



## **Grupo Temático N° 14: Políticas sociales, laborales y de seguridad social**

**Coordinadores: Alejandra Beccaria, Natalia Benítez, Claudia Danani**

---

### **Infancia desprotegida: límites a las transferencias condicionadas en cinco países de América Latina**

**Autor/es: Laura Pautassi**

**E – mails: [laura.pautassi@gmail.com](mailto:laura.pautassi@gmail.com)**

**Autor/es: Claudia Giacometti**

**E – mails: [cgiacometti@hotmail.com](mailto:cgiacometti@hotmail.com)**

**Pertenencia institucional: CONICET/UBA – Consultora independiente**

#### **Introducción**

La ponencia recupera los resultados de la investigación realizada en el marco de una asistencia técnica al Proyecto CEPAL-UNICEF,<sup>1</sup> cuyo objetivo fue analizar la situación de los niños, niñas y adolescentes (NNA) de 5 países de América Latina: Estado Plurinacional de Bolivia, Chile, Ecuador, México y Uruguay, identificando las condiciones de vulnerabilidad que atraviesan, tanto en términos de pobreza, acceso a servicios básicos, como el nivel de ingresos de los hogares en los que habitan, las condiciones de la vivienda, el nivel educativo de los padres y las madres, la composición del hogar y el nivel de formalidad en el empleo. El diseño metodológico partió por considerar las brechas que dan cuenta de distintas situaciones, ya sea por motivos de discriminación (género, pertenencia étnica o racial, lugar de residencia) o desde un enfoque de derechos y de género, analizando la situación en que viven estos hogares desde el abordaje multidimensional de la pobreza infantil. A partir de procesamientos de fuentes primarias y secundarias de información, se identificaron los efectos que produce la pobreza de manera diferenciada en niños, niñas y adolescentes, para luego, analizar las características de las respuestas estatales, considerando a cada país seleccionado en particular.

---

<sup>1</sup>Los principales resultados fueron publicados en: Giacometti, Claudia y Pautassi, Laura “Infancia y (des) protección social. Un análisis comparado en cinco países latinoamericanos. *Serie Políticas Sociales* N° 214, UNICEF-CEPAL, Santiago de Chile, Naciones Unidas, noviembre 2014.



A los efectos de las hipótesis elaboradas, cobran centralidad los Programas de Transferencias condicionadas (PTC) evidenciando una tensión entre prestaciones contributivas y no contributivas, la que está marcando una frontera en términos de situación de pobreza del hogar, debido al peso que tienen los PTC en el ingreso global de dicho núcleo familiar, atravesados por discriminaciones de género. Es así como un importante número de acciones, no necesariamente integradas en una política, que consolidaron la presencia de los Programas de Transferencias Condicionadas de Ingresos (PTC) como la principal medida de intervención en el campo social en la región, con la particularidad que consideran a los niños, niñas y adolescentes como sujetos titulares de derechos, y por lo tanto, titulares de la prestación, la que en general designa como principal perceptora a las madres. En paralelo, muchos de los niños, niñas y adolescentes (en adelante, NNA) en América Latina, continúan insertos en el marco de las transferencias históricas de ingresos para asalariados formales, cuyo objetivo ha sido la cobertura de las contingencias sociales vinculadas con el crecimiento y expansión de núcleo familiar previsto en los sistemas de seguridad social de tipo contributivo. Estas transferencias, conocidas generalmente como asignaciones familiares cuya titularidad no es del niño o niña, están destinadas a cubrir la situación contingente del asalariado formal, que de acuerdo a la estructura de funcionamiento de los mercados laborales de la región desde mediados del siglo pasado a la fecha, estuvo a cargo del jefe varón del núcleo familiar. Si bien esta dinámica de las asignaciones ha sufrido algunos cambios, en general se ha mantenido estable, sin que se haya evaluado suficientemente el impacto de esta medida en las condiciones de vida de los niños y niñas de cada hogar, como tampoco el diseño de políticas que acompañen las otras demandas de cuidado y protección de dicho núcleo familiar.

Es precisamente la tensión entre prestaciones contributivas y no contributivas, particularmente los PTC, la que está marcando una frontera en términos de situación de pobreza del hogar, debido al peso que tienen en el ingreso global de dicho núcleo familiar, pero particularmente porque en la mayoría de los casos, es el único ingreso o el ingreso equivalente que aporta la mujer en el hogar, teniendo en cuenta que el esquema de condicionalidades atribuye la exclusividad de las responsabilidades de cuidado en cabeza de la madre, sin que se estimule su participación en el mercado de trabajo.

La ponencia, selecciona algunas de las variables analizadas, particularmente en relación con las condiciones de vida y el acceso a la educación, en base a la información provista por las encuestas de hogares, analizando la situación actual de quienes tienen cobertura de programas y quienes no la tienen, las debilidades que presentan estos programas, como también los límites de la seguridad social



formal, identificando núcleos críticos y necesidades que requieren ser contempladas por las políticas públicas, proponiendo acciones para efectivamente avanzar en el cumplimiento de los derechos de los niños, niñas y adolescentes (NNA).

## 2. El contexto de pobreza persistente

En América Latina en los últimos años se han producido cambios de relevancia en cuanto a los niveles de pobreza e indigencia. En promedio, la disminución de la pobreza alcanza los 15,7 puntos porcentuales acumulados desde el año 2002. La pobreza extrema también registra una caída apreciable de 8 puntos porcentuales. En efecto, entre el 2002 y el año 2007 el número de personas pobres se redujo a una tasa del 3,8% anual y el número de personas indigentes a un ritmo del 7,1% anual. En cambio, entre 2007 y 2012 la velocidad con que se ha reducido el número de personas con ingresos insuficientes cayó al 2,5% anual en el caso de la pobreza, y al 0,9% anual en el caso de la indigencia. Sin embargo, el ritmo de disminución de la pobreza e indigencia se ha frenado en los años recientes, (CEPAL, 2013: 17).

La evidencia empírica muestra que la intensidad de la pobreza por ingresos en la región presenta un panorama heterogéneo, no obstante se observan dos regularidades que interesa destacar. En relación a la edad, los niños, niñas y adolescentes son los más afectados por la pobreza, ubicándose las tasas de pobreza de las personas menores de 15 años, entre 1,1 y 2,0 veces por encima de la correspondiente a la población total, registrándose las mayores diferencias en los países con menores niveles de pobreza. La segunda característica que ha adoptado la distribución de la pobreza, que ha sido analizado en detalle en diversos estudios (CEPAL, 2003 y 2013), es la mayor incidencia entre las mujeres. Solamente si se consideran las mujeres en edad activa, aquellas 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).

Un estudio reciente, (Rossel, 2013) analiza la evolución en las últimas décadas del desbalance etario en la distribución de la riqueza y sus consecuencias en términos de equidad. Este desbalance hace referencia a la sobrerrepresentación de niños, niñas y adolescentes en la población en situación de pobreza. Las estadísticas muestran que la proporción de NNA que viven en hogares bajo la línea de pobreza se redujo de manera considerable. Sin embargo, en la mayor parte de los países, ésta disminución fue menos importante que la registrada para el total de la población, para los adultos mayores y también para la población entre 18 y 64 años. Como resultado de esta combinación, luego de una década de crecimiento en la región, la sobrerrepresentación infantil y adolescente en



las categorías de pobreza y vulnerabilidad se incrementó en forma alarmante. Este incremento del mayor peso de los NNA en condiciones de pobreza por ingreso respecto a la población adulta, se da en un contexto regional en el cual se observa un incremento del gasto público social (Rossel, 2013), lo cual lleva a discutir el diseño de las políticas públicas implementadas.

