes para alcanzar los resultados esperados, en particular en relación con el desgranamiento de la matrícula educativa, la calidad de las prestaciones y la infantilización de la pobreza, con importantes sesgos de género.

Cabe interrogarse entonces, ¿dónde se encuentra el núcleo crítico que ha impedido mejores resultados? ¿El problema se encuentra en el diseño de las políticas y programas implementados o en la calidad de las intervenciones o en ambas situaciones? Por otra parte, si bien disponemos de información general de los resultados de estas políticas a nivel regional, aún queda un importante vacío de información en términos de impacto y efectividad de estas políticas para garantizar el ejercicio de derechos en condiciones de igualdad para niños, niñas y adolescentes.

Desde esta última perspectiva, la pregunta a formular es ¿en qué grado el enfoque de derechos ha dejado la faz discursiva, para instalarse en la matriz de la política social?, es decir, si las obligaciones contenidas en los derechos han “atravesado” las políticas de infancia en América Latina. A su vez, debido a que una de las premisas básicas de los sistemas de políticas sociales es la existencia de procesos al interior de las instituciones gubernamentales, tanto en términos de coordinación intersectorial, capacidades estatales y los consiguientes procesos de gestión y de gobierno, el análisis que se desarrolla a lo largo del presente artículo busca identificar, para el caso de los cinco países seleccionados, la presencia de instancias de coordinación intersectorial en el campo de las políticas sociales.

En concordancia, el presente artículo indaga, en base a la información disponible de fuentes secundarias<sup>2</sup>, sobre las respuestas estatales de los últimos años en seis países de América Latina, identificando las fronteras entre perceptores y excluidos, todo lo cual opera en desmedro del efectivo ejercicio de derechos para los NNA, pero tampoco inciden sobre transformaciones en la injusta organización social del cuidado (OSC). En primer lugar, se describe la heterogeneidad reinante y cómo los sistemas estadísticos no reflejan estos cambios, especialmente en lo referido a la composición del hogar, tema de alta relevancia para las políticas destinadas a la infancia y juventud. El objetivo central es precisamente identificar el déficit de capacidades estatales vigentes en la región en general y en los países seleccionados en particular (Argentina, Estado Plurinacional de Bolivia, Chile, Ecuador, México y Uruguay) y de que manera los esfuerzos sostenidos por brindar respuestas estatales deben ser revisados en el corto plazo, especialmente considerando el contexto internacional e interno altamente heterogéneo de cada uno de los países. Lejos de presentar un relevamiento exhaustivo, el análisis avanza en relación a marcar tendencias regionales sobre la base de los países seleccionados.

Para finalizar, se presentan recomendaciones sobre la importancia de sustentar las políticas destinadas a la niñez y juventud en el enfoque de derechos, pero en base a considerar las inequidades de género y la necesidad de revisión de las formas en que se organiza el cuidado, dado que resultan centrales a los efectos de garantizar para niños, niñas y adolescentes el ejercicio pleno de sus derechos. Pero con mayor fuerza aún, la contribución busca instalar como área de preocupación en el campo de la institucionalidad pública, que el ejercicio pleno de los derechos económicos, sociales y culturales (DESC) es dependiente de la capacidad de

---

<sup>2</sup> La metodología utilizada en el análisis parte de una triangulación de procesamientos realizados en base a encuentros de hogares de cinco países de la región –Estado Plurinacional de Bolivia, Chile, Ecuador, México y Uruguay, procesados en Giacometti y Pautassi, 2014, y para Argentina en base a los procesamientos contenidos en Rodríguez Enríquez y Pautassi 2015, complementados con otras fuentes secundarias, principalmente provistas por la CEPAL. En cuanto al abordaje metodológico, el estudio de caso de las políticas sociales seleccionadas se basa en un abordaje cualitativo, a partir del cual se combina un enfoque de análisis de política pública -atravesado por un enfoque de género y enfoque de derechos- con una perspectiva desde la sociología interpretativa como modo de comprensión del desarrollo de las políticas sociales bajo estudio.

los organismos públicos concentrados en el campo de las políticas sociales para proveer regulaciones, bienes y servicios, en función de las obligaciones contenidas en los derechos. En otros términos, si los Estados se comprometen, suscriben y ratifican Pactos y Tratados Internacionales y/o incluyen cláusulas constitucionales de garantías amplias en torno a derechos, todos los organismos interpelados deben responder con la capacidad necesaria y en relación al alcance del contenido estipulado. Dotar de contenido al derecho no es un ideal abstracto o una meta posible, sino claramente es una tarea de las esferas estatales, involucrando a los organismos ejecutivos, legislativos y judiciales, en la medida en que están todos obligados en el cumplimiento de los derechos.

### Un escenario altamente heterogéneo

Importantes transformaciones se han producido en América Latina en los últimos años, destacándose como relevante la disminución de las personas en situación de pobreza medida por insuficiencia de ingresos, tal como ha mostrado CEPAL (2015). A pesar de la heterogeneidad que caracteriza a las personas que se encuentran atravesando situaciones de pobreza, y en tanto se trata de un fenómeno multidimensional, es necesario destacar dos características que presentan un alto grado de regularidad: la primera refiere al fenómeno definido por la literatura como “feminización de la pobreza” y el segundo a la “infantilización”, que da cuenta que aquellas personas más afectadas por la pobreza son los NNA menores de 15 años –que los afecta entre 1,1 y 2,0 veces más que a la población total- con mayores brechas en aquellos países con menores niveles de pobreza, y en el caso de las mujeres, las afecta en todas las edades, pero si consideramos a las mujeres entre 25 a 49 años, la incidencia de la pobreza “es mayor que la de los hombres en prácticamente todos los países de la región” (CEPAL 2013, 58).

Llama poderosamente la atención que el descenso de la proporción de NNA en hogares pobres es un fenómeno reciente, ya que dicha disminución se ubica en la última década del siglo en curso (Rossel 2013, 24). Estas evidencias, dan cuenta de la ausencia de políticas de género y una falta de protagonismo de las políticas de infancia y juventud, las cuales se concentraron en programas destinados a niños y niñas de extrema vulnerabilidad o en el caso de los y las adolescentes, medidas focalizadas para jóvenes en conflicto con la ley o con adicciones. Algo similar ocurre en relación con la educación, ya que en general, las acciones fueron de promoción a partir de becas escolares, apoyo a bibliotecas escolares, infraestructura, acceso a nuevas tecnologías, pero no situaron un accionar intersectorial con las áreas responsables de dar soluciones a la pobreza o de las políticas sociales en general.<sup>3</sup>

En este contexto, los PTC o PTCl implementados sin interrupciones desde la década de los años 1990 a 2015, en 20 países de la región, con una cobertura de aproximadamente 127 millones de personas, que se traduce en el 21% de la población de América Latina y el Caribe, y con un costo fiscal de bajo impacto: 0,4% del PIB regional (CEPAL, 2016).<sup>4</sup> El objetivo inicial de estos programas fue contribuir a disminuir la pobreza en el corto plazo estimulando el consumo de los hogares con necesidades básicas insatisfechas y lograr, en el mediano plazo el fortalecimiento de capacidades de los NNA de dichos hogares, a través de establecer como condicionalidad del programa, la obligatoriedad de la asistencia y permanencia en la escuela y los controles de salud periódicos. De allí la necesaria presencia de NNA en los hogares como requisito de

<sup>3</sup> Al respecto, ver los análisis realizados por el proyecto CEPAL-UNICEF en diversos estudios, (<http://www.cepal.org/es/temas/infancia-y-adolescencia>), UNICEF (2016) entre otros.

