

## **Políticas Sociales en América Latina: nuevos consensos, viejas dinámicas**

Laura Pautassi<sup>(\*)</sup>

### **1. Introducción**

Si hay un campo que se caracteriza por su dinamismo es el de las políticas sociales en América Latina del siglo XXI, donde a priori parecen existir ciertas inercias establecidas, entre la dinámica de las instituciones de corte más bienestarista- como el caso del sector salud y educación- y los programas sociales que han caracterizado las intervenciones públicas de los últimos 30 años, que juntos han convivido sin haber logrado una necesaria integración, sino por el contrario, en muchos casos han desarrollado dinámicas paralelas y en menor medida bajo lógicas de integración. Precisamente las supuestas complementariedades entre políticas de corte universal y medidas focalizadas, estas últimas se han ido reduciendo en cantidad de programas, pero a la vez han aumentado su volumen y presencia, no solo que no son tales sino que en el transcurso de los últimos años han entrado en tensión.

En paralelo, se han ido ampliando los titulares de las prestaciones, en un cambio importante, de la mano del marco regulatorio de los Pactos y Tratados Internacionales, particularmente por imperio de la Convención Internacional de Derechos del Niño (CDN). Así en el caso de los niños, niñas y adolescentes (en adelante, NNA) ingresaban a los mecanismos de seguridad social por ser hijos e hija del trabajador asalariado formal, y no por un derecho propio, que de manera similar a las mujeres dedicadas a las tareas de cuidado, en ambos casos la percepción de las prestaciones era por “goteo” del titular, que en general era el varón proveedor del hogar.

Sin embargo, y a pesar del nuevo paradigma que significó la CDN; donde impuso el cambio en la consideración de la infancia como sujetos tutelados al reconocimiento y efectivización de los niños, niñas y adolescentes como titulares plenos de derechos, muchos de los NNA de la región 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. En este caso, el objetivo de las transferencias, no es sostener las condiciones de vida del hogar, o acompañar el nivel de ingresos, sino que se encuentran destinadas a cubrir la situación contingente del asalariado formal en las demandas que requiere el crecimiento del núcleo familiar. 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) insertas en los sistemas de seguridad social.

Por otra parte, es en el marco de los programas focalizados, pero especialmente los del “nuevo milenio” donde si bien se establecen como requisitos en aquellas transferencias destinadas a hogares con desocupados/as o por debajo de la línea de la pobreza, la ausencia

de ingresos pero centralmente la presencia de niños, niñas y adolescentes. Esto es, la transferencia se justifica principalmente en la presencia de los NNA, que pasan a ser titulares de la misma, y se delega la percepción de las mismas, ya no en cabeza del principal receptor de ingresos –como en el caso de las AFF) sino en quien va a asumir la responsabilidad de cuidado, que es trasladada a las mujeres. Este cambio, no menor tanto desde un enfoque de derechos como desde el impacto que tiene en las demandas de cuidado y protección de cada núcleo familiar.

Nuevamente, si bien la mirada y evaluación no se ha detenido en éste aspecto, estas situaciones van generando nuevas tensiones entre prestaciones contributivas y no contributivas, por diversos motivos que incluyen la demarcación de una frontera en términos de situación de pobreza del hogar, debido al peso que tienen en el ingreso global del hogar especialmente en el caso de las vinculadas a programas de transferencias de ingresos, 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. Asimismo, el número de hijos e hijas marca una delimitación en el acceso a distintos programas y en relación con el esquema de AFF, en muchos casos, los montos son insuficientes, o se ha atado el instituto al nivel salarial, estableciendo una línea divisoria entre los receptores y quienes quedan afuera, como en el caso argentino.

Precisamente, estas transferencias –formales o vía programas- conviven con respuestas institucionales que aún se presentan rasgos de universalidad, aunque con severos deterioros en términos de calidad y promoción del bienestar. El ejemplo elocuente son los sectores salud y educación. En este último caso, y mirando en clave regional, en la mayor parte de los países de América Latina, el acceso 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.