Otra dimensión a tener en cuenta es la demográfica. América Latina se encuentra en un proceso de envejecimiento de la población. Si bien la estructura demográfica en la región presenta fuertes heterogeneidades en y entre países, no obstante, existen algunas tendencias uniformes, entre otras: urbanización, disminución de la fecundidad, aumento de la esperanza de vida e incremento de la proporción de personas mayores de 60 años. Las últimas estimaciones demográficas (CELADE, 2012) ofrecen dos datos que es preciso destacar. En el período 1990-2010, disminuyó la relación de dependencia, y la relación de niños y niñas menores de 4 años por mujer. Esto constituía una ventaja relativa para implementar políticas de reducción de la pobreza infantil. En las próximas décadas se estima que continuará la reducción de la relación de niños y niñas menores de 4 años en la región. El porcentaje de mujeres en edad fértil en cambio tenderá a disminuir, producto del envejecimiento poblacional. No obstante, en los próximos años, se mantendrá en la región aún en valores superiores al 50%, aunque en Chile y Uruguay, países con un proceso de envejecimiento más avanzado, el porcentaje en la actualidad ha comenzado a decrecer.

Esta situación ofrece una oportunidad demográfica que las políticas públicas deberían poder optimizar, siempre y cuando incorporen el enfoque de género. Es preciso aprovechar el bono demográfico, para ello se requiere de políticas tendientes a garantizar una inserción laboral asalariada y protegida de mujeres y varones, con disponibilidad de políticas de conciliación trabajo-familia, lo cual puede contribuir a mejores posibilidades de romper con los círculos de reproducción de la pobreza que afectan a los hogares. Sin embargo no resuelven de manera integral el problema.

Desde el abordaje multidimensional de la pobreza infantil y considerando un promedio para 17 países, entre 2000 y 2010, la incidencia de la pobreza infantil pasó de 54% a 46%. (Rico, Espíndola y Céspedes: 2012). Esta metodología considera que la pobreza infantil se compone por la presencia de privaciones en el ejercicio de los derechos de los niños, niñas y adolescentes en determinados ámbitos identificados como constitutivos de pobreza: educación, nutrición, vivienda, agua, saneamiento e información (CEPAL/UNICEF, 2012).<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> De acuerdo con la metodología desarrollada por la CEPAL y la Oficina Regional del UNICEF para América Latina y el Caribe, el carácter universal de los derechos humanos implica valorar el derecho -o su privación- de la misma manera en todos los grupos poblacionales de niños, niñas y adolescentes, sin establecer umbrales distintos para la



Nuevamente, la evidencia empírica muestra como en América Latina un 40,5% de los niños, niñas y adolescentes son pobres, es decir que en 2011 habría aproximadamente 70,5 millones de NNA viviendo en condiciones de pobreza, de los cuales un 16,3 % se encuentra en situación de pobreza extrema, entendiendo como tal la existencia de al menos una privación grave (CEPAL, 2013: 100). En otros términos, uno de cada seis niños y niñas es extremadamente pobre en América Latina, lo que significa que la pobreza extrema está afectando a más de 28,3 millones de NNA

Sin embargo, a pesar de su magnitud persistente, en todos los países se verifica una reducción de la pobreza infantil total de más de 14 puntos porcentuales en el período (2000-2011) pasando del 55,3% de los niños alrededor de 2000 al 41,2% en 2011 (CEPAL, 2013: 105). Se evidencian esfuerzos considerables desde las políticas públicas para la reducción de la pobreza, aunque la pobreza infantil no es un tema de agenda de la mayoría de los países de América Latina. Parte del esfuerzo de reducción de la pobreza está dado por el impacto de los Programas de Transferencia Condicionadas de Ingresos, los que efectivamente han contribuido de manera significativa a ésta reducción global, pero tal como se analiza a lo largo de este documento, no han intervenido de manera integral. La pobreza infantil no es el eje de las políticas sociales actuales, centradas principalmente en los PTC, sino que su reducción es la consecuencia de la disminución global del fenómeno. Y tal como se analizará, ésta falta de centralidad de la pobreza infantil como un tema de agenda prioritario, determina los patrones de vulnerabilidad persistentes en la región.

Lo anterior condice con la reducción de la intensidad de la pobreza, que tal como señala esta metodología de abordaje, es el porcentaje de niños con múltiples privaciones (calidad de vivienda, saneamiento, acceso a agua potable, educación e información). Mientras que en el año 2000 aproximadamente el 41% de los niños extremadamente pobres se veían afectados por dos o más privaciones graves, en el 2011 este porcentaje se redujo al 28%. Del total de niños pobres de la región, el 58% tenían más de un derecho vulnerado en el año 2000, porcentaje que disminuye al 42% en 2011. En el caso de Uruguay, Chile y el Brasil se registraron mayores variaciones negativas de la pobreza multidimensional (CEPAL, 2013: 105).

Es decir, se ha producido una modificación en la composición de la pobreza multidimensional, que se visualiza en la última década donde la proporción de niños y adolescentes en situación de

---

población urbana y la rural; lo que a su vez, dada la indivisibilidad e interdependencia de los derechos humanos conduce a considerar cada privación moderada como indicador de pobreza, debido a que viola o incumple al menos con un derecho, y cada privación grave como indicador de extrema pobreza en la infancia. Entre las privaciones consideradas se encuentran: i) privaciones en torno a la calidad de la vivienda, ii) al saneamiento; iii) al acceso a agua potable, iv) en la educación y en v) la información; (CEPAL-UNICEF, 2010).



pobreza severa pasó de 26,3% a 15,8% y, en contrapartida, la pobreza moderada pasó de 28,1% a 30,5% (CEPAL, 2013). Sin embargo, uno de cada cuatro niños en condiciones de pobreza extrema tiene vulnerado severamente el ejercicio de más de un derecho fundamental, mientras que dos de cada tres niños y niñas pobres sufren privaciones en una sola necesidad, lo que no quita dramatismo a la situación, e inicia un gradiente de privaciones que muy fácilmente alcanzan el lugar de “*síndrome de múltiples privaciones*”, consolidando la reproducción intergeneracional de la pobreza (CEPAL, 2013).

Las tres dimensiones con mayor peso en la incidencia de la pobreza infantil son las de acceso a servicios sanitarios, al agua potable y a la calidad de la vivienda, que además tienen mayor peso relativo debido a la reducción de la pobreza extrema, lo cual estaría sugiriendo que los avances en educación, información y nutrición han sido más importantes que en las primeras.

En el caso de la educación es una de las que tiene menor porcentaje de NNA privados moderados o graves respecto del resto de las dimensiones que componen la pobreza infantil. Esta dimensión ha perdido peso en la extrema pobreza, lo que indica que efectivamente hubo avances en la reducción de la proporción de niños que no accedían a la escuela, pero no ocurre lo mismo con la privación severa, lo que supone que los avances en la reducción de la deserción escolar han tenido menos significación que los logros en otras áreas. Este conjunto de razones explica que su peso ha aumentado como factor incidente en los niveles de pobreza total, lo que da cuenta de la debilidad de las medidas adoptadas sectorialmente (CEPAL, 2013).<sup>3</sup> De este modo, y comparando el período comprendido entre el año 2000 y el 2011, la calidad de la vivienda, el acceso a agua potable y a saneamiento adecuado eran dimensiones que impactaban en la presencia de un 82% de los NNA extremadamente pobres, sean estas tres o combinadas con las otras dos privaciones, que aumentó en el 2011 al 88,4%. La incidencia de estas tres dimensiones en la pobreza infantil total son altamente significativas en los niveles de pobreza, y su relevancia aumentó al disminuir la pobreza total entre los niños, del 73% en 2000 al 82% en 2011 (CEPAL, 2013). Es decir, además de los magros resultados en términos educativos, son también débiles las medidas en términos de garantizar el acceso a una vivienda de calidad, sin hacinamiento y sin aumentar el acceso al agua potable.

Nuevamente, los datos ilustran que en la última década, la pobreza infantil por privaciones múltiples ha disminuido, pero aún afecta a más de un 40% y esto se produce en un período de

---

<sup>3</sup> Tal como señala CEPAL (2013) la disminución del peso de educación en la explicación de la extrema pobreza muestra que si bien hubo avances destacados en la reducción de la proporción de niños que no ingresaban a la escuela, el hecho



importante crecimiento económico en la región en los últimos años. Tal como señala CEPAL (2013) si sigue el promedio de diez puntos porcentuales de disminución 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.