<sup>4</sup> A la fecha, son 22 los países que implementan PTCl son: [Argentina](#), [Belice](#), [Brasil](#), [Chile](#), [Colombia](#), [Costa Rica](#), [Ecuador](#), [El Salvador](#), Estado Plurinacional de Bolivia, [Guatemala](#), [Haití](#), [Honduras](#), [Jamaica](#), [México](#), [Nicaragua](#), [Panamá](#), [Paraguay](#), [Perú](#), República Bolivariana de Venezuela, [República Dominicana](#), [Trinidad y Tobago](#), [Uruguay](#). Fuente: CEPAL, <http://dds.cepal.org/bdptc/#es>, visitado 18 de noviembre 2016.

acceso al programa, estimulando conductas asociadas al “mejoramiento de sus capacidades humanas” (Cecchini y Madariaga 2011, 13).

Este esquema, relativamente sencillo, de entrega de una transferencia monetaria para libre disposición de los hogares con NNA, que en muchos países se ha privilegiado que la perceptora sea la mujer ya que se presupone hará un mejor uso del dinero en pos del bienestar familiar<sup>5</sup>, demanda una respuesta del destinatario situándolo como co-responsable del éxito del programa, que en estos casos es precisamente la asistencia escolar y controles de salud. De un modo muy flexible en el diseño, la transferencia, que se sitúa en general por debajo de un salario mínimo –lo cual la libertad en su uso se restringe a la cobertura de necesidades básicas de subsistencia- y usualmente se calcula por cada hijo e hija presente en el hogar, lleva consigo la responsabilidad o la condicionalidad que la madre perceptora sea responsable de llevar a buen puerto el programa: ella misma debe garantizar que cada uno de sus hijos e hijas asista regularmente a los establecimientos educativos y además garantizar la regularidad en las prácticas de salud. El aspecto no considerado es precisamente si las instituciones garantes, por un lado de derechos como el derecho a la educación y a la salud, se han adecuado a estas demandas, o la flexibilidad de los programas contrasta con la rigidez organizacional del desenvolvimiento sectorial en las políticas sociales.

Una complejidad adicional se encuentra en el caso de los estados federales, como Argentina, Brasil y México, donde se establecen instancias de implementación estadual y provincial, sin haber previsto mecanismos de cooperación a lo que debe sumarse que en general los PTCL tienen una autoridad nacional que “desembarca” en las provincias o en los estados federales de manera independiente a la institucionalidad de los sistemas de políticas sociales locales. En otros términos, no se previeron en estos casos mecanismos de integración entre jurisdicciones y al interior de cada una de ellas, duplicando en algunos casos acciones y en otros careciendo por completo de instancias de provisión de servicios. Este problema existe de larga data en los sistemas contributivos de seguridad social, sin que esta experiencia haya sido resuelta ni recuperada a la hora de diseñar estos esquemas protectorios para informalidad laboral. En el caso de México, que es “pionero” en la implementación de estos programas, ya que el antecedente data del año 1997 con el Programa Progresá, el cual es absorbido en el 2002, por el “Oportunidades”, que se estructura a partir de las acciones intersectoriales, en salud, educación y desarrollo social, bajo coordinación de la Secretaría de Desarrollo Social y que ha ido incorporando paulatinamente estrategias diferenciales de apoyo y algunos mecanismos de egreso al programa, diferentes al solo cumplimiento de la edad. De allí que se ha conformado una suerte de “generación Oportunidades” ya que hay NNA que han pasado toda su vida bajo programa y tienen dificultades para su inserción una vez alcanzado la mayoría de edad.

Ahora bien, al cubrir 22 países de América Latina y el Caribe, y llevar ya casi dos décadas de ejecución, sin duda que los programas han sido objeto de múltiples adaptaciones e innovaciones, desde espectros políticos e ideológicos disímiles, pero bajo una matriz común que caracteriza la transferencia en vinculación con la exigencia de una condicionalidad. De esta manera, si no se certifica que se asiste a la escuela y a los centros de salud, se cancela la transferencia, y en muchos casos, hay una retención previa que opera como un elemento central para garantizar el efectivo cumplimiento de la condicionalidad (Pautassi, Arcidiácono y Straschnoy 2014). En otros casos, se han ido incorporando apoyos escolares, asistencia psicosocial, programas de capacitación y microcrédito, estímulo para la inserción laboral de las mujeres, atención a situaciones de violencia de género entre los más recientes (CEPAL, 2016).

---

<sup>5</sup> Tal es el caso de Argentina, con la Asignación Universal por Hijo para Protección Social (AUH), entre otros análisis de impacto, se destacan: Bertranou y Maurizio, 2012; Maurizio y Vazquez, 2012; Pautassi, Arcidiácono y Straschnoy 2014; Lo Vuolo 2009, y para el caso de poblaciones indígenas, Isla y Vezza 2013.

En el caso de México, la cobertura alcanza al 26% de los NNA, con una mayor amplitud en los grupos de mayor vulnerabilidad, en especial en el sector rural y los NNA indígenas, mientras que en Uruguay, los programas de protección social dirigidas a la niñez (Asignaciones Familiares del Plan de Equidad) alcanzan al 47.6% de los NNA, con mayor presencia en grupos de mayor vulnerabilidad, salvo en el caso de la población rural, y fuertemente focalizado en el primer quintil de ingresos (Giacometti y Pautassi 2014). Como en el caso de Ecuador, la cobertura es menor en aquellos hogares uruguayos en los que hay NNA que no son hijos. Existe un 8% niños, niñas y adolescentes que vive en hogares sin cobertura de la seguridad social y que tampoco reciben el PTC. En el caso de Uruguay la cobertura de las asignaciones familiares es por cada NNA, aplicando una escala de equivalencia para disminuir el valor a medida que aumenta el número de estos (Giacometti y Pautassi 2014).

Por su parte Chile a partir del año 2002 implementa el programa Chile Solidario, que incluye en su diseño un conjunto de acciones, además de las transferencias condicionadas, y fue modificado con la puesta en marcha del Programa Ingreso Ético Familiar (2012), que mantiene la estructura general, pero incorpora nuevas acciones y cambia los criterios de selección a partir de la utilización de la Ficha de Protección Social. Debe señalarse que presenta un componente de promoción de acciones vinculadas a mejorar la empleabilidad de las mujeres, lo cual marca una diferencia importante con los otros programas. La cobertura alcanza al 21% de NNA, y es también mayor para ámbitos rurales, NNA indígenas y en situación de vulnerabilidad (Cecchini, Robles y Vargas, 2012).