A lo largo del artículo, y en base a la información disponible, se reflexiona vinculando los actuales niveles de pobreza regionales y las debilidades que presentan muchos de los programas vigentes, los que no logran avanzar en garantizar, ni el efectivo ejercicio de derechos para los NNA como tampoco operan en una transformación en las demandas estructurales de los hogares. Finalmente se abordan algunas recomendaciones en torno a la aplicación de un enfoque de derechos que efectivice el ejercicio de los mismos y no quede solo en consensos retóricos sino se traduzca en marcos institucionales que efectivicen el conjunto de derechos.

## **2. Más transformaciones, menos respuestas<sup>i</sup>**

Importantes transformaciones se han constatado en América Latina durante la última década, particularmente la caída de la proporción de personas en situación de pobreza por ingresos. 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

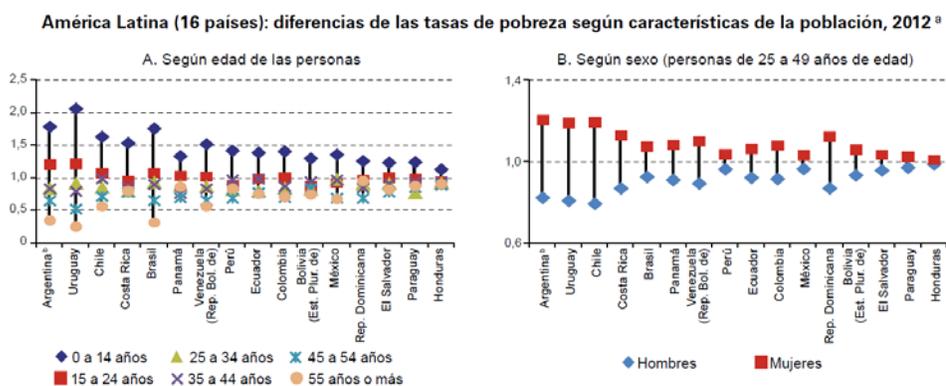
de 8 puntos porcentuales. Entre el 2002 y el año 2007 el número de personas pobres se redujo a una tasa del 3,8% anual y el número de personas indigentes a un ritmo del 7,1% anual. En cambio, entre 2007 y 2012 la velocidad con que se ha reducido el número de personas con ingresos insuficientes cayó al 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).

Estos datos muestran 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). Esto da cuenta de un dato inexcusable en el momento del diseño de cualquier tipo de intervención pública, dato que generalmente es obviado, negado o simplemente “no especificado” y que da cuenta de los múltiples mecanismos de “ceguera al género”.

Por otra parte, no es un dato menor que en la mayor parte de los países (con excepción de Chile, Panamá y el Uruguay) fue recién en la última década cuando el descenso de la proporción de niños, niñas y adolescentes en hogares pobres se hizo notorio (Rossel, 2013: 24).

### Gráfico N° 1

#### América latina (16) países: diferencias de las tasas de pobreza según edad y sexo. 2012



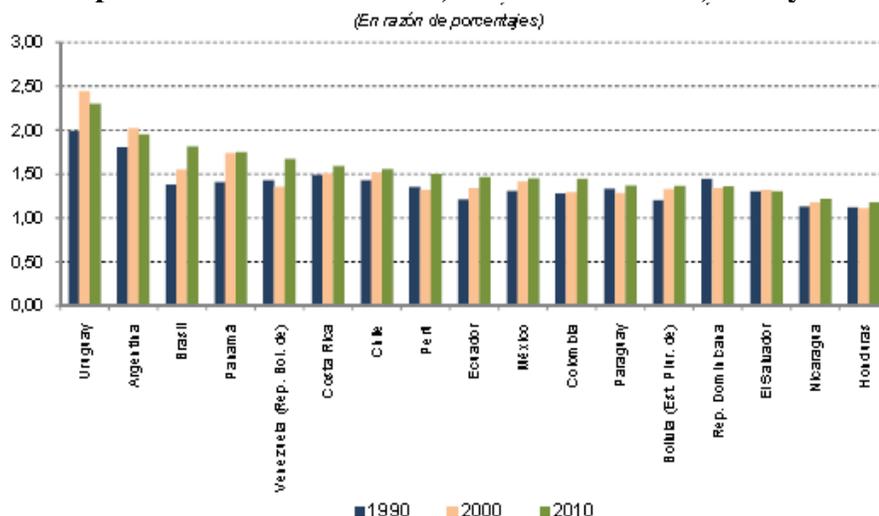
Fuente: CEPAL (2013) *Panorama social de América Latina*. Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2013: 58.