Desempleo entre los jóvenes y desigualdad de género son dos dimensiones que contribuyen a explicar los procesos de infantilización de la pobreza. En primer lugar, la situación de desempleo de los jóvenes alerta sobre la necesidad de su intervención. Se ha advertido reiteradamente que la juventud se ha convertido en un “*cuello de botella*” para las políticas sociales, donde confluyen numerosos déficit tanto del sistema educativo como de las políticas de juventud, las que condicionan el acceso y permanencia de este grupo etéreo en el mercado de trabajo, y donde la brecha entre los distintos niveles de ingresos se mantiene estable. Rico y Trucco (2014) presentan un dato contundente en relación con el desgranamiento educativo, donde los varones que han abandonado el sistema educativo tempranamente tienen 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.

Las tendencias aquí analizadas, de manera esquemática, adquieren otros sesgos si se tiene en cuenta que, como ocurre en otros tramos etarios, también entre los jóvenes de entre 15 y 24 años 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 que entre los varones (CEPAL, 2012).

Esta situación es alarmante, debido a la advertencia reiterada de numerosos estudios que han alertado sobre la caída en el ritmo de crecimiento de la participación femenina en el mercado de trabajo, especialmente 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; mientras que

---

que no ocurra lo mismo en la pobreza total implica que dichos avances en la reducción de la deserción escolar, tienen menor impacto que en otras áreas.



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, 2010b: 14).

En síntesis, el escenario regional muestra que a pesar de una disminución de la proporción de NNA en la población total, en el marco de un proceso de crecimiento económico y aumento del gasto público social, no se ha podido revertir la tendencia a la infantilización de la pobreza. Esta situación pone en agenda la necesidad de un debate integral y transversal que aborde las condiciones de vida de NNA en América Latina e interpele a las políticas públicas.

### **3. La composición de los hogares en los países bajo análisis**

Desde un enfoque de derechos y de género, es importante poder profundizar en el análisis de la composición de los hogares, ya que esta perspectiva enfatiza la necesidad de contar con políticas que contemplen las demandas diferenciales de los distintos ciclos vitales y que sean transformadoras de las situaciones de discriminación que se presentan al interior de los mismos.

Históricamente, las encuestas a hogares permitieron examinar las características de los hogares tomándolos como unidad de análisis. Por ello, incluyeron una pregunta sobre la relación de parentesco con el jefe(a) de hogar. En los últimos años, se ha avanzado en la incorporación de preguntas orientadas a identificar la conformación familiar de los núcleos que componen el hogar. No obstante, cuando se examinan las encuestas en los países seleccionados se observa que aún persisten algunas dificultades para un análisis en profundidad de las relaciones entre los distintos núcleos en el hogar. La posibilidad de profundizar en estas relaciones podría brindar elementos para avanzar en el conocimiento de las distintas estrategias que elaboran los hogares para atender las necesidades de cuidado, como también las formas en las que se distribuyen los ingresos al interior del mismo. Para unificar el tratamiento de los datos y obtener información sobre las características del padre y la madre, se consideraron los datos de la persona identificada como madre/padre y en el caso de los hijos/as la línea del jefe/a y cónyuge. Idealmente se debería trabajar con las aperturas que ofrecen Uruguay y Chile, pues al considerar jefe/cónyuge y no la respuesta si es hijo/a de ambos se está sobreestimando la cantidad de NNA que conviven con ambos.

En el caso de Uruguay este tratamiento identifica a un 23% de NNA que conviven exclusivamente con la madre. No obstante, cuando se analiza la declaración de la relación de parentesco, existe un



8.9% de NNA que son exclusivamente hijos o hijas de mujeres que están conviviendo con una nueva pareja (como parejas y cónyuges). Es decir un 32% de NNA viven a cargo de la madre.

**Cuadro N° 1**  
**Uruguay. Población de 0 a 17 años según convivencia con la madre y el padre. Año 2011**

	No corres- ponde*	Hijos/as de jefe o cónyuge exclusivamente							Total
		Subtotal	Varón	Mujer	Jefe varón	Jefa mujer	cónyuge varón	cónyuge mujer	
Con ambos	61.3	10.0	1.1	8.9	0.9	3.0	0.2	5.9	71.2
Solo con la madre	7.7	15.5	0.0	15.5	0.0	15.5	0.0	0.0	23.2
Solo con el padre	0.5	1.6	1.6	0.0	1.6	0.0	0.0	0.0	2.1
Ninguno de los padres	3.3	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	3.3
Conformó nuevo hogar	0.2	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.2
Total	73.0	27.0	2.7	24.4	2.5	18.4	0.2	5.9	100.0

\* son hijos/as de ambos o tienen otra relación de parentesco.

Fuente: Giacometti y Pautassi (2014) en base a Encuesta de Hogares, 2011.

En Chile, país que más ha avanzado en el relevamiento de los núcleos familiares del universo bajo estudio, existe una consulta dirigida a los hogares que contienen más de un núcleo familiar, buscando captar las razones por las cuales conviven. Los resultados son ilustrativos. En los hogares más pobres la principal razón de la convivencia de más de un núcleo es la económica. Asimismo, cabe interrogarse si estas situaciones son contempladas (o no) en el diseño de los programas de transferencias condicionadas, desconociendo la necesidad de garantizar el derecho a la vivienda en la región. Cabe señalar que los sistemas de seguridad social para asalariados formales tampoco se contempla la cobertura de la contingencia de vivienda, solamente se presupone una mejor posición para el acceso vinculada a la estabilidad en el puesto de trabajo y eventualmente el acceso a líneas crediticias, aunque en pocos casos por ejemplo se contempla la posibilidad de acceso de mujeres a cargo del núcleo familiar.

**Cuadro N° 2 - Chile**  
**Hogares con al menos un NNA en los que conviven más de un núcleo según razones por las cuales viven juntos según nivel de ingreso del hogar. Año 2011**

Quintil de ingreso Per cápita del hogar	Preferencia o costumbre	Cuidado de personas	Razones económicas o emergencia	Otras	Total
1	4.0	4.5	86.2	5.3	100.0
2	10.0	2.4	84.1	3.5	100.0
3	8.5	3.9	82.6	5.0	100.0
4	16.6	14.5	62.6	6.2	100.0
5	28.4	6.0	61.9	3.7	100.0
Total	8.3	4.8	82.0	4.9	100.0

Fuente: Giacometti y Pautassi (2014) en base a Encuesta CASEN 2011.

Tal como los datos muestran, entre un 20 o un 30% -dependiendo los países- de niños, niñas y adolescentes vive solo con la madre. El sesgo de género en los sistemas estadísticos y su impacto en los déficits de información es un tema que se aborda a lo largo del presente documento, pues se considera central avanzar hacia sistemas integrados de encuestas a hogares que incorporen en su diseño conceptual el enfoque de género y de derechos.

### 3.1. La composición según sexo del jefe

El examen de las condiciones de vida de los hogares, utilizando distintas variables de análisis, es fundamental en tanto posibilita identificar demandas hacia las políticas públicas que den cuenta de los distintos ciclos vitales de los hogares y cómo estos están siendo incorporados en el diseño de los programas. Al respecto, y como queda reflejado en el siguiente cuadro (N° 4), es importante detenerse en el análisis de los integrantes del hogar, los vínculos filiales u otro tipo de relaciones, al mismo tiempo poder identificar si se encuentran varios núcleos de hogares conviviendo en una misma vivienda.

**Cuadro N° 3**  
**Porcentaje de jefatura femenina en los hogares con al menos un niño, niña y adolescente**

	Total	Edad del jefe o jefa			Ámbito	
		Hasta 24 años	25 a 54 años	55 años y más	Rural	Urbano
Estado Plurinacional de Bolivia 2012	22.8	27.6	21.1	28.4	16.7	25.6
Chile 2011	37.4	42.7	37.1	37.8	23.8	39.3
Ecuador 2012	20.7	16.0	19.8	25.1	15.7	23.0
México 2010	20.5	14.5	19.0	28.4	16.8	22.8
Uruguay 2011	35.8	48.3	34.9	37.7	14.9	37.5

Fuente: Giacometti y Pautassi (2014) en base a las Encuestas de Hogar de Chile, México, Uruguay provistas por la División de Desarrollo Social de la CEPAL y las Encuestas a Hogar del Estado Plurinacional de Bolivia y Ecuador.