En Ecuador, el principal PTC es el Bono de Desarrollo Humano que consiste en la pensión asistencial a madres, la pensión asistencial para adultos mayores y la pensión asistencial para discapacitados, con un incremento de la cobertura desde el 2008 en adelante. Así, más de 1.200.000 madres (64% del total de destinatarios), y se han agregado casi 600.000 adultos mayores (31%), y más de 100.000 discapacitados (5%) (Naranjo Bonilla, 2013). Posteriormente se creó el programa Desnutrición Cero (2011) que se focaliza en el momento del embarazo y del parto.

Finalmente en el caso de Bolivia, ha diseñado dos programas de transferencias condicionadas cuya cobertura se encuentra focalizada en el momento del embarazo, parto y primeros años de nacimiento, y en quienes asisten a educación primaria. En el caso de las madres, se limita el ingreso si tienen cobertura paga de salud y los NNA deben asistir a escuelas de gestión estatal. El primero de ellos es el Bono Juancito Pinto del 2006, que consiste en “subsidio de incentivo a la permanencia escolar” y el segundo es el Bono Juana Azurduy que busca reducir la morbi-mortalidad materna, neonatal y de los niños y niñas de menos de 2 años, por medio de acciones que incrementan la demanda de servicios integrales de salud de mujeres embarazadas y niños/as y disminuir la brecha entre mujeres y niños/as que no tienen cobertura de seguridad social (Marco Navarro, 2012).

Por otra parte, resta señalar un aspecto de suma relevancia: el derecho de cada niño y niña de educarse y llevar una vida sana es una responsabilidad estatal y no puede ser justificada cualquier inacción estatal. Inclusive más, se advierte que muchos de los programas se les ha adicionado casi como un componente extra el “enfoque de derechos”, sin efectuar una incorporación concreta de lo que implica realizar acciones conforme a derechos. En otros términos, asistir a la escuela y tener controles de salud no puede ser un requisito de acceso a un programa sino debe garantizarse el ejercicio de una potestad que le compete a cada NNA ejercerla y al Estado garantizarla.

En el siguiente Cuadro se sintetizan las relaciones entre la transferencia y la condicionalidad:

**Programas de transferencias condicionadas y el abordaje del derecho a la educación**

PTC/ PAIS	DESTINATARIOS/AS	NIVELES DE ASISTENCIA ESCOLAR	MODALIDAD DE LA TRANSFERENCIA
Asignación Universal por Hijo para protección Social (AUH) y Asignación Universal por Hijo por Embarazo (AUHE). Argentina	Hijos/as menores de 18 años 2) Desocupados o trabajadores en economía informal 3) Empleados domésticos con ingresos menores al salario mínimo y monotributistas sociales Y mujeres embarazadas	85% asistencia	Pago mensual con retención del 20% condicionado a la verificación del cumplimiento de las condicionalidades
Bono Juancito Pinto. Estado Plurinacional de Bolivia	Menores de 18 años que asisten hasta 8 de primaria o 3 de Secundaria Comunitaria Productiva y educación juvenil alternativa	80% Asistencia	No hay límites por hogar. Pago anual
Bono de Desarrollo Humano Ecuador	5 a 17 años	75% Asistencia	Transferencia plana (pago único por hogar) por hogar. Pago mensual
Plan Equidad Uruguay	Educación primaria a partir de 4 años hasta los 14; educación media o superior hasta los 18 años	Matriculación en el momento de la solicitud	Monto base para quienes asisten a primaria y se incrementa un 30% para quienes asisten a secundaria. Se aplica una escala de equivalencia que supone un menor pago cuando hay más de un niño, niña o adolescente. Esta transferencia está acompañada por un monto adicional que se paga a través de una tarjeta magnética prepaga para adquirir alimentos, dirigida a los hogares que se sitúen en el entorno de la línea de indigencia. Pago mensual
Programa Oportunidades México	Primaria o media: Apoyo útiles escolares	85% de asistencia	Una transferencia por familia/ primaria: Dos veces al año; Secundaria: Una vez al año.
	Primaria o media: Apoyo educación		Monto límite según el número de transferencias que recibe la familia Bimestral
	Media Superior: Jóvenes con oportunidades	Finalización de la media superior	Una vez al finalizar la educación media-superior.

Chile Solidario. Chile	Secundaria: Beca de apoyo a la Retención Escolar (BARE). Estudiantes de nivel medio que sean beneficiarios del programa Chile Solidario y/o cumplan los criterios de condición de embarazo, maternidad y paternidad.	85% de asistencia escolar	Cuatro cuotas anuales
Ingreso Ético Familiar. Chile	Educación Primaria y media. Beneficio Adicional por Escolaridad	Matrícula y Asistencia mínima del 90% en los niveles de educación básica y del 85% en los niveles de educación media	Mensual por niño, niña o adolescente.
	Niños y adolescentes menores de 18 años que estén entre 5° básico y 4° medio. Bono Logro Escolar	Estar entre el 15% de mejores notas de su promoción	Transferencia por familia (plana) Una vez por año escolar
	Media: Bono graduación enseñanza media	Mayores de 24 años que hayan obtenido su licencia de enseñanza media o equivalente	Una sola vez.

Fuente: GIACOMETTI, Claudia y PAUTASSI, Laura. (2014). Infancia y (des)protección social en América Latina. Un análisis de cinco países latinoamericanos. Serie *Políticas Sociales* N° 214, Santiago de Chile, CEPAL, 2014 en base a datos de la División de Desarrollo Social de la CEPAL <http://dds.cepal.org/bdptc/> y para Argentina en base a JIMÉNEZ Maribel y JIMÉNEZ Mónica (2015) Asistencia escolar y participación laboral de los adolescentes en Argentina: el impacto de la Asignación Universal por Hijo. Organización Internacional del Trabajo, Serie Documentos de Trabajo 11, Buenos Aires.

En los hechos, la poca vinculación existente entre quienes implementan los PTC y los responsables en las áreas de infancia y juventud es notoria. Pero la lista no se acaba allí, y tampoco se observa interacción entre las áreas de educación con las de salud sexual y reproductiva, y aún más dispar es la preocupación por las condiciones de la vivienda en donde habitan los NNA en condiciones de vulnerabilidad.

Resulta necesario advertir sobre la necesidad de reconsiderar las respuestas estatales dadas en estos últimos años, las que por una parte han descargado gran responsabilidad en la dinámica de superación de la pobreza en los PTC, sin diseñar políticas que interactúen y superen este objetivo, que por otra parte, tampoco se registran resultados sostenidos en el tiempo, dado el estancamiento en la disminución de la pobreza. En otros términos, la reducción de la pobreza no es el efecto de las intervenciones sociales sino es la consecuencia de la disminución global del fenómeno (Rossel, 2013). Y este último dato adquiere una enorme relevancia, dado que el principal impacto que se le atribuyen a las transferencias es la disminución de la pobreza, y a las condicionalidades asociadas a la misma, los mejores rendimientos educativos y en salud. Todo lo cual, perdería centralidad a la luz de esta evidencia, que emerge como un dato relevante que debería estar nutriendo el debate en torno a la continuidad de estos programas, y lejos de ello se encuentra ausente en América Latina. En todo caso, no hay indicios de revisar ésta dinámica sino por el contrario, los

programas integran las “buenas prácticas” y son presentados por los gobiernos como ejemplos exitosos de intervenciones en el campo social.

