



Infancia y (des)protección social

**Un análisis
comparado
en cinco países
latinoamericanos**

**Claudia Giacometti
Laura Pautassi**



NACIONES UNIDAS

CEPAL

unicef 

POLÍTICAS SOCIALES

Infancia y (des)protección social

Un análisis comparado en cinco países
latinoamericanos

Claudia Giacometti
Laura Pautassi



NACIONES UNIDAS



Este documento fue elaborado por Claudia Giacometti y Laura Pautassi, consultoras de la División de Desarrollo Social de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en el marco del proyecto CEPAL-UNICEF LACRO (UNI/12/001) y bajo la supervisión de María Nieves Rico, Oficial de Asuntos Sociales de la CEPAL. Mariana Sebastiani participó en el procesamiento de los datos y la sistematización de la información estadística y normativa. Las autoras agradecen los valiosos comentarios de Simone Cecchini, Ernesto Espíndola, Vivian Milosavljevic, María Nieves Rico y Claudia Robles, de la CEPAL. Se agradecen también los comentarios de Joaquín González Alemán, de UNICEF LACRO.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad de las autoras y pueden no coincidir con las de la Organización.

Publicación de las Naciones Unidas

ISSN 1564-4162

LC/L.3928

Copyright © Naciones Unidas, noviembre de 2014. Todos los derechos reservados

Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Solo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

Índice

Resumen	9
Introducción	11
A. Diseño metodológico y fuentes de información	12
I. Datos de contexto: la situación de la infancia en una perspectiva comparada	13
II. La situación de los hogares con niños, niñas y adolescentes	21
A. La composición de los hogares con niños, niñas y adolescentes	26
B. La composición según sexo de la jefatura de hogar	28
III. Derechos de niños, niñas y adolescentes y respuestas estatales	35
A. Estado Plurinacional de Bolivia	37
B. Chile	44
C. Ecuador	52
D. México	60
E. Uruguay	68
IV. El derecho a la educación y al cuidado	77
A. Derecho a la educación en los programas de transferencias condicionadas (PTC)	79
V. La (des)protección social de niños, niñas y adolescentes: la agenda urgente	89
Bibliografía	93
Anexo: Anexo metodológico	98
Serie Políticas Sociales . Números publicados	102
Cuadros	
CUADRO 1 ESTIMACIONES DE POBLACIÓN A LARGO PLAZO, INDICADORES SELECCIONADOS	16

CUADRO 2	PAÍSES SELECCIONADOS: CARACTERÍSTICAS DE LOS HOGARES SEGÚN PRESENCIA DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES, NIVEL DE RURALIDAD Y PERTENENCIA ÉTNICA O RACIAL DEL JEFE DE HOGAR	22
CUADRO 3	PAÍSES SELECCIONADOS: CARACTERÍSTICAS DE LOS HOGARES SEGÚN PRESENCIA DE NIÑOS O NIÑAS DE 0 A 5 AÑOS	23
CUADRO 4	PAÍSES SELECCIONADOS: CARACTERÍSTICAS DE LOS HOGARES SEGÚN CANTIDAD DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES.....	25
CUADRO 5	PAÍSES SELECCIONADOS: FORMA DE CAPTACIÓN DE LA RELACIÓN DE PARENTESCO Y MODALIDAD DE IDENTIFICACIÓN DE LA MADRE Y EL PADRE EN LOS CUESTIONARIOS DE LAS ENCUESTAS DE HOGARES	27
CUADRO 6	URUGUAY: POBLACIÓN DE 0 A 17 AÑOS SEGÚN CONVIVENCIA CON LA MADRE Y EL PADRE, 2011	27
CUADRO 7	CHILE: HOGARES CON AL MENOS UN NIÑO, NIÑA O ADOLESCENTE EN LOS QUE CONVIVEN MÁS DE UN NÚCLEO SEGÚN RAZONES POR LAS QUE VIVEN JUNTOS Y SEGÚN NIVEL DE INGRESO DEL HOGAR, 2011	28
CUADRO 8	PAÍSES SELECCIONADOS: JEFATURA FEMENINA EN LOS HOGARES CON AL MENOS UN NIÑO, NIÑA O ADOLESCENTE	28
CUADRO 9	PREGUNTAS ORIENTADAS A CAPTAR LA EXISTENCIA DE TRANSFERENCIAS MONETARIAS DEL PROGENITOR QUE NO VIVE EN EL HOGAR	29
CUADRO 10	NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES QUE VIVEN SOLO CON SU MADRE EN HOGARES QUE DECLARAN NO HABER PERCIBIDO INGRESOS POR PENSIÓN ALIMENTARIA SEGÚN QUINTIL DE INGRESO PER CÁPITA FAMILIAR	29
CUADRO 11	HOGARES CON JEFATURA FEMENINA Y PRESENCIA DE CÓNYUGE Y HOGARES MONOPARENTALES	30
CUADRO 12	HOGARES CON JEFATURA FEMENINA SEGÚN RELACIÓN DE PARENTESCO CON LOS NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES	31
CUADRO 13	NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES SEGÚN RELACIÓN DE PARENTESCO CON EL O LA JEFA DE HOGAR Y CONVIVENCIA EN EL HOGAR	32
CUADRO 14	NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES SEGÚN EDAD DE LA MADRE Y COMPOSICIÓN DEL HOGAR	33
CUADRO 15	ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA: NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES SEGÚN SITUACIÓN DE POBREZA MULTIDIMENSIONAL Y POR INGRESOS, 2009	37
CUADRO 16	ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA: COMPOSICIÓN DE LOS HOGARES CON NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES, 2012	38
CUADRO 17	CARACTERÍSTICAS DEL BONO JUANA AZURDUY	39
CUADRO 18	ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA: NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES SEGÚN CONDICIÓN DE APORTANTES DE LOS PADRES Y PERCEPCIÓN DE PROGRAMAS DE TRANSFERENCIAS CONDICIONADAS EN EL HOGAR, 2012	40
CUADRO 19	ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA: NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES SEGÚN CONDICIÓN DE APORTANTES Y PERCEPTORES DE ASIGNACIONES FAMILIARES DE LOS PADRES, PERCEPCIÓN DE PROGRAMAS DE TRANSFERENCIAS CONDICIONADAS EN EL HOGAR Y PROGRAMA ALIMENTARIO EN LA ESCUELA, 2012	42
CUADRO 20	ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA: COBERTURA DEL BONO JUANA AZURDUY EN MUJERES QUE FUERON MADRES Y NIÑOS Y NIÑAS MENORES DE 3 AÑOS ^A , 2012	42
CUADRO 21	ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA: NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES SEGÚN CONDICIÓN DE APORTANTES DE LOS PADRES, PERCEPCIÓN DE PROGRAMAS DE TRANSFERENCIAS CONDICIONADAS Y CARACTERÍSTICAS DE LOS HOGARES, 2012	43