Es precisamente sobre éste aspecto que es importante visibilizar las “familias ocultas” que se definen como aquellos núcleos conyugales secundarios (NCS). De acuerdo con Torrado (2005) un núcleo conyugal es 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.

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. Así, los miembros de los NCS quedan invisibilizados como “familia” y aparecen como miembros parientes o no parientes del jefe/a de hogar, lo cual a su vez repercute en el registro de las familias nucleares.

La incidencia de la jefatura femenina en hogares con al menos un niño, niña o adolescente, es notoriamente diferencial en los países analizados. Chile y Uruguay 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 hay más jefatura femenina en el ámbito urbano. Con excepción de Chile, la jefatura femenina es más frecuente en las mujeres que tienen más de 55 años.

**Cuadro N° 4**  
**Hogares con jefatura femenina y presencia de cónyuge y hogares monoparentales.**

	Estado Plurinacional de Bolivia 2012	Chile 2011	Ecuador 2012	México 2010	Uruguay 2011
<b>Jefatura femenina por identificación</b>	<b>22.8</b>	<b>37.4</b>	<b>20.7</b>	<b>20.5</b>	<b>35.8</b>
Con cónyuge	17.9	30.0	9.9	14.0	39.0
Sin cónyuge	82.1	70.0	90.1	86.0	61.0
<b>Jefatura femenina sin cónyuge</b>	<b>18.7</b>	<b>26.2</b>	<b>18.6</b>	<b>17.6</b>	<b>21.8</b>
<b>Monoparentales</b>	<b>24.1</b>	<b>29.6</b>	<b>22.4</b>	<b>20.7</b>	<b>25.3</b>
Porcentaje con Jefatura femenina	77.6	88.6	83.1	85.3	86.3

Fuente: Giacometti y Pautassi (2014) en base a las Encuestas de Hogar de Chile, México, Uruguay provistas por la División de Desarrollo Social de la CEPAL y las Encuestas a Hogar del Estado Plurinacional de Bolivia y Ecuador en línea.

Desde una perspectiva de género, el análisis de la forma en que se define la jefatura femenina es relevante, porque muestra diferenciales entre países y avances en términos de garantizar el principio de igualdad y no discriminación. El cuadro anterior refleja la jefatura del hogar, tal como la captan las encuestas. No obstante, cuando se analiza la presencia o no del cónyuge en el hogar, los resultados son diferentes. Históricamente, y en contexto de discriminación de género, la identificación de la jefatura femenina se producía cuando no existía un cónyuge varón. En presencia de ambos cónyuges, quién era identificado (por el hogar o por quién entrevistaba) como jefe de hogar era el varón. Ahora bien, cuando se analiza la composición de los hogares de jefatura femenina se observa que comienzan a aparecer casos en que se identifica a la mujer como jefa de hogar, aunque esté presente el cónyuge masculino. Esta situación se produce de manera más intensa en Uruguay y en Chile. En todos los países seleccionados, la mayor parte de los hogares monoparentales están a cargo de mujeres. Es interesante que se esté avanzando en la identificación

de la mujer como jefa de hogar cuando hay presencia de cónyuge. No obstante, esto supone una limitación para el análisis de los hogares tomando solo la jefatura del hogar.

Cuando se analiza la composición de los hogares, identificando cuál es la relación de parentesco de los niños, niñas y adolescentes y la existencia de otros núcleos familiares, se observa que en todos los países bajo estudio, la presencia de otros núcleos familiares es más fuerte en los hogares de jefatura femenina. En general, se trata de jefas mayores de 55 años. La jefatura femenina se incrementa en todos los países en aquellos hogares en los que vive más de un núcleo familiar.

**Cuadro N° 5**  
**Porcentaje de jefatura femenina según relación de parentesco de los NNA**

**a) Total de hogares con al menos un niño, niña o adolescente**

Ámbito	Relación de parentesco de niños, niñas y adolescentes	Estado Plurinacional de Bolivia 2012	Chile 2011	Ecuador 2012	México 2010	Uruguay 2011
<b>Total</b>	Total	22.8	37.4	20.7	20.5	35.8
	Solo con hijos	19.1	34.6	17.1	16.2	33.1
	Hijos y/o otros NNA	<b>35.6</b>	<b>43.9</b>	<b>29.9</b>	<b>32.8</b>	<b>48.2</b>
<b>Urbano</b>	Total	25.6	39.3	23.0	22.8	37.5
	Solo con hijos	21.7	36.5	19.2	18.0	34.8
	Hijos y/o otros NNA	<b>39.7</b>	<b>45.8</b>	<b>33.6</b>	<b>35.9</b>	<b>49.6</b>
<b>Rural</b>	Total	16.7	23.8	15.7	16.8	14.9
	Solo con hijos	13.1	20.7	12.6	13.3	12.7
	Hijos y/o otros NNA	<b>27.6</b>	<b>30.9</b>	<b>23.0</b>	<b>27.4</b>	<b>27.1</b>

**b) Hogares con más de un núcleo familiar**

Hogares con más de un núcleo familiar	Estado Plurinacional de Bolivia 2012	Chile 2011	Ecuador 2011	México 2010	Uruguay 2011
Jefatura masculina	19.3%	30.4%	32.0%	23.0%	15.2%
Jefatura femenina	<b>35.8%</b>	<b>39.7%</b>	49.0%	<b>42.4%</b>	<b>24.9%</b>
Total	23.1%	33.9%	35.9%	26.9%	18.7%

Fuente: Giacometti y Pautassi (2014) en base a las Encuestas de Hogar de Bolivia, Chile, México, Uruguay provistas por la División de Desarrollo Social de la CEPAL y las Encuestas a Hogar del Estado Plurinacional de Bolivia y Ecuador en línea.

Cabe señalar que para el análisis desarrollado en este documento, la composición de los hogares se ha trabajado con las variables que permiten identificar la presencia de la madre y el padre, y no la jefatura del hogar. Si se analiza la tradición de América Latina, la forma de organización familiar preponderante son los hogares nucleares. La mayor parte de los niños, niñas y adolescentes son “hijos”, pero con un peso distinto entre los países, que se ubica entre un 14 y un 26% de NNA que tienen otra relación de parentesco. Como se puede observar en el siguiente Cuadro entre un 20 y un 32% de los niños conviven en hogares extensos.

Cuadro N° 6

## Niños, niñas y adolescentes según relación de parentesco con el o la jefa de hogar y convivencia

		Estado Plurinacional de Bolivia 2012	Chile 2011	México 2010	Uruguay 2011	Ecuador 2012
Total		100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Convivencia con los padres o madres	Con la madre y el padre	74.1	62.7	74.2	71.2	66.6
	Solo con la madre	17.0	29.9	19.3	23.2	17.6
	Solo con el padre	2.6	1.8	1.6	2.1	2.3
	No vive ni con la madre ni el padre	5.6	0.0	4.4	3.3	5.4
	Conformó nuevo hogar *	0.7	0.3	0.2	0.2	0.2
	No se puede identificar convivencia **	0.0	5.3	0.3	0.0	7.9
Convivencia con otros NNA	Todos son hijos	77.2	67.6	72.5	81.0	70.2
	Hay otros NNA que no son hijos	22.8	32.4	27.5	19.0	29.8

\* es jefe/a o cónyuge

\*\* En el caso de Chile se debe a la falta de la pregunta que permita identificar la línea de la madre de quienes no son hijos/as. En el caso de Ecuador se debe a que la pregunta sobre quién es la madre y el padre se aplica en el cuestionario para 5 años y más, sería conveniente revisar la posibilidad de incluir esta pregunta para toda la población.