Otro factor ineludible es la transición demográfica acelerada que atraviesa América Latina, con niveles de heterogeneidad entre y al interior de los países significativos, pero con ciertos parámetros constantes: urbanización, disminución de la fecundidad, aumento de la esperanza de vida e incremento de la proporción de personas mayores de 60 años (Giacometti y Pautassi, 2014). Todos estos fenómenos son indispensables de ser considerados a la hora de diseñar políticas sectoriales. Si se analizan los datos del CELADE (2013), durante el período 1990-2010, disminuyó la relación de NNA de menos de 4 años por mujer producto del envejecimiento poblacional, y se estima que en la próximas décadas continuará esta tendencia, al mismo tiempo que el porcentaje de mujeres en edad fértil tenderá a disminuir, aunque se mantendrá por unos años en valores superiores al 50% en la región.

El caso de Argentina es representativo al respecto, ya que actualmente viven 10 millones de niños, niñas y adolescentes (de 0 a 14 años de edad): el 49,2% son mujeres y el 50,8% son varones. Ahora bien, si se establece una relación de dependencia directa entre los NNA que necesitan ser cuidados y las personas en edad activa (de 15 a 65 años) con capacidad potencial para cuidar, ésta llegaría a 40, es decir, el equivalente de 0,4 de NNA por cada adulto en edad activa. Esto significa que existirían en Argentina 2,5 personas en edad activa por cada NNA para cuidar (Rodríguez Enríquez y Pautassi, 2014). Sin embargo, tal proyección no debe soslayar que las personas –principalmente las mujeres debido a que son las principales responsables del cuidado por la asignación cultural y patriarcal existente- también deben cuidar a personas adultas mayores o personas con discapacidad. En síntesis, actualmente hay 4,1 millones de personas mayores de 65 años en Argentina, donde la relación de dependencia total (NNA y personas mayores en relación con personas en edad activa) se eleva a casi 60, o bien 0,6 personas dependientes por cada persona en edad activa. Esto implica que hay menos de dos personas (1,8 estrictamente) para cuidar a cada persona dependiente, lo que permite ponderar la dimensión de las necesidades de cuidado, con particularidades por localidad y jurisdicciones (Rodríguez Enríquez y Pautassi, 2014).

Si bien los datos van variando de país en país, lo cierto es que la evidencia disponible no muestra indicios que sean elementos centrales en el re-diseño de los actuales programas, como tampoco en los esquemas de seguridad social contributiva. Al respecto, salvo países más avanzados como Uruguay con el diseño del sistema nacional de cuidados o Costa Rica, se avanza de manera dispar en los países hacia soluciones integrales. En general, las respuestas ensayadas se concentran en la ampliación de licencias para cuidado infantil previstas en los regímenes laborales y en menor medida, en la ampliación de infraestructura pública para primera infancia –establecimientos o centros de desarrollo infantil- y muy lentamente en dispositivos para el cuidado de las personas adultas mayores o personas con discapacidad. En otros términos, la presión demográfica no ha ingresado en la corriente central de la definición de modelos contributivos como no contributivos de protección social, con las consecuencias que ya se están manifestando de importantes conjuntos poblacionales sin cuidado.

Concordantemente, es importante considerar la composición de los hogares, dado que posibilita conocer algunas demandas diferenciales de los distintos ciclos vitales, y que permitan evaluar las respuestas más certeras, especialmente considerando que algunos países han incorporado preguntas en sus Encuestas de Hogares que buscan identificar si existe más de un núcleo familiar y de que manera se encuentran conformados. Allí cabe analizar el caso de Chile, donde se incluye una consulta dirigida a los hogares que contienen más de un núcleo familiar, buscando captar las razones por las cuales conviven. De acuerdo con el estudio de Giacometti y Pautassi, 2014, que demuestra que en los hogares más pobres, la principal razón de la convivencia de más de un núcleo es la económica, lo cual da la pauta de una prevalencia de más de un núcleo familiar por hogar sin que estas situaciones se incluyan en el diseño de los programas de

transferencias condicionadas. Tampoco se avanza en acciones que garanticen el derecho a la vivienda y mucho menos que evalúen el impacto en las relaciones intrafamiliares, especialmente dadas las asimetrías de género y generacionales que se producen, dejando en una posición de mayor vulnerabilidad a NNA, todo ello en el marco de niveles de violencia de género elevadas y persistentes en toda América Latina y el Caribe.

Resulta pertinente llamar la atención sobre la relevancia de visibilizar las “familias ocultas” que se definen como aquellos núcleos conyugales secundarios (NCS).<sup>6</sup> Dado que en general las encuestas identifican el núcleo familiar primario, es decir, los vínculos de parentesco que tiene cada uno de los miembros del hogar con el jefe/a, sin considerar la posibilidad de que los demás miembros del hogar tengan vínculos conyugales, invisibilizando las distintas “familias” convivientes, sino que las incluyen en relación con el parentesco con el jefe/a de hogar, que a su vez repercute en el registro de las familias nucleares. Estas situaciones de registración no son menores, a lo cual se le suma la incidencia de la jefatura femenina en hogares con presencia de NNA, como por ejemplo en Chile y Uruguay que tienen más del 36% de los hogares bajo responsabilidad femenina. En estos dos países es llamativo el incremento de la jefatura femenina entre los jefes y jefas más jóvenes. En el Estado Plurinacional de Bolivia, Ecuador y México en promedio este tipo de hogares representa un 21% del total. En todos los países es mayor la prevalencia de jefatura femenina en el ámbito urbano, y un 20 o un 30% -dependiendo los países- de NNA vive solo con la madre (Giacometti y Pautassi 2014).

El interrogante que cabe formular es cuánto de estas situaciones han ingresado en los diseños de políticas sociales, tanto a nivel de los esquemas de cobertura de contingencias sociales de los asalariados formales como en los esquemas de protección social no contributiva, en donde contrasta esta realidad con un fuerte sesgo de consideración de los hogares como nucleares o en los casos de los PTC, la variable determinante para la percepción de la transferencia es el número de hijos/as independientemente de cómo efectivamente viven y con quien viven estos niños y las niñas. Por otra parte, la percepción predominante es la caracterización como hogares heterosexuales, sin reparar en la conformación de uniones homosexuales, inclusive en aquellos países en donde ha avanzado la legislación reconociendo los matrimonios igualitarios –en otros aún más adelantados con la identidad de género- pero sin que estos avances ingresen aún en las burocracias asistenciales. Pueden incorporarse situaciones de diversidad sexual, como en el caso de Uruguay, Estado Plurinacional de Bolivia o Argentina, pero aún no con la suficiente fuerza para romper con el presupuesto de la hetero-normatividad. Este sesgo es todavía más marcado en los casos de prestaciones de la seguridad social identificadas al inicio, donde las asignaciones familiares formales se comportan a la luz de su diseño de más de cincuenta años, sin haber evolucionado sobre los distintos matices que significa en la actualidad cubrir las contingencias vinculadas con el crecimiento y expansión del núcleo familiar.