En los países con menor proporción de pobreza por ingresos (Argentina, Chile y Uruguay) es donde se hace más notoria la desigualdad por edad y sexo, lo que da cuenta de la necesidad de promover políticas de equidad de género, tanto en términos de políticas activas en el mercado de trabajo, como en relación con el reparto de las responsabilidades

de cuidado y el desempeño del sistema educativo, entendidas como ejes centrales para la discusión de políticas sociales y la definición de regímenes de seguridad social y que supera las dinámicas vinculadas a prestaciones contributivas y no contributivas.

**Gráfico N° 2**

**América Latina (17 países): Evolución del ratio entre pobreza en niños y en el total de la población de 18 a 64 años, alrededor de 1990, 2000 y 2010.**



Fuente: Rossel, Cecilia, Desbalance etario del bienestar. El lugar de la infancia en la protección social en América Latina. Serie *Políticas Sociales* N° 176. CEPAL/UNICEF, Santiago de Chile, enero 2013: 33)

Profundizando en este aspecto y tal como lo demuestra un estudio reciente (Rossel, 2013) al analizar 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 América Latina, 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. En otros términos, y es el eje sobre el que busco destacar en éste artículo, las respuestas focalizadas, ubicadas en una “población objetivo” definida como tal dado sus carencias y demandas no ha dado las respuestas específicas que supuestamente preveía, sino por el contrario, ni siquiera en el los casos de mayor cobertura, han logrado promover la superación de la pobreza.

Concordantemente, resulta central analizar la dimensión demográfica, debido a que 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 la próxima década aún se mantendrá en valores superiores al 50% en la región, aunque en Chile y Uruguay, países con un proceso de envejecimiento mayor el porcentaje es menor.

En el caso de la Argentina, viven 10 millones de niños, niñas y adolescentes (de 0 a 14 años de edad), de los cuales el 49.2% son mujeres y el 50,8% son varones. Si se estableciera una relación de dependencia directa entre estos niños, niñas y adolescentes 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 niños, niñas y adolescentes, por cada adulto en edad activa. Esto significa que existirían en Argentina 2,5 personas en edad activa por cada niño, niña o adolescente para cuidar (Rodríguez Enríquez y Pautassi, 2014).

Sin embargo, debe señalarse que esta relación es engañosa, porque las personas con capacidad de cuidar a niños y niñas dependientes de cuidado también deben cuidar a personas mayores. Si se toma esto en cuenta, y considerando que en Argentina hay 4,1 millones de personas mayores de 65 años, la relación de dependencia total (niños, niñas, adolescentes 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 da una idea de la magnitud de las necesidades de cuidado, que a su vez, adquiere una dimensión territorial a nivel provincial. (Rodríguez Enríquez y Pautassi, 2014).

Si se analizan las características relativas a la composición de los hogares, no solo refleja las formas en que las personas se organizan para vivir, sino también cómo se presenta esta dinámica de provisión y necesidad de cuidado al nivel micro de la organización familiar. De acuerdo con datos del Censo Nacional de Población de 2010, el hogar nuclear es la forma de organización predominante en la Argentina actual (65,7% del total de hogares), aunque su peso relativo varía según los grupos etarios y según el sexo de la persona considerada jefa de hogar. Las otras formas de hogar (unipersonales, extendidos y compuestos) prevalecen entre los hogares con jefaturas femeninas, en cualquier rango de edad. Se destacan entre estos los hogares unipersonales conformados por mujeres entre las personas de 65 años y más (mujeres mayores, potencialmente demandantes de cuidado, que viven solas).