CUADRO 22	ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA: TASA DE ASISTENCIA DE NIÑOS Y NIÑAS DE 0 A 5 AÑOS SEGÚN CARACTERÍSTICAS SELECCIONADAS, 2012	44
CUADRO 23	CHILE: NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES SEGÚN SITUACIÓN DE POBREZA MULTIDIMENSIONAL Y POR INGRESOS, 2011	45
CUADRO 24	CHILE: COMPOSICIÓN DE LOS HOGARES CON NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES, 2011	45
CUADRO 25	COMPONENTES DE CHILE SOLIDARIO	46
CUADRO 26	COMPONENTES DEL INGRESO ÉTICO FAMILIAR	47
CUADRO 27	CHILE: NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES SEGÚN CONDICIÓN DE APORTANTES DE LOS PADRES Y PERCEPCIÓN DE PROGRAMAS DE TRANSFERENCIAS CONDICIONADAS EN EL HOGAR, 2011	49
CUADRO 28	CHILE: NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES SEGÚN CONDICIÓN DE APORTANTES DE LOS PADRES Y PERCEPCIÓN DE PROGRAMAS DE TRANSFERENCIAS CONDICIONADAS EN EL HOGAR QUE PERCIBE OTROS PROGRAMAS SOCIALES, 2011	49
CUADRO 29	CHILE: NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES SEGÚN PERCEPCIÓN DE PROGRAMAS DE TRANSFERENCIAS CONDICIONADAS Y NIVEL DE FORMALIDAD DE LOS PADRES SEGÚN SITUACIÓN DE POBREZA POR INGRESO Y MULTIDIMENSIONAL, 2011	50
CUADRO 30	CHILE: NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES SEGÚN CONDICIÓN DE APORTANTES DE LOS PADRES Y PERCEPCIÓN DE PROGRAMAS DE TRANSFERENCIAS CONDICIONADAS EN EL HOGAR SEGÚN CARACTERÍSTICAS DE LOS HOGARES, 2011	51
CUADRO 31	CHILE: TASA DE ASISTENCIA ESCOLAR DE NIÑOS Y NIÑAS DE 0 A 5 AÑOS SEGÚN CARACTERÍSTICAS SELECCIONADAS, 2011	51
CUADRO 32	ECUADOR: NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES SEGÚN SITUACIÓN DE POBREZA MULTIDIMENSIONAL Y POR INGRESOS, 2011	52
CUADRO 33	ECUADOR: COMPOSICIÓN DE LOS HOGARES, 2011-2012	53
CUADRO 34	ECUADOR: HOGARES CON AL MENOS UN NIÑO, NIÑA O ADOLESCENTE QUE PERCIBIÓ EL BONO DE DESARROLLO HUMANO O EL BONO JOAQUÍN GALLEGOS LARA, 2011-2012	55
CUADRO 35	ECUADOR: NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES SEGÚN CONDICIÓN DE APORTANTES DE LOS PADRES Y PERCEPCIÓN DE PROGRAMAS DE TRANSFERENCIAS CONDICIONADAS EN EL HOGAR, 2011-2012	56
CUADRO 36	ECUADOR: NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES SEGÚN CONDICIÓN DE APORTANTES DE LOS PADRES Y PERCEPCIÓN DE PROGRAMAS DE TRANSFERENCIAS CONDICIONADAS EN EL HOGAR QUE PERCIBE OTROS PROGRAMAS SOCIALES, 2011-2012	57
CUADRO 37	ECUADOR: NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES SEGÚN CONDICIÓN DE APORTANTES DE LOS PROGENITORES Y PERCEPCIÓN DE PROGRAMAS DE TRANSFERENCIAS CONDICIONADAS EN EL HOGAR SEGÚN CARACTERÍSTICAS DE LOS HOGARES, 2011-2012	58
CUADRO 38	ECUADOR: TASA DE ASISTENCIA DE NIÑOS Y NIÑAS DE 0 A 5 AÑOS SEGÚN CARACTERÍSTICAS SELECCIONADAS, 2011-2012	59
CUADRO 39	MÉXICO: NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES SEGÚN SITUACIÓN DE POBREZA MULTIDIMENSIONAL Y POR INGRESOS, 2010	60
CUADRO 40	MÉXICO: COMPOSICIÓN DE LOS HOGARES CON NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES, 2010	61
CUADRO 41	COMPONENTES DEL PROGRAMA OPORTUNIDADES	62
CUADRO 42	MÉXICO: NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES SEGÚN CONDICIÓN DE APORTANTES DE LOS PADRES Y PERCEPCIÓN DE PROGRAMAS DE TRANSFERENCIAS CONDICIONADAS EN EL HOGAR, 2010	64
CUADRO 43	MÉXICO: NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES SEGÚN CONDICIÓN DE APORTANTES DE LOS PADRES Y PERCEPCIÓN DE PROGRAMAS DE TRANSFERENCIAS CONDICIONADAS EN EL HOGAR QUE PERCIBE OTROS PROGRAMAS SOCIALES, 2010	65