Fuente: Giacometti y Pautassi (2014) en base a las Encuestas de Hogar de Chile, México, Uruguay provistas por la División de Desarrollo Social de la CEPAL y las Encuestas a Hogar de Estado Plurinacional de Bolivia y Ecuador en línea.

Por otra parte, al considerar como eje de análisis la línea de la madre, se pueden captar en mayor medida los hijos e hijas de madres jóvenes, que, en este caso, la presencia de hogares ampliados es llamativa, pues disminuye la proporción de niños y niñas que son solo hijo/as del jefe o la jefa de hogar, lo que podría estar dando pautas de la presencia de cadenas globales de cuidado, es decir, la permanencia de los NNA con familiares debido a la migración laboral de la madre a países centrales y ocupadas en tareas de cuidado (Cuadro N° 8). La situación de las madres solas que van a vivir a la casa de los padres o familiares es un tema a abordar en las políticas de transferencias de ingreso como en el conjunto de políticas de infancia. Es preciso llamar la atención que, con distinta incidencia entre países, los NNA no pueden ser tratados como “hijos” del jefe (Cuadro 7).

En el caso de aquellas mujeres a cargo de familias secundarias “ocultas” se encuentran atravesadas por 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. De allí que a los efectos de las políticas sociales es fundamental iluminar sobre la presencia de estas “familias ocultas” y donde se perpetúa el traslado de los costos de la reproducción social a las familias y dentro de ellas a las mujeres. Pero a la vez debe quedar en claro que estos cambios en la composición de las familias inciden en el proceso de empobrecimiento. De

allí que 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 son mujeres.

**Cuadro N° 7**  
**Niños, niñas y adolescentes según edad de la madre y composición del hogar**

	Estado Plurinacional de Bolivia 2012			Chile 2011			Ecuador 2012		
	Hasta 23 años	24 a 34 años	35 años y más	Hasta 23 años	24 a 34 años	35 años y más	Hasta 23 años	24 a 34 años	35 años y más
Solo con la madre	26.2	17.2	18.7	52.6	33.8	27.8	11.2	21.1	22.0
En el hogar solo hay hijos	57.0	85.1	84.5	27.4	70.0	80.6	83.2	84.1	79.5
Hasta dos niños o niñas	60.6	37.0	38.2	69.0	66.5	70.3	71.7	40.5	44.8
Porcentaje del total	7.5	38.6	53.9	9.5	35.7	54.8	6.2	42.5	51.2
	México 2010			Uruguay 2011					
	Hasta 23 años	24 a 34 años	35 años y más	Hasta 23 años	24 a 34 años	35 años y más			
Solo con la madre	24.9	21.3	19.4	37.9	25.0	22.9			
En el hogar solo hay hijos	43.5	75.3	82.3	47.1	82.8	88.7			
Hasta dos niños o niñas	60.3	43.2	49.2	68.7	58.9	64.0			
Porcentaje del total	8.1	40.3	51.6	5.9	35.8	58.4			

Nota: Se excluyen los casos que no viven con la madre

Fuente: Giacometti y Pautassi (2014) en base a las Encuestas de Hogar de Chile, México, Uruguay provistas por la División de Desarrollo Social de la CEPAL y las Encuestas a Hogar del Estado Plurinacional de Bolivia y Ecuador en línea.

No obstante, estos procesos de cambios culturales, la noción de familia continúa marcada por un modelo de familia entendida como un núcleo heterosexual, formado por la madre y el padre unidos por el matrimonio con hijos, pudiendo también extenderse a la familia que vive bajo el mismo techo. Al respecto, cabe interrogarse ¿en qué medida las políticas sociales y los programas de reducción de la pobreza de la región han incorporado las diversas composiciones y diversidad de las familias?. Al menos en la definición de los mismos, la base de partida de muchos de los programas continúa siendo el hogar nuclear, con la carga de corresponsabilidades de cuidado puestas en la madre, fortaleciendo el binomio madre-niño, con las consecuencias que traen aparejadas en términos de la desigual distribución social del cuidado.

Un punto sobre el cual sería preciso profundizar en el análisis, es el porcentaje de niños, niñas y adolescentes que no viven con el padre ni la madre. Desde la perspectiva del cuidado, es preciso llamar la atención sobre este punto, ya que el diseño de los programas restringe el ingreso de NNA cuyos padres no conviven con ellos y se encuentran bajo regímenes de guarda o de tutela de algún familiar directo, sin que esta situación se haya regularizado legalmente. Esto significa, que tanto la situación de aquellos NNA indocumentados impide el ingreso a las programas, como los casos



donde no media una sentencia judicial que establezca los regímenes de tenencia de los NNA, se convierte en una causal de exclusión. En estos casos, es obligación del Estado ofrecer canales institucionales que permitan, en primer lugar adquirir el derecho de cada niño y niña a su identidad, como también comprobar y regularizar los vínculos familiares para ingresar a los programas sociales.

#### **4. Derecho a la Educación en los PTC**

Los PTC en general no tienen discusión, en tanto programas de sostenimiento de ingresos. Pero si existen debates sobre las otras funciones que pueden tener, y cada vez son más los cuestionamientos en relación con los límites que presentan. Por otra parte, se ha advertido sobre la imposibilidad de ir adaptándolos indefinidamente en relación con los requerimientos, por caso, la inclusión del enfoque de derechos y el riesgo que se conviertan en “un árbol de navidad” (Cecchini y Martínez, 2011) donde se van sumando temas y elementos que no conciben con su diseño de programas focalizados. Esto es, no pueden responder a una estructura de inclusión de derechos porque su propio diseño excluye este tipo de reconocimiento, y sitúa a la focalización –selectiva a determinadas características vinculadas con la pobreza- como constitutivas de los programas.

Un reciente trabajo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), promotor histórico de este tipo de programas, señala que, en base a los resultados, las encuestas de hogares revelan que los beneficiarios de los PMTC siguen siendo pobres o vulnerables en su mayoría, situaciones que se caracterizan por los bajísimos niveles de escolaridad e inestabilidad laboral (Stampini, y Tornarolli 2012). Agregan los autores, que en promedio, los jefes de los hogares beneficiados han completado 5,5 años de estudios y más del 70% no pasaron de la educación primaria, perpetuándose en ocupaciones informales, con un promedio de 67% de actividades vinculadas con el trabajo informal remunerado, trabajo familiar no remunerado, autoempleo o agricultura. Asimismo, advierten que no se están incorporando “políticas de graduación” que impulsen la salida de aquellos que ya no necesitan permanecer en el programa y demás mecanismos asistenciales, destacando especialmente que “el énfasis de las corresponsabilidades de la educación podría cambiar: de la asistencia a la escuela a los resultados del aprendizaje” (Stampini, y Tornarolli 2012). Sin embargo, entre las recomendaciones que formulan, establecen la corresponsabilidad de NNA, asociando la prestación a resultados de aprendizaje, lo que es totalmente contrario a un esquema de garantías del derecho a la educación de cada niño o niña.



Tal como se ha señalado a lo largo del análisis que aquí se desarrolla, en la mayoría de los programas analizados queda clara la ausencia de enfoque de género y la consideración de la mujer como madre/cuidadora. Solo se transfiere el dinero para disminuir la pobreza actual, y la estrategia se focaliza en el futuro potencial de NNA. Sin dudas, una educación de calidad es condición necesaria, pero no suficiente por si sola para superar la pobreza estructural. Es una visión segmentada y que luego se traduce en focalización y sectorialismo de las políticas.

Desde un enfoque de derechos, es preciso poner en el eje del debate la necesidad de políticas universales e integrales, que no suponen una oferta homogénea, por el contrario, la misma debe ser adaptable, adecuada y pertinente en el contexto social en el que se desenvuelve. Los programas de transferencias condicionadas deben interactuar con el resto de las políticas, de manera que puedan abordar las distintas dimensiones de la pobreza y tiendan a eliminar las barreras políticas, culturales, económicas e institucionales que sostienen la desigualdad

En algunos países, la transferencia está ligada a la asistencia, en caso contrario se pierde el derecho a percibirla. En otros, se descompone la transferencia, hay un componente alimentario y otro vinculado a la asistencia o matriculación. Incorporar en los programas de transferencia condicionada un monto de dinero que reconozca la asistencia, puede tener dos sentidos: a) como estímulo para la permanencia o reingreso, b) reconocer los mayores costos que supone la asistencia escolar en materia de traslados, ropa, calzado, etc. Cuando existe una transferencia única y se establece su pérdida en caso de no asistencia, queda planteada una contradicción. Si los criterios de selección están vinculados a la situación socioeconómica de la familia, la pérdida del ingreso de la prestación deriva en una doble penalización (educativa y de carácter alimentario).