Lo anterior cobra aún mayor relevancia en países con altos índices de migración femenina, lo que en muchos países conforman las denominadas “cadenas globales del cuidado” (Ecuador, Bolivia y México de los seleccionados) que a grandes rasgos se caracterizan por el desplazamiento de mujeres en edades activas hacia los países centrales, o en el caso del cono sur de América Latina entre países, para permanecer realizando labores de cuidado y prestando servicios de limpieza, mientras sus hijos quedan al cuidado de algún pariente (generalmente otra mujer) y sostenidos por las remesas de la trabajadora migrante.

---

<sup>6</sup> Torrado 2005 define a un núcleo conyugal como un tipo especial de familia constituida exclusivamente en alguna de las siguientes formas: a) pareja sin hijos, b) pareja con uno o más hijos solteros, c) un progenitor (el padre o la madre) con uno o más hijos solteros. Al interior de un hogar, aquel núcleo que contenga al jefe será denominado primario; si existen núcleos formados por miembros no-jefes se los considera secundarios y son materia de información de las “familias ocultas”. Tomando como referencia esta definición, se deduce que los NCS se encuentran frecuentemente en los hogares conyugales ampliados.

Si se consideran los datos que proveen las encuestas de hogares en el Estado Plurinacional de Bolivia, Chile, Ecuador, México y Uruguay, se observa que la presencia de otros núcleos familiares es mayor en los hogares de jefatura femenina, con jefas mayores de 55 años. Por otra parte, entre un 20 y un 32% de los niños conviven en hogares extensos, lo cual plantea la necesidad de abordar, dado los altos índices de embarazo adolescente en la región, el porcentaje de madres solas (adolescentes y jóvenes) que permanecen viviendo con sus padres o familiares y una revisión de las acciones de prevención de violencia de género (Giacometti y Pautassi 2014). Es decir, no pueden seguir recibiendo trato como “hijas” del jefe sino que debe analizarse esta conformación de familias secundarias “ocultas” compuestas por mujeres jóvenes, que en la mayoría de los casos se encuentran sufriendo condiciones de extrema vulnerabilidad, donde predominan las madres solas con niños y niñas pequeños, y donde estas mujeres mayoritariamente recurren a esta forma de convivencia para poder satisfacer necesidades materiales más inmediatas – vivienda, alimentos– y también de cuidado de sus hijos e hijas. En otros casos, la situación se presenta en que los NNA no conviven con ninguno de sus padres, y no debido a procesos de migración, sino que se encuentran bajo guarda o de tutela de algún familiar directo, sin que esta situación se haya regularizado legalmente. En otros países el fenómeno de los NNA indocumentados es de alta significación, e impide por lo tanto el ingreso a los programas, o cuando se trata de tutela o guarda, al no mediar una sentencia judicial que establezca los regímenes de tenencia se convierte en una causal de exclusión. Allí la obligación estatal es ineludible de garantizar respuestas para que ningún NNA se le niegue su derecho a la identidad, como también es urgente establecer vías expeditas para que se puedan regularizar los vínculos familiares o tutelares para ingresar a los programas sociales.

En síntesis, he buscado poner de relieve que no solo es determinante la transición demográfica que atraviesa América Latina, sino que la mirada debe estar puesta en el análisis de la composición de los hogares, especialmente dada la mayor presencia de “madres/padres adolescentes”, y las nuevas asimetrías –y violencias que en muchos casos promueven- que las familias ocultas desarrollan en desmedro de las oportunidades y calidad de vida de cada persona. Por otra parte, hay suficiente evidencia empírica que demuestra la incidencia de estos procesos de cambio en la composición de las familias y el empobrecimiento.

En otros términos, la relación entre jefatura femenina y pobreza es ineludible, especialmente cuando hay NNA en el hogar, ya que hay más integrantes que requieren ser atendidos y menos personas disponibles para incorporarse al mercado de trabajo y cuando lo intentan hacer encuentran mayores dificultades para insertarse laboralmente, ya que quienes asumen el cuidado son las mujeres (Giacometti y Pautassi 2014).

Finalmente, y tal como señalan Cunill-Grau, Repetto y Bronzo 2015, 410; una de las condiciones básicas para la implementación de sistemas integrales de protección social es que existan procesos robustos de coordinación y gestión de distintas áreas de gobierno, ya que si no trabaja coordinadamente resulta muy difícil poder resolver la complejidad no solo de la pobreza o la desigualdad, sino la provisión de bienestar. Si no se articula la multidimensionalidad de los fenómenos a resolver con el diseño, los responsables de la implementación y las áreas de toma de decisiones gubernamentales, no sólo serán de bajo impacto los resultados a alcanzar, sino precisamente se estará desconociendo uno de los núcleos centrales de la demanda de integralidad de las respuestas estatales

En igual sentido, en la medida que la acción comunicativa de los distintos gobiernos de la región haya fundado –y lo siga sosteniendo- en enfoque de derechos, es ineludible el debate en torno a la universalidad en el acceso y en el ejercicio de las prestaciones, que si bien el mix de prestaciones compuestos por sistemas de seguridad social para asalariados formales y sistemas de protección social para informales a través de los PTC, ha ampliado la cobertura de manera considerable, no se ha alcanzado la universalidad implícita en los derechos.

### **Ausencias frecuentes: el género en primer lugar**

Resulta necesario, una y otra vez, alertar sobre la “ceguera al género”, en la definición de Kabeer, 1998, en las políticas sociales en América Latina, y con mayor énfasis en las políticas destinadas a NNA. En primer lugar, un dato poco considerado es la incidencia diferencial del desempleo entre los y las jóvenes entre 15 y 24 años donde el desempleo femenino es más alto que el masculino. De hecho, lejos de reducirse, entre 1990 y 2009 la distancia que separa el desempleo de varones y de mujeres jóvenes se ha incrementado (CEPAL 2012). Asimismo, tal como ocurre con la población adulta, el desempleo juvenil femenino no escapa a las pautas de estratificación por quintiles de ingreso sino que revelan también que entre 1990 y 2009 esta tendencia se ha profundizado en mayor medida entre las jóvenes de menores ingresos que entre los varones (CEPAL 2012).

El dato anterior se conjuga con la caída en la participación femenina en el mercado de trabajo, nuevamente con mayor peso en los quintiles de menores ingresos, en los que no solo se estancó sino que disminuyó. Por cierto, esta disminución presenta variabilidad de acuerdo con los distintos sectores sociales: en 1990, la participación laboral de las mujeres en el quintil superior de ingresos muestra una pauta sistemática de crecimiento y abarca las mujeres en la franja etaria entre 25 a 54 años. Sin embargo, para el mismo grupo de edad pertenecientes al quintil inferior de ingresos se estanca desde el año 2005 a la fecha, ampliando las brechas entre unas y otras, lo cual, de perdurar esta tendencia, se verán condicionadas la percepción de ingresos por parte de las mujeres más pobres y con un alto impacto en el volumen de ingresos del hogar (CEPAL 2010, 14).