#### **Cuadro N° 1. Composición de hogares por edad y sexo del jefe, total del país año 2010.**

Tipo de hogar y parentesco o relación con el jefe del hogar	Población en hogares	Grupo de Edad y Sexo									
		Hasta 13 años		14-24 años		25-44 años		45-64 años		65 años y más	
		Varones	Mujeres	Varones	Mujeres	Varones	Mujeres	Varones	Mujeres	Varones	Mujeres
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
1. Hogar unipersonal	5,5	0	0	1,9	1,5	5,9	3,4	9,6	8	14,7	26,3
2. Hogar multipersonal/familiar	93,8	99,8	99,8	96,9	97,5	92,9	95,9	89,6	91,4	84,5	72,7
2.1 Hogar nuclear	65,7	72,6	72,5	65,4	63,3	69	71,2	63,7	61,4	57,9	37
2.2 Hogar extendido	26,1	25,3	25,4	28,8	31,5	21,8	22,8	24	28,2	25,1	34,1
2.3 Hogar compuesto	2	1,9	1,9	2,7	2,7	2,1	1,9	1,9	1,8	1,5	1,5
3. Hogar multipersonal no familiar (jefe y otros no familiares)	0,7	0,2	0,2	1,2	1	0,7	0,8	0,6	0,7	0,7	1

Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, INDEC. Censo Nacional de Población, Hogares y viviendas, 2010 en Rodríguez Enriquez y Pautassi (2014)

Lo expuesto da cuenta de 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, las respuestas vigentes en las últimas décadas no solo que no resuelven de manera integral el problema sino que están marcando límites claros, especialmente desde las familias, y allí de manera exclusiva por parte de las mujeres, que son las responsables “asignadas” para el cuidado, que tal como están dadas las condiciones de resolución, no pueden sostener más tanta demanda de trabajo y cuidado.

### 3. La perspectiva de género siempre ausente

En síntesis, a pesar de su magnitud persistente, en todos los países de América Latina 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). Asimismo 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 como tampoco en el caso argentino.

El mayor efecto alcanzado en la reducción de la pobreza vino de a mano del impacto de los Programas de Transferencia Condicionadas de Ingresos, en la actualidad vigentes en 19 países de la región, 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.

Si se analiza en relación con abordajes multidimensionales, que den cuenta de la calidad de vivienda, saneamiento, acceso a agua potable, educación, salud e información, los déficits son notorios, destacándose que 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, que estaría sugiriendo que los avances en educación, información y nutrición han sido más importantes que en las primeras.

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, que presentan un desbalance generacional mayor en perjuicio de las generaciones más jóvenes, d 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 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).

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>ii</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). En síntesis, 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 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.

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).

Lo expuesto hasta el momento da cuenta de una alarmante situación a nivel regional y también en el caso argentino. Por una parte, se ha producido una 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 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).

Desde CEPAL (2012) se ha advertido que si esta tendencia se consolida en el mediano plazo, debido a que en la actualidad la participación laboral de las mujeres es más baja en los sectores de menores ingresos, lo que disminuye aún más por la presencia de niños, niñas y adolescentes en el hogar, ya que entre quienes viven en hogares donde hay niños menores de 5 años y quienes viven en hogares con niños o adolescentes de entre 6 y 14 años la brecha tiende a ser mayor a medida que disminuyen los ingresos de los hogares, con un impacto directo en las condiciones de vida de los hogares pero también en términos de autonomía de las mujeres. Al respecto, 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).

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. Esta situación se complejiza aún más, si los jóvenes son padres y madres (CEPAL/OIJ, 2004; CEPAL-SEGIB-OIJ, 2008). Estas 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).

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.