Las modificaciones recientes de los PTC en México y Chile, han incorporado un beneficio vinculado a los resultados, tendientes a estimular la finalización del nivel medio superior. En ambos países ahora se incluye una prestación que se paga si se finaliza el nivel medio.

Desde una perspectiva de derechos es importante avanzar hacia sistemas integrales de información que permitan examinar las políticas tendientes a garantizar el derecho a la educación. En general, los programas de transferencias condicionadas monitorean indicadores de resultados, pero no incluyen datos sobre las características de la oferta educativa y su pertinencia y calidad para atender a NNA. Este enfoque que se propone no es neutro, poner el énfasis en la necesidad de monitorear las políticas hace foco en la responsabilidad de los Estados en garantizar el ejercicio de los derechos. Los indicadores de resultados son un insumo importante, pero es preciso avanzar hacia sistemas integrales. Una experiencia interesante en materia de información y la potencialidad de la



misma para un monitoreo desde un enfoque de derechos es el Censo Escolar de Brasil, que se aplica anualmente, y que en la cédula por alumno identifica a quienes cobran Bolsa Escola. Esto permitiría analizar la oferta y los diferenciales según características de la población atendida. En los PTC se hace foco en la corresponsabilidad de las familias, es preciso el diseño de sistemas de información que permitan evaluar también la responsabilidad del Estado como garante de derechos.

**Cuadro N° 8**  
**Programas de transferencias condicionadas y el abordaje del derecho a la educación**

Estado Plurinacional de Bolivia Bono Juancito Pinto	Menores de 18 años que asisten hasta 8 de primaria o 3 de Secundaria Comunitaria Productiva y educación juvenil alternativa	Asistencia 80%	No hay límites por hogar. Pago anual
Ecuador Bono de Desarrollo Humano	5 a 17 años	Asistencia del 75%	Transferencia plana (pago único por hogar) por hogar. Pago mensual
Uruguay Plan Equidad	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
México Programa Oportunidades	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	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
Chile. Ingreso Ético Familiar	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 y Pautassi (2014) a partir de CEPAL. División de Desarrollo Social de la CEPAL <http://dds.cepal.org/bdptc/>

Reconocer que los déficits de las políticas públicas condicionan el ejercicio del derecho a la educación implica revisar el rol que se le da a la asistencia o finalización escolar en los PTC. El rol de estímulo o reconocimiento de mayores costos está en línea con este enfoque. La penalización total (pérdida de la transferencia) por no asistencia, sin políticas o programas que atiendan a los NNA, es trasladarle a las familias y a los NNA los déficits de las políticas públicas.

Las distintas estadísticas muestran una tendencia de incremento de la cobertura educativa, aunque con un panorama de alta heterogeneidad en y entre países. La desigualdad educativa no se verifica tanto en la posibilidad de ingresar al sistema educativo, sino en la edad en que se lo hace y las posibilidades de alcanzar el nivel medio superior. Los PTC han sido efectivos para aumentar el ingreso y la permanencia en el sistema educativo.

Hay menores evidencias que los mismos impacten en la población adolescente que está afuera del sistema educativo. Esto puede explicarse tanto por problemas de la oferta, como de la debilidad del incentivo que tiene el monto que se paga con la transferencia condicionada.

En los países analizados, el ingreso a la educación primaria es prácticamente universal. Si bien aún persisten nudos críticos de niños y niñas que no ingresan a la educación (inferiores al 3 o 4%), el mayor desafío que enfrentan los países es garantizar una educación de calidad que asegure igualdad de oportunidades.

### Cuadro N° 9

#### Tasa de asistencia por grupos de edad

	Total			Urbano			Rural		
	6 a 11	12 a 14	15 a 17	6 a 11	12 a 14	15 a 17	6 a 11	12 a 14	15 a 17
Bolivia 2012	97.7	96.4	87.7	98.3	98.4	92.3	96.8	92.9	78.3
Chile 2011	98.7	94.4	81.4	99.0	97.1	86.7	98.4	89.9	72.1
Ecuador 2012	98.6	93.9	80.3	98.8	96.7	84.7	98.3	88.8	72.2
México 2010	99.2	99.0	90.7	99.2	98.9	90.9	98.9	99.5	89.4
Uruguay 2011	98.3	95.5	77.3	98.4	96.0	78.6	97.6	88.7	61.1

Fuente: Giacometti y Pautassi (2014) en base a las Encuestas de Hogar de Chile, México, Uruguay provistas por la División de Desarrollo Social de la CEPAL y las Encuestas a Hogar De Bolivia y Ecuador en línea.

La desigualdad de oportunidades en la educación se hace más evidente cuando se analiza la composición de la condición de asistencia a partir de los 12 años. Es importante darle visibilidad a las mismas, pues muestran una relación inversa entre el nivel de vulnerabilidad y la posibilidad de continuar la carrera escolar. Esto requiere poner en la agenda de discusión las políticas educativas y el deber del estado para garantizar el derecho a la educación

En consecuencia, es fundamental llamar la atención sobre la debilidad actual de los sistemas educativos para garantizar el derecho a la educación sin discriminación. En el siguiente cuadro, se

presenta la tasa de asistencia de 12 a 17 años según características de los hogares. Como podemos observar el rol del Estado como garante de igualdades educativas aún enfrenta desafíos importantes. Se ha optado en mostrar las categorías extremas, para darle mayor visibilidad a la desigualdad. En aquellos casos donde hay un menor nivel de ingreso per cápita en el hogar o menor nivel educativo de los adultos, están acompañados de una menor asistencia o atraso escolar. Los niños y niñas que viven en hogares con mayor número de NNA también enfrentan mayores desigualdades.

**Cuadro N° 10**  
**Tasa de asistencia de 12 a 17 años según características seleccionadas de los hogares**

		Estado Plurinacional de Bolivia 2009			Estado Plurinacional de Bolivia 2012			Chile 2011		
		Asiste		No asiste	Asiste		No asiste	Asiste		No asiste
		En término	Con atraso		En término	Con atraso		En término	Con atraso	
Quintil de ingreso	I	70.3	18.9	10.8	63.3	23.2	13.5	78.8	16.4	4.8
	V	88.5	6.0	5.5	87.7	7.4	4.8	89.4	9.1	1.4
Ubicación geográfica	Urbano	84.2	9.9	5.8	82.1	13.8	4.1	83.5	12.8	3.7
	Rural	67.6	16.6	15.8	65.4	21.2	13.4	81.7	13.8	4.5
Clima educativo	Menos de 10	68.8	17.5	13.7	60.7	26.4	12.9	76.9	16.3	6.8
	15 y más	93.2	5.6	1.2	91.9	6.9	1.2	88.5	10.3	1.2
Cantidad de NNA	Hasta dos	81.5	8.5	10.0	81.9	11.1	7.0	84.7	12.2	3.1
	3 a 4	80.3	13.2	6.5	75.0	18.3	6.7	80.3	14.5	5.2
	5 y más	66.0	19.3	14.8	65.9	24.8	9.3	73.7	17.4	8.9

		Uruguay 2011			Ecuador 2011			México 2010		
		Asiste		No asiste	Asiste		No asiste	Asiste		No asiste
		En término	Con atraso		En término	Con atraso		En término	Con atraso	
Quintil de ingreso	I	65.8	14.7	19.5	81.6	3.4	15.0	61.0	10.3	28.7
	V	93.8	4.6	1.6	96.2	0.4	3.4	90.0	2.1	7.9
Ubicación geográfica	Urbano	77.3	10.1	12.6	91.2	1.2	7.6	79.2	5.0	15.8
	Rural	65.1	10.5	24.4	79.2	2.8	18.0	64.1	7.9	28.0
Clima educativo	Menos de 10	64.4	14.8	20.8	77.8	2.7	19.6	62.8	8.0	29.2
	15 y más	92.8	4.7	2.5	97.3	0.7	1.9	92.7	3.1	4.1
Cantidad de NNA	Hasta dos	81.3	7.2	11.5	89.9	1.7	8.5	78.6	4.6	16.7
	3 a 4	72.0	13.9	14.0	86.0	1.5	12.5	71.5	6.7	21.8
	5 y más	52.4	20.4	27.1	77.0	3.2	19.8	50.4	11.6	38.0

En término: asiste a 6 grado o más o finalizó el nivel medio, Con atraso: asiste a 5 grado o menos

Fuente: Giacometti y Pautassi (2014) en base a las Encuestas de Hogar de Chile, México, Uruguay provistas por la División de Desarrollo Social de la CEPAL y las Encuestas a Hogar De Bolivia y Ecuador en línea.