CUADRO 44	MÉXICO: NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES SEGÚN PERCEPCIÓN DE LOS PROGRAMAS DE TRANSFERENCIAS CONDICIONADAS Y NIVEL DE FORMALIDAD DE LOS PADRES SEGÚN SITUACIÓN DE POBREZA POR INGRESO Y MULTIDIMENSIONAL, 2010	65
CUADRO 45	MÉXICO: NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES SEGÚN CONDICIÓN DE APORTANTES DE LOS PADRES, PERCEPCIÓN DE LOS PROGRAMAS DE TRANSFERENCIAS CONDICIONADAS EN EL HOGAR Y CARACTERÍSTICAS DE LOS HOGARES, 2010	66
CUADRO 46	MÉXICO: TASA DE ASISTENCIA ESCOLAR DE NIÑOS Y NIÑAS DE 3 A 5 AÑOS SEGÚN CARACTERÍSTICAS SELECCIONADAS, 2010	67
CUADRO 47	URUGUAY: NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES SEGÚN SITUACIÓN DE POBREZA MULTIDIMENSIONAL Y POR INGRESOS, 2011	68
CUADRO 48	URUGUAY: COMPOSICIÓN DE LOS HOGARES CON NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES, 2011	69
CUADRO 49	URUGUAY: NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES SEGÚN CONDICIÓN DE APORTANTES DE LOS PADRES Y PERCEPCIÓN DE PROGRAMAS DE TRANSFERENCIAS CONDICIONADAS EN EL HOGAR, 2011	71
CUADRO 50	URUGUAY: NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES SEGÚN CONDICIÓN DE APORTANTES DE LOS PADRES Y PERCEPCIÓN DE PROGRAMAS DE TRANSFERENCIAS CONDICIONADAS EN EL HOGAR QUE PERCIBE OTROS PROGRAMAS SOCIALES, 2011	72
CUADRO 51	URUGUAY: NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES SEGÚN PERCEPCIÓN DE PROGRAMAS DE TRANSFERENCIAS CONDICIONADAS Y NIVEL DE FORMALIDAD DE LOS PADRES SEGÚN SITUACIÓN DE POBREZA POR INGRESO Y MULTIDIMENSIONAL, 2011	72
CUADRO 52	URUGUAY: NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES SEGÚN CONDICIÓN DE APORTANTES DE LOS PADRES Y PERCEPCIÓN DE PROGRAMAS DE TRANSFERENCIAS CONDICIONADAS EN EL HOGAR SEGÚN CARACTERÍSTICAS DE LOS HOGARES, 2011	73
CUADRO 53	URUGUAY: TASA DE ASISTENCIA ESCOLAR DE NIÑOS Y NIÑAS DE 0 A 5 AÑOS SEGÚN CARACTERÍSTICAS SELECCIONADAS, 2011	74
CUADRO 54	PREGUNTAS REALIZADAS EN LAS ENCUESTAS DE HOGARES	80
CUADRO 55	PROGRAMAS DE TRANSFERENCIAS CONDICIONADAS Y EL ABORDAJE DEL DERECHO A LA EDUCACIÓN	81
CUADRO 56	TASA DE ASISTENCIA ESCOLAR POR GRUPOS DE EDAD Y ÁMBITO GEOGRÁFICO	83
CUADRO 57	TASA DE ASISTENCIA ESCOLAR DE 12 A 17 AÑOS SEGÚN CARACTERÍSTICAS SELECCIONADAS DE LOS HOGARES	84
CUADRO 58	TASA NETA DE ASISTENCIA ESCOLAR DE JÓVENES DE 12 A 17 AÑOS SEGÚN CONDICIÓN DE POBREZA INFANTIL Y CALIDAD DE LA VIVIENDA	85
CUADRO 59	ADOLESCENTES DE 14 A 17 AÑOS CON MENOS DE 12 AÑOS DE ESTUDIO QUE NO ASISTEN A LA ESCUELA SEGÚN PRINCIPAL RAZÓN PARA NO ASISTIR	86
CUADRO 60	NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES CON NECESIDADES ESPECIALES	88
CUADRO A.1	PROGRAMA OPORTUNIDADES, POBLACIÓN DE 6 A 17 AÑOS	100
CUADRO A.2	PREGUNTAS PARA VARIABLES VINCULADAS A PERTENENCIA ÉTNICA, POR PAÍS	100
CUADRO A.3	PREGUNTAS PARA IDENTIFICAR A LOS APORTANTES, POR PAÍS	101
Gráficos		
GRÁFICO 1	AMÉRICA LATINA: PROMEDIO SIMPLE DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES QUE VIVEN EN HOGARES POBRES, POR TRAMOS ETARIOS	13