Nuevamente, los anteriores comportamientos en la oferta y demanda de trabajo se mantienen como una pauta estratificada, donde el peso de la presencia de NNA en el hogar va a actuar en desmedro de las posibilidades de inserción de las mujeres más vulnerables y en contra de su desarrollo autónomo. Pero este dato no solo refiere a las edades centrales, sino que se presenta como un factor en crecimiento en las mujeres más jóvenes y con menores niveles de ingresos. Las perspectivas para el mediano y largo plazo no solo anuncian una mayor estratificación de la desocupación femenina, sino que desde el 2000 en adelante, comenzó a ampliarse la brecha entre el desempleo de las mujeres de los quintiles superiores e inferiores. Como consecuencia, en el 2009 el desempleo de las mujeres de menores ingresos fue cinco veces superior al de las mujeres del quintil más alto (21% frente a 4%) (CEPAL 2012).

En concordancia, las evidencias ponen en la agenda pública que el desempleo entre los y las jóvenes y las inequidades de género son dos dimensiones que merecen una atención urgente, ya que entre otras razones, disparan los procesos de infantilización de la pobreza ya mencionados. Este hecho se complejiza aún más si los jóvenes son padres y madres (CEPAL/OIJ 2004), ya que las vulnerabilidades se potencian si se analiza la manera en que se distribuyen los beneficios asistenciales y donde cambios en la fecundidad, en las relaciones de pareja, van a impactar en el quintil de menores ingresos (CEPAL 2012). Así, un leve adelanto en la edad de inicio de la primera relación sexual como de la maternidad “*suponen una cierta polarización en el calendario de la fecundidad según la educación, donde la enseñanza superior marca el punto de inflexión*” (Rossel 2013). En rigor, la salida anticipada del sector educativo va a establecer nuevamente una frontera, atravesada por las desigualdades de género, muy difícil de sortear. Rico y Trucco 2014 lo exponen claramente: el abandono temprano de los varones del sistema educativo encuentra ciertas posibilidades de “compensar” esta falta de credenciales educativas formales con experiencia laboral, pero en el caso de las mujeres con maternidad precoz, especialmente durante la adolescencia, su inserción laboral será desfavorable y quedarán estancadas en sus logros educativos y de inserción laboral.

Por otra parte, como ya mencioné, dado que en América Latina se ha configurado una organización y distribución del cuidado sumamente injusta, donde las mujeres cargan con el trabajo de cuidar –el que además está culturalmente aceptado que así sea- y las responsabilidades asociadas a ello, con las dependencias mutuas que se establecen, ya que la provisión de cuidados no ocurre de manera aislada o estanca, sino que resulta de una continuidad donde se suceden trabajo, actividades, ocio, responsabilidades y obligaciones. En el caso de los PTCI en general no se han contemplado estrategias de cuidado, ni para las madres perceptoras, las cuales deben cumplir con las condicionalidades en la mayoría de los casos sin infraestructura que le facilite algún mecanismo que las acerque a la oferta de salud o educación, que medidos en su impacto territorial, muchas veces queda totalmente alejado de sus lugares de residencia. Tampoco se han considerado el acceso a medios de transporte ni instancias para adecuar las dificultades en la movilidad y desplazamiento urbano o rural.

En otros términos, “se condiciona la condicionalidad” al cumplimiento por parte de las madres de la asistencia de sus hijos a la escuela y al sector salud, pero no se ofrece ningún tipo de facilidades, ni estrategias de transporte (Hernández y Rossel 2013) u otras opciones para que efectivamente pueda dar cumplimiento a la condicionalidad. La penalización por el incumplimiento implica el cese de la prestación, pero poco se dice sobre el incumplimiento del Estado en garantizar el ejercicio del derecho a la educación y a la salud de ese niño o niña. En el caso de las madres y padres adolescentes, salvo excepciones, no se han diseñado estrategias de cuidado que posibiliten la permanencia en la escuela, de modo de evitar una deserción temprana, la que seguramente afecte directamente a la madre adolescente.

En síntesis, las políticas sociales en general y las dirigidas a la infancia y a la juventud en particular, no pueden ignorar, “cegar” las relaciones sociales de género, las que no solo no están garantizando el trato igualitario sino que, en el actual contexto, profundizan las inequidades perpetuando una suerte de “status quo” para las mujeres jóvenes, pero también aquellas en edades centrales, y con efectos sobre la vida de las niñas y de los niños. En tanto no se avance de manera integrada sobre políticas que mejoren la calidad de vida, erradiquen la pobreza pero también intervengan sobre la injusta división sexual del trabajo, seguiremos consolidando patrones de desigualdad estructural como los persistentes en éste, el continente más desigual del mundo.

### **La urgencia en el cumplimiento de las obligaciones**

El escenario regional da cuenta de avances significativos en el reconocimiento de los NNA como sujetos titulares de derechos, que de la mano de la ratificación de la CDN los países de la región se obligaron a efectivizar y han avanzado en términos de adecuación normativa, planes y estrategias de implementación y programas sociales dirigidos a la infancia. En paralelo, la mayoría de las administraciones gubernamentales han implementado los programas de transferencias condicionadas de ingresos, con el objetivo de erradicar la pobreza pero a partir de un cambio significativo, en relación con los programas implementados a inicios de los años 90. En los actuales PTCI, la titularidad no es del desempleado jefe de hogar, sino de los NNA de dicho núcleo familiar en condiciones de pobreza. Sin embargo, más allá de estrategias comunicacionales y de difusión que se han hecho sobre la titularidad de los NNA de sus derechos, no se ha promovido un efectivo empoderamiento de los titulares, lo cual se agrava dados los alarmantes datos de prevalencia de la pobreza en los NNA, que son aún más severos si se trata de una niña y si es a su vez indígena o afrodescendiente.

Tal como señala CEPAL (2013) si persiste una disminución de sólo diez puntos porcentuales de la pobreza por década, se requieren 50 años para reducir –y no eliminar- la pobreza de NNA en el continente, lo cual da cuenta del incumplimiento de obligaciones de los Estados para con la infancia. Resulta necesario desafiar la relación pasiva que existe entre sujeto titular de derechos y discrecionalidad de la administración pública

para garantizar los derechos, o en términos de la injusta organización social del cuidado, es urgente romper la lógica binaria de actividad/pasividad entre el proveedor o dador de cuidado y el destinatario, que no solo incluye la práctica interpersonal de cuidar al otro, sino que demanda un conjunto integrado de acciones transversales al respecto. En la medida que no se diferencie para las políticas si los NNA viven con ambos padres, o solo con la madre, o con otros parientes, o si los adolescentes ya son padres y que tipo de hogar conforman, poco se avanzará en mejorar las condiciones de vida de la población en general.

Nuevamente, delegar en las transferencias de ingresos –vitales en términos de ingresos de los hogares más vulnerables- la resolución de un conjunto de situaciones que hacen a la compleja interacción de condiciones para alcanzar una vida conforme a derechos, que incluyen una vivienda digna, el acceso a infraestructura sanitaria, agua potable, a educación de calidad, respetuosa de las pautas culturales, a la salud, a la salud sexual y reproductiva, entre otras múltiples condiciones, es tener la mirada desorientada de los problemas centrales que afectan a un conjunto más que importante de personas como son los niños, niñas y adolescentes. En otras palabras, los problemas de pobreza en la región no se resuelven solo con transferencias de ingresos, sino que requieren soluciones integrales y universales y que la mera invocación a derechos tampoco lo soluciona.