El cuadro N° 11 presenta algunos indicadores tendientes a darle visibilidad a las discriminaciones múltiples y de qué manera se evidencian en estos indicadores de resultados (o cobertura) educativa. La menor asistencia o el atraso escolar están acompañados por otras dimensiones que incrementan la vulnerabilidad.

**Cuadro N° 11**  
**Tasa neta de 12 a 17 años según condición de pobreza infantil y calidad de la vivienda**

			Estado Plurinacional de Bolivia 2009			Chile 2011			Ecuador 2011		
			Asiste		No asiste	Asiste		No asiste	Asiste		No asiste
			En término	Con atraso		En término	Con atraso		En término	Con atraso	
Pobreza infantil	Situación	Pobre extremo	66.6	17.8	15.5	70.2	3.0	26.7	70.2	3.0	26.7
		Pobre no extremo	74.0	12.1	13.9	69.2	2.5	28.3	69.2	2.5	28.3
		No pobre	93.1	6.9	0.0	98.8	1.2	0.0	98.8	1.2	0.0
	Numero de privaciones	Una	81.7	11.3	7.0	79.9	2.2	17.9	79.9	2.2	17.9
		Dos	73.8	17.4	8.9	62.7	3.8	33.6	62.7	3.8	33.6
		Tres o más	46.7	19.5	33.9	52.8	2.5	44.7	52.8	2.5	44.7
Déficits en la vivienda	Ninguno	87.7	6.9	5.5	93.3	1.1	5.6	93.3	1.1	5.6	
	Dos	73.4	17.6	9.0	75.8	4.2	20.0	75.8	4.2	20.0	
	Tres o más	63.1	20.8	16.1	69.6	3.4	27.0	69.6	3.4	27.0	
			México 2010			Uruguay 2011					
			Asiste		No asiste	Asiste		No asiste			
			En término	Con atraso		En término	Con atraso		En término	Con atraso	
Pobreza infantil	Situación	Pobre extremo	68.5	17.5	14.0	46.3	22.8	30.9			
		Pobre no extremo	62.9	11.0	26.1	22.7	8.2	69.1			
		No pobre	87.0	13.0	0.0	89.8	10.2	0.0			
	Número de privaciones	Una	63.9	11.7	24.4	27.7	9.6	62.7			
		Dos	68.6	14.6	16.8	15.4	12.4	72.2			
		Tres o más	52.9	19.1	28.0	10.7	8.7	80.6			
Déficits en la vivienda	Ninguno	84.2	12.3	3.5	80.0	8.6	11.4				
	Dos	75.9	17.9	6.2	52.6	19.3	28.2				
	Tres o más	72.2	19.7	8.2	41.4	25.6	33.0				

Fuente: Giacometti y Pautassi (2014) en base a las Encuestas de Hogar de Chile, Ecuador, Bolivia, México, Uruguay provistas por la División de Desarrollo Social de la CEPAL

La adolescencia es la etapa con mayores problemas en materia educativa. Se ha avanzado en la cobertura y la finalización de la baja secundaria, pero persisten desafíos importantes en la alta secundaria. Cuando se examinan las razones de no asistencia entre la población de 15 a 17 años se observan diferencias según sexo y ámbito geográfico (urbano/rural). Es complejo elaborar cuadros comparativos porque las preguntas sobre las causales de no asistencia difieren entre países. Sin embargo, las razones económicas y laborales son las principales causales entre los varones, mientras que en el caso de las mujeres el principal motivo está en el desarrollo de tareas de cuidado o domésticas. La falta de interés o de motivación asociada con la educación es también una razón a tener en cuenta, razón que tiene mayor presencia entre varones que entre mujeres (Rico y Trucco, 2014: 53).



Con distinto tipo de preguntas entre países se releva como motivo la existencia de enfermedades o necesidades especiales.<sup>4</sup> Si bien no es la principal razón, interesa destacarla porque señala déficits en la oferta. En Chile la mayor parte de las “otras razones” se explica por la respuesta de problemas de rendimiento. Como puede observarse el conjunto de razones es diversa y esta diversidad debería ser contemplada en los programas de transferencias condicionada tendientes a ampliar la asistencia a este grupo de edad.

Incorporar a la población adolescente que está afuera 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. 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. Fortalecer el enfoque de género en las políticas educativas, que se traduzca en cambios en el clima y organización escolar es un imperativo para asegurar la igualdad. Pero, también, es preciso el diseño de estrategias diferenciales para atender a los y las jóvenes que tienen hijos. La simple transferencia de dinero, que no esté acompañado por otras estrategias y políticas, puede condicionar la efectividad de las políticas en este grupo etéreo.

#### **4. La infancia desprotegida: la agenda urgente**

El análisis de la situación de los niños, niñas y adolescentes frente al reconocimiento de las múltiples situaciones contingentes, que se traducen en la percepción de Programas de Transferencias condicionadas que los ubican como titulares, o en su vinculación como receptores de prestaciones relacionadas con la cobertura de contingencias socioeconómicas de los padres asalariados formales, ilustran sobre la heterogeneidad, diversidad, disparidad y múltiples desigualdades presentes en torno a la protección de la infancia.

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 los PTC aquí analizado. En otros casos, en los que la transferencia está dirigida a trabajadores asalariados formales, en concepto de cobertura de la contingencia “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 rigor, no se ha diseñado ni para los PTC ni para las asignaciones familiares formales políticas integrales de

---

<sup>4</sup> A los efectos del procesamiento se unificaron porque uno de los países así lo considera.



abordaje de la infancia y la juventud que trasciendan la transferencia monetaria e integren acciones útiles para garantizar el respeto y efectivice la protección integral de los NNA.

En segundo lugar, tanto a nivel de los países analizados, como en la región en general, la persistencia de la desigualdad de género y étnica da cuenta de un escenario altamente complejo, que la dinámica de las acciones de protección social o la tradicional seguridad social poco han logrado revertir. 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, inclusive en los sectores medios, dan cuenta de un tipo de dinámica de intervención que está mostrando límites claros. Así, en donde la pobreza no es un obstáculo para el desarrollo de un NNA, pasa a serlo el nivel educativo, o la maternidad precoz, o ambas situaciones a la vez (Rico y Trucco, 2013), entre tantos otros ejemplos que se han enumerado a lo largo del análisis realizado.

En tercer lugar, la falta de inversión en infraestructura social, garantías de acceso a la vivienda, al agua potable, a los servicios de cuidado, muestra claramente no solo la reproducción intergeneracional de la pobreza, analizadas desde una perspectiva multidimensional que permite identificar mejor las múltiples vulnerabilidades y situaciones de privaciones, sino que además muestra la urgencia en adoptar medidas universales e integrales.