GRÁFICO 2	AMÉRICA LATINA (17 PAÍSES): EVOLUCIÓN DE LA RATIO ENTRE POBREZA EN NIÑOS Y EN EL TOTAL DE LA POBLACIÓN DE 18 A 64 AÑOS, ALREDEDOR DE 1990, 2000 Y 2010	15
-----------	--	----

Recuadros

RECUADRO 1	¿CUOTA ALIMENTARIA? TRANSFERENCIAS CON FINES ALIMENTARIOS Y DE MANUTENCIÓN EN LOS PROCESOS DE SEPARACIÓN O DIVORCIO	29
RECUADRO 2	LA (IN)VISIBILIDAD DEL CUIDADO EN LAS ENCUESTAS DE HOGARES	80
RECUADRO 3	POLÍTICAS PÚBLICAS Y PERSONAS CON DISCAPACIDAD	87

Resumen

El presente documento analiza la situación de los niños, niñas y adolescentes en cinco países de América Latina: Estado Plurinacional de Bolivia, Chile, Ecuador, México y Uruguay. Se identifican las condiciones de vulnerabilidad que atraviesan, tanto en términos de pobreza y 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 adulto. El estudio busca, sobre la base de la información provista por las encuestas de hogares, identificar los núcleos críticos y las necesidades y derechos que requieren ser abordados por las políticas públicas.

Se calcularon diversas brechas que dan cuenta de las causales prohibidas de discriminación: sexo, lugar de residencia, pertenencia étnica o racial. Desde un enfoque de derechos y de género, se analizó la situación en que viven estos hogares con una perspectiva multidimensional de la pobreza infantil. A partir de procesamientos de fuentes primarias y secundarias de información, se identifican los efectos que produce la pobreza de manera diferenciada en niños, niñas y adolescentes, para luego analizar las características de las respuestas estatales, considerando cada país seleccionado. Al respecto, cobran centralidad los programas de transferencias condicionadas (PTC), ya que, por una parte, evidencian una tensión entre las prestaciones contributivas y las no contributivas y, por otra, marcan una frontera en términos de la situación de pobreza del hogar, debido al peso que tienen estos programas en el ingreso global de un núcleo familiar, con grandes disparidades de género y en ausencia de políticas de abordaje integral.

Sobre la base de la evidencia empírica, en el estudio se reflexiona sobre la situación actual y las debilidades de estos programas, así como también acerca de los límites de la seguridad social formal. En este marco, se proponen acciones y políticas urgentes, para avanzar en el cumplimiento de los derechos de los niños, niñas y adolescentes.