En tanto no se incorporen de manera transversal los compromisos en torno a la equidad de género, étnica, se ampliarán las fronteras señaladas, pero a su vez, se profundizarán las brechas entre quienes se encuentran en condiciones de vulnerabilidad. Ya no solo representa una preocupación la frontera entre incluidos y excluidos, sino que se ha buscado destacar en el análisis realizado, que el problema se profundiza al interior de cada una de estas categorías, estratificando todavía más, las desigualdades imperantes.

La ausencia de una mirada –y por consiguiente acciones y políticas- de tipo integral e intersectorial, respetuosas de un enfoque de género y de derechos es altamente alarmante, especialmente dada la evidencia empírica, diagnósticos y estudios que han dado cuenta de estas situaciones. ¡Cuánto más debemos alertar respecto que hasta tanto no se integren al diseño e implementación de políticas las relaciones señaladas, no sólo no se superará la pobreza y la vulnerabilidad de la región, sino que se atenta en contra de los derechos de los niños, niñas y adolescentes! En otros términos, es urgente dar un debate integral y transversal que aborde las condiciones de vida de NNA en América Latina y el Caribe que interpele a las políticas públicas.

El enunciado de metas de cumplimiento por parte del Estado, del cual la ciudadanía está habituada a escuchar, no cubre la obligación positiva estatal de satisfacer por completo cada uno de los derechos reconocidos en los Pactos y en las Constituciones o leyes internas de los países, y las respuestas deben ser universales, integrales e interdependientes, no siendo suficiente que el estado garantice algunos derechos, como los civiles y no garantice derechos económicos, sociales y culturales (DESC). La simple transferencia de dinero, que no esté acompañado por otras estrategias y políticas integrales, condiciona la efectividad del ejercicio de derechos y por lo tanto pone en discusión el cumplimiento estatal.

Sirva como ejemplo el tema recurrente en cuanto a las políticas de juventud, que es el tema de educación. En primer lugar, incorporar a la población adolescente que está excluida del sistema educativo supone repensar la oferta educativa, junto con la creación de estímulos que generen las condiciones necesarias para que los y las jóvenes se incorporen o permanezcan en el sistema, y que considere las inequidades de género. Historiales de repitencia o atraso escolar pueden condicionar el interés para reincorporarse, la oferta que se les brinde debe incorporar en su diseño la necesidad de revertir esta situación con una oferta pertinente, pero que si a su vez se trata de madres o padres adolescentes, se incluya una oferta de infraestructura de cuidado y medidas asociadas (flexibilidad horaria vinculada a la lactancia, prioridades en torno a los exámenes, entre otras medidas simples para incluir).

En otros términos, es indispensable fortalecer el enfoque de género en las políticas educativas, que se traduzca en cambios en el clima y organización escolar como imperativo para asegurar la autonomía e igualdad de oportunidades. En segundo lugar, y a diferencia de otras áreas de políticas sociales, la falta de rectoría de las políticas de infancia y juventud da cuenta de una ausencia en la definición de las prestaciones a establecer, tanto en el caso de aquellas transferencias que tienen a los NNA como sus titulares, y como receptoras a sus madres, como es el caso de algunos de los ejemplos presentados. En otros casos, en los que la transferencia está dirigida a trabajadores asalariados formales, para la cobertura de la contingencia de crecimiento y ampliación del núcleo familiar, no hay intervención alguna sobre las medidas complementarias a dichas transferencias que se requerirían para efectivizar la medida.

En todos estos años de intervención sobre lo público, con importantes momentos de reactivación económica en una buena parte de este período, no se avanzó en diseños novedosos que superen la “doble entrada” mencionada: se siguen reiterando soluciones no contributivas a través de transferencias de ingresos aisladas y sin interdependencia sectorial o jurisdiccional con otras áreas estatales. A su vez, se garantizan derechos a los NNA y no se ofrecen oportunidades para que las mujeres, madres de esos niños y niñas puedan ejercer su autonomía. En rigor, no se ha diseñado ni para los programas de transferencias ni para las asignaciones familiares formales políticas integrales de abordaje de la infancia y la juventud que trasciendan la transferencia monetaria e integren acciones útiles para garantizar el respeto y efective la protección integral de los NNA (Giacometti y Pautassi 2014).

Los aspectos señalados, acompañados de la evidencia empírica disponible en la región, dan cuenta de la persistencia de la desigualdad de género, junto con la étnica y socioeconómica, evidenciando un escenario altamente complejo, que la dinámica de las acciones de protección social o la tradicional seguridad social poco han logrado revertir. Pero tampoco lo han hecho las políticas de infraestructura básica, no se han redoblado esfuerzos por garantizar el acceso a la vivienda, al agua potable, a los servicios de cuidado, que permiten constatar una y otra vez la reproducción intergeneracional de la pobreza, sino que demanda respuestas urgentes de la mano de medidas universales e integrales. También es preciso tener en cuenta las desigualdades por el lugar en que se habita, las áreas rurales presentan hoy altos niveles de vulnerabilidad. A su vez, la estratificación que los sistemas protectorios evidencian que, inclusive en los sectores medios, este tipo de dinámica de intervención, está mostrando límites claros. Es decir no sólo las transferencias de ingresos implementadas de manera aislada para erradicar la pobreza han alcanzado su techo, sino que las asignaciones familiares formales también muestran límites para quienes están en condiciones de formalidad laboral, en especial para aquellos núcleos familiares por encima de la pobreza y la informalidad, pero sin acceder a prestaciones de calidad y en cantidad necesaria.

La titularidad de derechos de niños, niñas y adolescentes, reconocido por la Convención de Derechos del Niño y ratificado por todos los Estados de América Latina, interpela a toda la sociedad, especialmente en las dimensiones vinculadas a la universalidad e integralidad, siempre respetuosas de las particularidades culturales, étnicas, de diversidad sexual y de género, en el entendido que no constituyen simples expresiones de deseo sino que imponen obligaciones estatales de efectivo cumplimiento.

Es obligación de todos y todas, pero especialmente de los Estados, reconocer que cada niño y niña, cada adolescente y cada joven son sujetos titulares de derechos, a los que se les debe garantizar su ejercicio en condiciones de igualdad y plenitud. Pero sus madres también lo son, y el hecho de proteger a uno –en este caso asumiendo la mayor vulnerabilidad del niño o niña- no habilita a desproteger a su madre, también en condiciones de vulnerabilidad y en muchos casos atravesada por violencia de género.

Si no se toma conciencia de manera urgente de la necesidad de avanzar en una articulación interinstitucional para ofrecer un abordaje integral, universal y respetuoso de la equidad de género y de derechos, no sólo no se logrará superar la pobreza en la región y la desigualdad, sino que se seguirá

vulnerando el ejercicio de derechos de cada uno de los habitantes. Y esta responsabilidad de cumplimiento con las obligaciones contenidas en los derechos corresponde a todas las esferas públicas. Se requiere coordinación, integralidad, pero especialmente voluntad política para cumplir los mandatos y obligaciones contenidos en cada derecho y una ciudadanía que así lo demande.