La evidencia aportada a lo largo de la ponencia muestra que, la desigualdad y heterogeneidad existentes en América Latina no pueden resolverse con políticas focalizadas, y menos a través de transferencias monetarias condicionadas. Requiere de estrategias integrales, que combinen distintas políticas de acuerdo a las necesidades y demandas de las particularidades que atraviesan los niños, niñas y adolescentes. Sin embargo, esta universalidad en el abordaje como en las prestaciones deben extenderse a las medidas que se adopten para las madres y padres, tanto en términos de diseño de políticas activas de empleo, del reconocimiento –y consiguiente efectivización del derecho al cuidado- de modo de trascender las prestaciones vinculadas al binomio madre-niño en el caso de los PTC o a los aportes solo para asalariados formales en el caso de las asignaciones familiares. Estas políticas activas de empleo deben incorporar en su diseño la importante presencia de madres con pocos años de estudio. Mercados de trabajo fuertemente segmentados, en los cuales las personas con bajo nivel educativo encuentran dificultades de inserción, requieren de políticas específicas que incorporen enfoque de género y atiendan las necesidades de los distintos grupos de edad.

La Convención de Derechos del Niño significó un cambio de paradigma al reconocer a los niños, niñas y adolescentes como sujetos titulares de derechos, cuya potestad habilita a reclamar a terceros,



en especial al Estado, el conjunto de obligaciones positivas y negativas que tal titularidad trae aparejada. Sin embargo, lejos de promoverse el empoderamiento que significa para el titular del derecho, los PTC exigen comportamientos y resultados de sus destinatarios pero no se establecen cuáles son las obligaciones estatales. Es decir, se han implementado esquemas de corresponsabilidades, donde solo están sujetas a monitoreo el cumplimiento por parte de los destinatarios, que aún más, en caso de incumplimiento se les quita la transferencia, inclusive cuando dicha mora no sea atribuible al titular de la transferencia, sino que obedezca a déficit en la atención del sector salud por ejemplo.

Relacionado con lo anterior, el esquema de corresponsabilidades en salud y educación requiere de una urgente revisión. Por una parte, en las normas de creación de algunos programas, se señala que el objetivo es “*incrementar la demanda de servicios integrales de salud*” (por ejemplo el Programa Juana Azurduy del Estado Plurinacional de Bolivia) lo que lleva a considerar que desde el diseño del programa se parte del supuesto que tienen una oferta suficiente, y el cuello de botella se encontraría en la demanda. La evidencia empírica no muestra precisamente esa realidad, por el contrario, da cuenta de cómo la oferta insuficiente de acceso a la salud y a la educación sobrecarga a la mujer (las madres) y les resta tiempo y energía para sus propias actividades. Si la oferta está dispersa, o es culturalmente inaccesible, puede no ser conveniente para la mujer el costo del traslado en relación con la transferencia, ecuación que en general las madres no realizan sino que se esfuerzan por responder a las corresponsabilidades que les han asignado.

Desde un enfoque de derechos, la exigencia de una corresponsabilidad o contraprestación en salud debe ir acompañada de un sistema de información sobre la oferta y también de encuestas de satisfacción de usuarios del sector salud. Es necesario incorporar indicadores de derechos humanos, que junto con las señales de progreso cualitativas permitan identificar el efectivo cumplimiento de las obligaciones estatales en torno al reconocimiento de derechos. Es preciso monitorear también la calidad de la oferta de los servicios educativos y de salud.

Resulta preocupante asimismo que en muchos casos la baja cobertura educativa de los niños y niñas de 2 a 5 años, se debe a que la escolaridad obligatoria es a partir de las 5, en tanto la verificación del cumplimiento se encuentra en la asistencia a un establecimiento educativo de gestión pública y resulta imposible cumplirla. En muchos programas se excluye de la transferencia o directamente se la prohíbe si el niño o niña va a un establecimiento de gestión privada, desconociendo que en muchas regiones puede ser la única oferta, la que puede ser confesional y no necesariamente se requiera del pago de matrícula, porque hay sistemas de becas o porque la misma es muy baja. Por



caso, el Bono Juancito Pinto del Estado Plurinacional de Bolivia, requiere como requisito la asistencia a escuelas de gestión estatal. La situación anterior, vuelve a tensionarse en el caso de muchos adolescentes que no están cubiertos por haber desertado del sistema educativo. Son escasos los programas que se diseñan en dirección de lograr una reinserción de los adolescentes y jóvenes para que culminen su educación formal.

Las mujeres dentro de los PTC son vistas como “corresponsables” con el Estado del cuidado infantil. Pero no como sujetos activos de políticas públicas, lo cual deja en claro la ausencia de toda política pública dirigida a las mujeres, en especial a aquellas atravesando situaciones de vulnerabilidad. En contexto de vulnerabilidad por déficit de provisión de servicios básicos y desigualdad de género, no es suficiente la organización de talleres de formación o reflexión o instancias de difusión de pautas alimentarias. Es preciso el diseño de estrategias tendientes a fortalecer la autonomía de la mujer, física, económica y política.

Mucho menos se reconoce el valor del trabajo y del tiempo de cuidado que dedican las madres y el impacto que tiene en la organización social del cuidado y la consiguiente generación de valor económico. No se integra al diseño e implementación de políticas el peso que tienen los hogares monoparentales de jefatura femenina, como tampoco los problemas de exclusión que situaciones de separaciones, divorcio o violencia intrafamiliar producen, ni el acceso a la vivienda, inclusive en los casos que no es deficitaria pero tampoco es propia.

Nuevamente desde un enfoque de derechos, no se han promovido acciones de empoderamiento para los destinatarios de las políticas sociales, ni para los NNA ni para sus madres y padres, en tanto no solo no se ofrece asistencia jurídica y apoyo financiero que permita solucionar problemas vinculados a la documentación, al derecho a la identidad o al acceso a una vivienda, sino tampoco al conjunto de ejercicios ciudadanos.

Por último, pero no de menor importancia, es indispensable considerar las fuentes productoras de información, en especial las encuestas de hogares. La ausencia de preguntas específicas sobre los programas, componentes y beneficios limita fuertemente el alcance de instrumentos de recolección de información tan valiosos. Al igual que en el campo del diseño de políticas de infancia, es fundamental que se avance en la puesta en marcha de sistemas integrados de encuestas a hogares, que incluyan indicadores lingüísticos, de género, componente indígenas, afrodescendientes, migrantes y personas con discapacidad.





Tal como se ha analizado, la universalidad y la integralidad se imponen en la región, y ya no como un reto pendiente para los Estados, sino como el necesario cumplimiento de obligaciones estatales en relación con la infancia.

## 5. Referencias Bibliográficas

Cecchini, Simone y Aldo Madariaga (2011), *Programas de transferencias condicionadas. Balance de la experiencia reciente de América Latina*, (LC/G.2497-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), junio.

Cecchini, Simone y Rodrigo Martínez (2011), *Protección social inclusiva en América Latina. Una mirada integral, un enfoque de derechos*, (LC/G.2488-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), marzo.

CEPAL (2012) *Eslabones de la desigualdad Heterogeneidad estructural, empleo y protección social*, (LC/G.2539), Santiago de Chile. Naciones Unidas, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), julio.

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

Giacometti, Claudia y Pautassi, Laura (2014) “Infancia y (des) protección social. Un análisis comparado en cinco países latinoamericanos. *Serie Políticas Sociales* N° 214, UNICEF-CEPAL, Santiago de Chile, Naciones Unidas, noviembre 2014.

Pautassi, Laura (2013) “Perspectivas actuales en torno al enfoque de derechos y cuidado. La autonomía en tensión”, *Las fronteras del cuidado. Agenda, derechos e infraestructura*, Laura Pautassi y Carla Zibecchi (coords), Buenos Aires, Editorial Biblos.

Rico, María Nieves y Daniela Trucco (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).

Rico, María Nieves y Enrique Delamónica (coords.) (2010), *Pobreza Infantil en América Latina y el Caribe*. (LC/R.2168), Naciones Unidas, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) / Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF-TACRO).

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), enero.

UNICEF (2011), *Estado Mundial de la Infancia 2011. La adolescencia: una época de oportunidades*, [en línea], Nueva York, febrero [fecha de consulta: febrero de 2013] <http://www.unicef.org/spanish/sowc2011/>