Introducción

Los procesos de cambio económico y social experimentados en los países latinoamericanos durante el transcurso de la primera década del siglo XXI dan cuenta de importantes transformaciones en las estructuras estatales, en especial en el campo de las políticas sociales y de la infancia. Así, la estatalidad incluye un número importante de acciones –no necesariamente integradas en una política–, que consolidan la presencia de los programas de transferencias condicionadas (PTC) de ingresos como la principal medida de intervención en el campo social, con la particularidad de que consideran a los niños, niñas y adolescentes como sujetos titulares de derechos y, por lo tanto, titulares de la transferencia, la que, en general, designa como principal perceptora a las madres.

Paralelamente en la región, muchos niños, niñas y adolescentes 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 al crecimiento y expansión del núcleo familiar, previsto en los sistemas de seguridad social de tipo contributivo. Estas transferencias, conocidas como asignaciones familiares en que la titularidad no es del niño o la niña, están destinadas a cubrir la situación del asalariado formal, que de acuerdo con la estructura 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 ha sufrido cambios, en general se ha mantenido estable, sin que se haya evaluado suficientemente el efecto de las asignaciones 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 del núcleo familiar.

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

En este marco, el presente documento se propone analizar la situación de los niños, niñas y adolescentes en cinco países de la región desde la perspectiva de la protección social: Estado Plurinacional de Bolivia, Chile, Ecuador, México y Uruguay. La principal fuente de información de este estudio son las encuestas de hogares, por lo que la selección de los países consideró tanto la cobertura de los PTC como la existencia de preguntas específicas en las encuestas que permitiesen el análisis. El objetivo es utilizar los datos disponibles para reflexionar sobre la situación actual, las debilidades de

estos programas y los esfuerzos para avanzar efectivamente en el cumplimiento de las garantías de derechos de los niños, niñas y adolescentes.

A. Diseño metodológico y fuentes de información

En el estudio que se desarrolla a continuación no se intenta hacer un diagnóstico profundo de cada uno de los países seleccionados, sino, sobre la base del análisis de la información provista por las encuestas de hogares, se busca identificar núcleos críticos y necesidades que deben ser contemplados en las políticas públicas.

El criterio para la selección de los países fue la posibilidad de identificar los hogares que perciben transferencias condicionadas de ingresos, en tanto dan cuenta de las principales respuestas estatales a los problemas de ingreso de los hogares con niños, niñas y adolescentes, para luego considerar otro tipo de cobertura como asignaciones familiares para asalariados formales o, bien, la ausencia de transferencias u otras modalidades de intervención estatal.

En el estudio se analizan especialmente las condiciones de vulnerabilidad que atraviesan los niños, niñas y adolescentes de la región, tanto en el acceso a servicios básicos, nivel de ingresos de los hogares, educación de los adultos, condiciones de la vivienda, composición del hogar como nivel de formalidad en el empleo adulto. Para examinar las distintas situaciones de vulnerabilidad se calcularon diversas brechas que identifican las causales prohibidas de discriminación, tales como sexo, lugar de residencia, pertenencia étnica o racial, desde un enfoque de derechos y de género. Además se buscó examinar la situación de pobreza en que viven estos hogares, utilizando variables creadas por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) que se vinculan a la pobreza por ingreso —indicador más usado en la medición de la pobreza— y a la perspectiva multidimensional de la pobreza infantil (Rico y Delamonica, 2010). La medición de la pobreza por ingreso tiene como punto de partida la comparación del ingreso del hogar con el valor de una canasta de bienes y servicios. Son consideradas pobres aquellas personas que viven en hogares cuyos ingresos son inferiores al valor de la canasta. Si bien existe acuerdo en la necesidad de examinar el carácter multidimensional de la pobreza, aún no se ha alcanzado en la región un consenso para la construcción de un índice o indicador de pobreza multidimensional. La iniciativa conjunta de la CEPAL y el UNICEF presenta una medición en esta línea, ya que el diseño del índice de pobreza tiene un enfoque de derechos. Al elaborar los indicadores desde una perspectiva multidimensional, ya no se considera solo el ingreso, sino un conjunto de dimensiones que permiten incorporar en la agenda de pobreza las políticas públicas de acceso a servicios básicos y las condiciones de la vivienda, aspectos centrales en el diseño de políticas integrales que garanticen la igualdad y disminuyan la pobreza.

En el caso del Estado Plurinacional de Bolivia, se hicieron procesamientos de la Encuesta continua de hogares (2009) y de la Encuesta de hogares (2012), y en Chile, de la Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN, 2011). Para el Ecuador, se procesó la Encuesta de Empleo, Desempleo y Subempleo en el Área Urbana y Rural (2011) y la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de Hogares Urbanos y Rurales (ENIGHUR, 2011-2012). En el caso de México se trabajó con la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (2010) y, finalmente, en el caso del Uruguay con la Encuesta continua de hogares (2011)¹. En el anexo se detalla el tipo de procesamiento realizado.