Sintetizando, en el examen de las distintas dimensiones que puedan explicar esta situación, tal como fue señalado, es notoria la incidencia de la desigualdad de género y la debilidad de las políticas para avanzar hacia un efectivo ejercicio de condiciones igualitarias. En contexto de crecimiento económico como el que tuvo la región en los últimos años, en especial algunos de los países hasta el año 2008, llama la atención que no se ha avanzado en generar condiciones que permitan la inserción asalariada formal para las mujeres de bajos recursos y con menor nivel educativo, situación que afecta de igual manera a las niñas en relación con los niños.

Por otra parte, y a pesar de los esfuerzos de muchos países por incorporar en agenda la problemática del cuidado,<sup>iii</sup> sorprende los sesgos de género persistentes en la ausencia de políticas tendientes al reparto de las responsabilidades de cuidado. Lejos de situarse los países en la oportunidad que la tendencia demográfica ofrece, tanto en términos de disminución del peso de NNA y el aumento de mujeres en edades activas, deberían motivar propuestas de políticas integrales, no solo superadoras de la pobreza infantil y su reproducción intergeneracional, sino que precisamente el reconocimiento del carácter multidimensional de la pobreza, implica el cumplimiento de las obligaciones positivas y negativas de derechos económicos, sociales y culturales (DESC) de toda la población.

Significa que como se ha analizado, así como la pobreza no puede medirse solo por ingreso, su superación tampoco puede pensarse que se logrará por transferencias de ingreso dirigidas fundamentalmente a atender las necesidades alimentarias. Es necesario que las mismas se acompañen de políticas tendientes a modificar los factores estructurales que reproducen la pobreza. El derecho a la vivienda y a un medio ambiente seguro, el derecho a

la educación, el derecho a la salud, a la alimentación, a los bienes culturales, y el derecho al trabajo deben ser ejes de estas intervenciones, las que a su vez deben contemplar las disparidades etáreas, étnicas y de género.

#### **4. La obligaciones actuales**

El análisis realizado permite mostrar que, a pesar de la importante disminución de la pobreza ocurrida en la región, sin embargo persisten núcleos de vulnerabilidad, que afectan a los niños, niñas y adolescentes, pero también a las mujeres en edades centrales. En especial, interesa llamar la atención sobre la persistencia de la desigualdad de género, etárea y la alta heterogeneidad entre países –y al interior de los mismos- y los déficits en materia de infraestructura social. Si bien la región avanzó en acciones tendientes a la reducción de la pobreza, las desigualdades son notorias y reclaman respuestas integrales respetuosas de un enfoque de género y de derechos.

En otros términos, a pesar de una disminución de la proporción de niños, niñas y adolescentes 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.

Concordantemente, el avance desde el reconocimiento a la satisfacción plena del conjunto de derechos humanos, generalmente es paulatino y el Estado está jurídicamente obligado a garantizar el contenido mínimo de los derechos incorporados y no puede escudarse en la falta de recursos disponibles para justificar su accionar si este induce a un sector de la población por debajo del estándar mínimo de protección de este derecho. O si bien en el caso que el Estado puede llegar a utilizar el máximo de recursos, pero puede reducir el contenido de las prestaciones, la calidad o la cobertura del programa, lo que está claramente prohibido. A su vez debe garantizar la cobertura universal, es decir, para todos y todas sin excepción, obligación que se traslada inclusive a prácticas focalizadas, donde si se selecciona un “grupo vulnerable” o una población objetivo (*target*) debe aplicarse la medida, el servicio o la transferencia de ingresos a todos y cada uno de las personas integrantes de dicho grupo y no solo a algunos/as. Asimismo al incorporar el principio de no discriminación refuerza la idea de que el precepto de “satisfacción paulatina” tiene límites concretos, en tanto la no discriminación implica la universalidad en la satisfacción del derecho y es contraria a prácticas asistenciales, tan comunes e instaladas en la región (Pautassi, 2013).

El enunciado de metas de cumplimiento por parte del Estado no cubre su obligación positiva de satisfacer por completo cada uno de los derechos reconocidos en los Pactos y en las Constituciones o leyes internas de los países. A su vez, y en tanto los derechos humanos son universales, indivisibles e interdependientes;<sup>iv</sup> el contenido mínimo, la utilización del máximo de recursos disponibles en forma progresiva y con una clara prohibición de regresividad, y en base a garantías de igualdad y no discriminación, acceso a la justicia y acceso a la información pública, son estándares que actúan todos en forma transversal al conjunto de la política económica, social y cultural.