### Referencias bibliográficas

BERTRANOU, Fabio y MAURIZIO Roxana (2012). "Monetary transfers for children and adolescents in Argentina: characteristics and coverage of a 'system' with three components", *International Policy Research Brief*, N° 30, Brasilia, IPC-IG.

CECCHINI, Simone y MADARIAGA, Aldo (2011). "Programas de transferencias condicionadas. Balance de la experiencia reciente en América Latina y el Caribe", *Cuadernos de la CEPAL*, N° 95 (LC/G.2497-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Naciones Unidas, N° de venta: S.11.II.G.55.

CECCHINI, Simone, ROBLES, Claudia y VARGAS, Luis Hernán (2012) *La Ampliación de las Transferencias Monetarias y sus Desafíos en Chile: el Ingreso Ético Familiar*. Research Brief, N° 26, International Policy Centre for Inclusive Growth, agosto.

CELADE. (2013). (Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía, División de Población de la CEPAL. Revisión 2013 [en línea], <http://www.cepal.org/es/estimaciones-proyecciones-poblacion-largo-plazo-1950-2100>

CEPAL. (2013). Panorama social de América Latina, Santiago de Chile. Naciones Unidas, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (LC/G2580).

CEPAL (2015) Panorama social de América Latina, Santiago de Chile. Naciones Unidas, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

CEPAL/OIJ. (2004). La juventud en Iberoamérica: tendencias y urgencias, (LC/L.2180-P/E), Santiago de Chile, Naciones Unidas, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Organización Iberoamericana de Juventud (OIJ).

CEPAL 2016. "Base de datos de programas de protección social no contributiva", División de Desarrollo Social, CEPAL. Disponible en: <http://dds.cepal.org/bdptc/contacto.php>

CÉSPEDES, Catalina, ROBLES, Claudia y RICO, María Nieves. (2016). "Niñas y adolescentes en América Latina y el Caribe. Deudas de igualdad", Serie asuntos de Género N° 133, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF)

CUNILL-GRAU, Nuria; REPETTO Fabián y BRONZO Carla. (2015). "Coordinación intersectorial pro integralidad de las instituciones de política social". En; CECCHINI, Simone; FILGUEIRA, Fernando; MARTÍNEZ, Rodrigo y ROSSEL, Cecilia. (Editores) Instrumentos de Protección Social. Caminos latinoamericanos hacia la universalización. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Naciones Unidas, Santiago de Chile, 408-444.

CRUCES, Guillermo y GASPARINI, Leonardo (2010). "Las asignaciones universales por hijo: impacto, discusión y alternativas", *Documentos de Trabajo*, N° 102, La Plata, CEDLAS-UNLP: 1-42.

GIACOMETTI, Claudia y PAUTASSI, Laura. (2014). Infancia y (des)protección social en América Latina. Un análisis de cinco países latinoamericanos. Serie *Políticas Sociales* N° 214, Santiago de Chile, CEPAL, 2014.

ISLA, Alejandro y VEZZA, Evelyn 2013 El acceso a la Asignación Universal por Hijo en los pueblos indígenas del Norte Argentino" Buenos Aires, UNICEF.

JIMÉNEZ Maribel y JIMÉNEZ Mónica (2015) Asistencia escolar y participación laboral de los adolescentes en Argentina: el impacto de la Asignación Universal por Hijo. Organización Internacional del Trabajo, Serie Documentos de Trabajo 11, Buenos Aires.

KABEER, Naila (1998). Realidades trastocadas. Las jerarquías de género en el pensamiento sobre el desarrollo, México, Editorial Paidós, PUEG.

LO VUOLO, Rubén 2009 Asignación Universal por Hijo. Serie Análisis de Coyuntura N° 21, Buenos Aires, Centro Interdisciplinario de Políticas Públicas (CIEPP).

MARCO NAVARRO, Flavia (2012), *El Bono Juancito Pinto del Estado Plurinacional de Bolivia. Programas de transferencias monetarias e infancia*, (LC/W.492), Santiago de Chile, Naciones Unidas, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

MAURIZIO, Roxana y VÁSQUEZ, Gustavo, (2012). *The impacts of a child allowance program on the behavior of adults in the labor market. The case of Argentina*, (JEL code: J22, I38, J08), [En línea], Argentina, [fecha de consulta: 28 de enero de 2013], <http://www.econ.uba.ar/www/institutos/economia/Ceped/actividades/Seminario%20Interdisciplinario/Mesa%20Debate%20%20-20Pol%C3%ADtica%20social/Maurizio.pdf>

PAUTASSI, Laura, ARCIDIÁCONO, Pilar y STRASCHNOY Mora. (2014). "Condicionando el cuidado. La Asignación Universal por Hijo para la Protección Social en Argentina" En: Revista Íconos. Revista de Ciencias Sociales. Num. 50, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-Sede Académica de Ecuador, Quito, septiembre 2014, 61-75.

RAZAVI, Shahra. (2007). The Political and Social Economy of Care in a Development Context Conceptual Issues, Research Questions and Policy Options. UNRISD, [http://www.unrisd.org/80256B3C005BCCF9/\(httpAuxPages\)/2DBE6A93350A7783C12573240036D5A0/\\$file/Razavi-paper.pdf](http://www.unrisd.org/80256B3C005BCCF9/(httpAuxPages)/2DBE6A93350A7783C12573240036D5A0/$file/Razavi-paper.pdf)

RICO, María Nieves y TRUCCO, Daniela, (2014). "Adolescentes Derecho a la educación y al bienestar futuro", (LC/L.3791) Serie Políticas Sociales, N° 190. Santiago de Chile, Naciones Unidas, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) / Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF).

RODRÍGUEZ ENRIQUEZ, Corina y PAUTASSI, Laura. (2014). La organización social del cuidado de niños y niñas. Elementos para la construcción de una agenda de cuidados en Argentina, Buenos Aires: ADC, CIEPP y ELA, 2014.

ROSSEL, Cecilia. (2013). "Desbalance etario del bienestar. El lugar de la infancia en la protección social en América Latina", (LC/L.3574), Serie Políticas Sociales N° 176, Santiago de Chile, Naciones Unidas, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) / Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF).

ROSSEL Cecilia y HERNÁNDEZ, Diego (2013). "Cuidado infantil, tiempo y espacio: el transporte y la frontera del acceso." En: PAUTASSI, Laura y ZIBECCHI, Carla (coord.). Las fronteras del cuidado. Agenda, derechos e infraestructura. Buenos Aires: Editorial Biblos.

TORRADO, Susana. (2005). "Algunas precisiones metodológicas". En: Susana Torrado (dir.) Trayectorias nupciales, familias ocultas (Buenos Aires, entresiglos), Buenos Aires: Miño y Dávila Editores y Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas (CIEPP).

UNICEF (2016) Estado Mundial de la Infancia 2016: Una oportunidad para cada niño. Fondo de Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), Nueva York, 2016.