A partir de procesamientos de fuentes primarias y con el aporte de fuentes secundarias de información, particularmente los estudios desarrollados por la CEPAL y por la Iniciativa CEPAL-UNICEF, en la primera parte del estudio se da cuenta del contexto de la pobreza infantil en América Latina desde un abordaje multidimensional, buscando identificar las tendencias en el comportamiento de este flagelo y cómo impacta de manera diferenciada en niños, niñas y adolescentes, para luego, analizar las características de las respuestas estatales.

¹ Se utilizaron dos encuestas para el Ecuador y el Estado Plurinacional de Bolivia porque uno de los objetivos del estudio es usar como variable de análisis la situación de pobreza de los hogares y de los niños, niñas y adolescentes. Por ello se usaron las bases de datos provistas por la División de Desarrollo Social de CEPAL (Ecuador, 2011, y Estado Plurinacional de Bolivia, 2009) para analizar la pobreza infantil, pero dado que ambos países han aplicado encuestas recientes que incorporan preguntas sobre el cuidado infantil y la composición del núcleo familiar, se optó por incluirlas.

I. Datos de contexto: la situación de la infancia en una perspectiva comparada

Importantes transformaciones se han constatado en América Latina durante la última década, en especial, 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 ocho puntos porcentuales. En efecto, del año 2002 al 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, de 2007 a 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, pág. 17).

GRÁFICO 1
AMÉRICA LATINA: PROMEDIO SIMPLE DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES QUE VIVEN EN HOGARES POBRES, POR TRAMOS ETARIOS

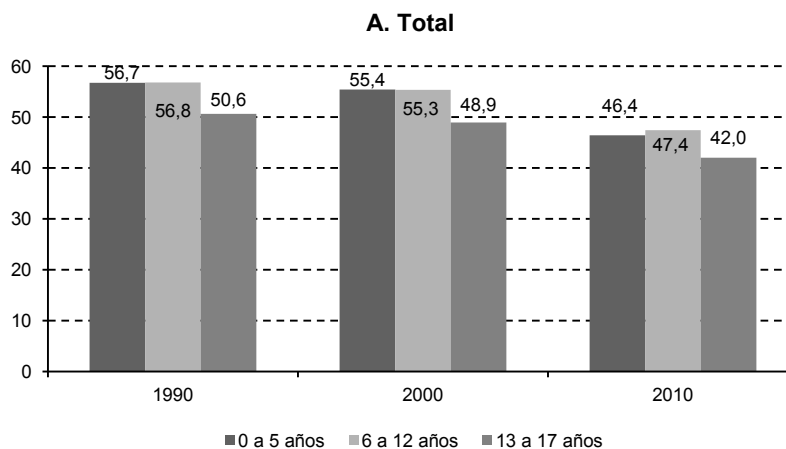
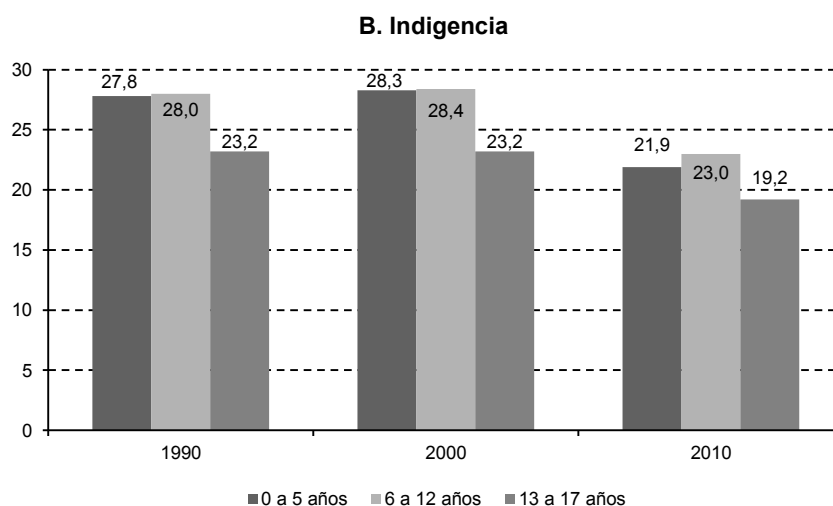


Gráfico 1 (conclusión)



Fuente: Cecilia Rossel, “Desbalance etario del bienestar. El lugar de la infancia en la protección social en América Latina”, *serie Políticas sociales*, N° 176 (LC/L.3574), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), 2013, págs. 24 y 25.