Y allí obtiene una centralidad mayúscula que busca desafiar la relación pasiva que existe entre sujeto titular de derechos y discrecionalidad de la administración pública para garantizarlos, o en términos de la relación del cuidado, busca 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 relación a esto, aplicar el enfoque de derechos al cuidado significa transformar la lógica actual de tratamiento del cuidado, para pasar a considerar que cada sujeto autónomo, portador de derechos, puede y debe exigir la satisfacción de sus demandas de cuidado, independientemente de su situación de vulnerabilidad o dependencia, ya que el deber de provisión de cuidados que el derecho le confiere no se asienta en su necesidad sino en su condición de persona. Es decir, no debe argumentar que necesita cuidado porque es un niño o niña o un enfermo que su situación lo requiere, sino que el Estado y demás sujetos obligados –como ambos progenitores en relación con sus hijos- deben brindárselo independientemente de su situación, solo por ser persona. Concordantemente, el ejercicio de la autonomía es resituada en toda su amplitud, en tanto el sujeto titular del derecho al cuidado puede exigir y decidir las opciones en torno al cuidado de manera independiente, aun cuando se necesite de la asistencia y apoyo de los demás para lograrla. Independizar la necesidad de cuidado de su exigibilidad es el principal aporte del enfoque de derechos (Pautassi, 2013).

Significa que no solo el reconocimiento del derecho al cuidado culmina con las demandas del mismo, sino es a partir de este reconocimiento que comienza a actuar la metodología incorporada en el enfoque de derechos para transformar la dinámica actual y que se efectivicen las garantías que este derecho incluye. Implica un conjunto de obligaciones negativas, características de los derechos económicos sociales y culturales, como no entorpecer los servicios de centros infantiles, no impedir el acceso de un adulto mayor al sistema de salud; pero principalmente incluye obligaciones positivas, que se enrolan en proveer los medios para poder cuidar, para recibir cuidados, para cuidarse a si mismo, siempre bajo garantías que el cuidado se lleve adelante en condiciones de igualdad respetuosas de las diferencias.

De lo expuesto, y aplicando este enfoque de derechos, tanto considerando a la persona como receptor o como dador de cuidado, integra el conjunto de los derechos universales consagrados en los diversos instrumentos internacionales, a pesar de no estar explícitamente nominado como tal. Al ser un derecho humano, se encuentra desvinculado de la relación asalariada formal y las consiguientes medidas de conciliación trabajo-familia cuando existen; o del estado de necesidad (por condición de vulnerabilidad socioeconómica, de género, étnica, étnica) para situarse como un derecho humano individual, universal e inalienable de cada persona (Pautassi, 2013).

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 e hijas. 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.

Por otra parte, 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.

En primer 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 muchos de los programas analizados. 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 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 efectivice la protección integral de los NNA (Pautáis, et al., 2013).

Por otra parte, la persistencia de la desigualdad de género en la región, junto con la étnica, socioeconómica, 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 que, inclusive en los sectores medios, este tipo de dinámica de intervención, 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 lamentablemente atraviesan las políticas sociales regionales.

Finalmente, no debe dejarse de lado, la falta de inversión en infraestructura social, garantías de 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.

La desigualdad y heterogeneidad existente en América Latina no puede 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 programas de transferencias 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, estas respuestas en el campo de la política social exigen comportamientos y resultados de sus destinatarios pero no se establecen cuales 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.

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.

Cabe señalar que los anteriores aspectos, que se aplican a los sistemas de seguridad social formales, tampoco han revisado su accionar y los límites que las transferencias contienen. Poseer un trabajo formal, en los menores niveles socioeconómicos, posiciona un poco mejor, pero dista de ser un seguro para superar múltiples vulnerabilidades, que incluyen desde la pobreza a la falta de vivienda y el acceso a bienes culturales.