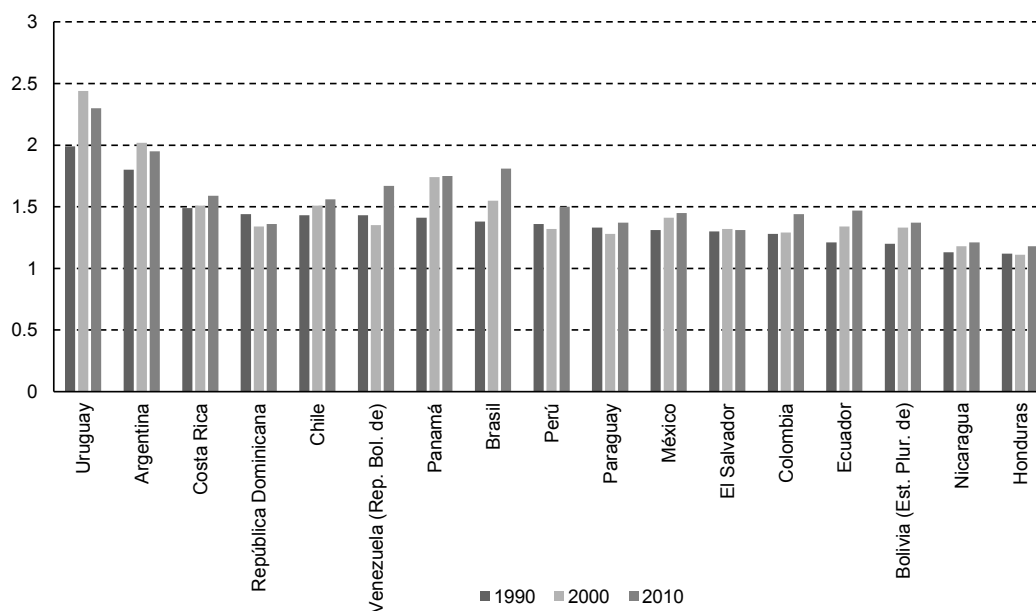
En la mayoría de los países —exceptuando Chile, Panamá y el Uruguay— recién en la última década el descenso de la proporción de niños, niñas y adolescentes en hogares pobres se hizo notorio (Rossel, 2013, pág. 24).

La evidencia empírica muestra que la intensidad de la pobreza por ingresos en la región es heterogénea, no obstante se observan dos regularidades que interesa destacar. Primero, en relación con la edad, los niños, niñas y adolescentes son los más afectados por la pobreza: las tasas de pobreza de las personas menores de 15 años se ubican de 1,1 a 2,0 veces por encima de la correspondiente a la población total y las mayores diferencias se registran en los países con menores niveles de pobreza. Segundo, respecto de la distribución de la pobreza —analizada en detalle en diversos estudios (CEPAL, 2003 y 2013)—, la mayor incidencia se registra entre las mujeres. Si solo se consideran las mujeres en edad activa de 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, pág. 58).

En los países donde hay menor proporción de pobreza por ingresos —Argentina, Chile y el Uruguay—, se hace más notoria la desigualdad por edad y sexo. Ello permite llamar la atención sobre la necesidad de promover políticas de equidad de género respecto de las políticas activas en el mercado de trabajo, del reparto de las responsabilidades de cuidado y del desempeño del sistema educacional, como ejes centrales para la discusión de políticas de protección social y para la definición de regímenes de seguridad social.

En el estudio de Rossel (2013), se analiza la evolución en las últimas décadas del desbalance etario en la distribución de la riqueza y sus consecuencias en la equidad. Este desbalance se expresa, sobre todo, en la sobrerrepresentación de niños, niñas y adolescentes en la población en situación de pobreza. Las estadísticas muestran que la proporción de niños, niñas y adolescentes que viven en hogares bajo la línea de pobreza se redujo de manera considerable; sin embargo, en la mayor parte de los países, esta disminución fue menos importante que la registrada para el total de la población, para los adultos mayores y para la población de 18 a 64 años. Como resultado de esta combinación, luego de una década de crecimiento, la sobrerrepresentación infantil y adolescente en las categorías de pobreza y vulnerabilidad se incrementó en forma alarmante. Este aumento del peso de los niños, niñas y adolescentes en condiciones de pobreza por ingreso se produce en un contexto regional en el que se observa un incremento del gasto público social, lo que lleva a cuestionar el diseño de las políticas públicas implementadas (Rossel, 2013).

GRÁFICO 2
AMÉRICA LATINA (17 PAÍSES): EVOLUCIÓN DE LA RATIO ENTRE POBREZA EN NIÑOS Y EN EL
TOTAL DE LA POBLACIÓN DE 18 A 64 AÑOS, ALREDEDOR DE 1990, 2000 Y 2010
(En razón de porcentajes)



Fuente: Cecilia Rossel, "Desbalance etario del bienestar. El lugar de la infancia en la protección social en América Latina", *serie Políticas sociales*, N° 176 (LC/L.3574), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), 2013, pág. 33.