Nuevamente desde un enfoque de derechos, no se ha promovido acciones de empoderamiento para los destinatarios de las políticas sociales, ni de los NNA ni de 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.

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 un plan de cumplimiento de sus obligaciones estatales en relación con la infancia.

## Referencias bibliográficas

Arcidiácono, Pilar; Carmona Barrenechea, Verónica; Paura, Vilma y Straschnoy, Mora. “La Asignación Universal por Hijo: ¿Una vía de transformación en la política social argentina?”. En Pautassi, Laura y Gamallo, Gustavo (Dir.) *¿Mas derechos menos marginaciones? Políticas sociales y bienestar en argentina 2003-2009*. Serie Derechos Sociales y Política Pública. Buenos Aires: Biblos. 2012. 149-180.

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.

CEPAL (2003) *Panorama Social de América Latina. 2002-2003*, (LC/G2209-P), Santiago de Chile, Naciones Unidas, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

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).

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/OIJ (2008), *Juventud y cohesión social en Iberoamérica: un modelo para armar*, (LC/G.2391) Santiago de Chile, Naciones Unidas, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Organización Iberoamericana de Juventud (OIJ), octubre.

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

Pautassi, L (2013a). *Perspectivas actuales en torno al enfoque de derecho y cuidados: autonomía en tensión*. En Pautassi, Laura y Zibecchi, Carla (comp.) *Las Fronteras del Cuidado, Agenda, derechos e infraestructura*, Buenos Aires, Biblos.

Pautassi, Laura, Arcidiácono, Pilar y Straschnoy, Mora. “Asignación Universal por Hijo para Protección Social de la Argentina. Entre la satisfacción de necesidades y el reconocimiento de derechos”. Elaborado en el marco del Proyecto CEPAL-UNICEF, *Protección social e infancia en América Latina y El Caribe*, coordinado por María Nieves Rico. División de Políticas Sociales, CEPAL, N° 184. Santiago de Chile, Julio. 2013. Ver en:

<http://www.eclac.cl/cgiin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/0/50550/P50550.xml&xsl=/tpl/p9f.xsl&base=/brasil/tpl/top-bottom.xslt>

Rico, María Nieves (Coord.) (2011). *El desafío de un sistema nacional de cuidados para el Uruguay*, (LC/L.3359), Serie *Seminarios y Conferencias* N° 66. Santiago de Chile, Santiago de Chile, Naciones Unidas, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), agosto.

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).

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:

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.

Salvador, Soledad (2011). “Hacia un sistema nacional de cuidados en el Uruguay”; en Rico, María Nieves (Coord.) (2011). *El desafío de un sistema nacional de cuidados para el Uruguay*, (LC/L.3359), . Serie *Seminarios y Conferencias* N° 66, Santiago de Chile, Naciones Unidas, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), agosto.

---

<sup>(\*)</sup> Investigadora del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) y del Instituto de Investigaciones Jurídicas y Sociales, Ambrosio L. Gioja, Facultad de Derecho, Universidad de Buenos Aires, Argentina. Directora del Proyecto Interdisciplinario de Investigación UBACYT 2014 – 2017 “Brechas de bienestar y marginación social en Argentina” y del Grupo de Trabajo Interdisciplinario “Derechos Sociales y Políticas Públicas” ([www.dspp.com.ar](http://www.dspp.com.ar)).

<sup>i</sup> Se sigue a lo largo del artículo lo desarrollado en Giacometti y Pautassi (2014).

<sup>ii</sup> Según la 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 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.

<sup>iii</sup> Al respecto, se destacan los esfuerzos de Uruguay por implementar sistemas nacionales de cuidado (Rico, 2011) y recientemente –marzo 2014- Costa Rica, sancionó por ley la “Red Nacional del cuidado y del Desarrollo Infantil”.

<sup>iv</sup> Artículo 5, Programa y Plataforma de Acción de Viena, Conferencia Mundial de Derechos Humanos, Viena, junio 1993