Otra dimensión a tener en cuenta es la demográfica, ya que América Latina se encuentra en un proceso de envejecimiento de la población. Si bien la estructura demográfica es muy heterogénea de un país a otro, existen algunas tendencias uniformes: urbanización, disminución de la fecundidad, aumento de la esperanza de vida e incremento de la proporción de personas mayores de 60 años, entre otras. Las últimas estimaciones demográficas (CELADE, 2013) 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, lo que constituye 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, aunque se mantendrá aún en valores superiores al 50% en los próximos años. En Chile y el Uruguay —países con un proceso de envejecimiento más avanzado— el porcentaje ha comenzado a decrecer en la actualidad.

CUADRO 1
ESTIMACIONES DE POBLACIÓN A LARGO PLAZO, INDICADORES SELECCIONADOS
(En porcentajes)

Indicadores demográficos	América Latina				Estado Plurinacional de Bolivia				Chile			
	1990	2010	2020	2050	1990	2010	2020	2050	1990	2010	2020	2050
0-14 años	36,3	28,2	24,2	17,7	41,1	36,0	30,9	19,3	30,0	22,1	19,5	14,4
Composición												
15-64 años	58,8	65,1	67,0	63,3	55,2	59,2	63,2	67,9	63,9	68,7	68,3	62,0
65 años y más	4,8	6,7	8,8	19,0	3,7	4,8	5,9	12,8	6,1	9,2	12,2	23,6
Relación de dependencia	70,0	53,7	49,3	58,0	81,2	68,8	58,2	47,3	56,5	45,6	46,4	61,4
Relación mujeres/niños	50,0	33,9	29,9	25,5	65,1	49,1	39,0	24,7	41,2	26,7	25,9	23,1
Porcentaje de mujeres en edad fértil	50,2	53,2	52,2	43,5	47,5	50,2	52,5	49,8	53,3	52,7	48,8	39,7
Indicadores demográficos	Ecuador				México				Uruguay			
	1990	2010	2020	2050	1990	2010	2020	2050	1990	2010	2020	2050
0-14 años	38,2	30,9	27,8	19,0	38,5	30,2	26,1	20,3	26,0	22,5	20,6	16,1
Composición												
15-64 años	57,5	63,0	64,6	64,3	57,1	63,7	66,0	61,7	62,4	63,6	64,4	62,0
65 años y más	4,3	6,1	7,7	16,7	4,3	6,1	8,0	18,0	11,6	14,0	15,1	21,9
Relación de dependencia	73,9	58,7	54,9	55,5	75,0	56,9	51,6	62,0	60,4	57,3	55,3	61,3
Relación mujeres/niños	56,2	40,4	36,0	26,3	52,6	35,2	31,5	28,8	36,5	30,3	28,3	24,5
Porcentaje de mujeres en edad fértil	49,7	52,5	51,8	46,5	49,6	53,8	52,7	43,4	46,4	46,6	46,2	41,3

Fuente: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE)-División de Población de la CEPAL, revisión 2013.

Esta situación ofrece una oportunidad demográfica que las políticas públicas deberían optimizar, siempre y cuando incorporen el enfoque de género. Es preciso aprovechar el bono demográfico mediante políticas que tiendan a garantizar una inserción laboral asalariada y protegida de mujeres y varones, con disponibilidad de políticas de conciliación trabajo-familia. Esto puede contribuir a romper los círculos de reproducción de la pobreza que afectan a los hogares, pero que no resuelven de manera integral el problema.

Desde una perspectiva multidimensional de la pobreza infantil y considerando un promedio para 17 países, de 2000 a 2010, la incidencia de la pobreza infantil pasó del 54% al 46% (CEPAL, 2013). Esta metodología considera que la pobreza infantil se compone de la presencia de privaciones en el ejercicio de los derechos de los niños, niñas y adolescentes en determinados ámbitos constitutivos de la pobreza: educación, nutrición, vivienda, agua, saneamiento y acceso a información (CEPAL y UNICEF, 2010)².

La evidencia empírica muestra que en América Latina el 40,5% de los niños, niñas y adolescentes son pobres. Ello quiere decir que en 2011 había aproximadamente 70,5 millones de niños, niñas y adolescentes viviendo en condiciones de pobreza, de los que un 16,3% se encontraba en situación de pobreza extrema, entendiendo como tal la existencia de al menos una privación grave (CEPAL, 2013, pág. 100). En otras palabras, uno de cada seis niños y niñas es extremadamente pobre, lo que significa que la pobreza extrema está afectando a más de 28,3 millones de menores de 18 años en América Latina.

Tal como se ha señalado, el impacto de la pobreza por ingresos difiere de un país a otro; los mayores indicadores de pobreza infantil total se encuentran en el Estado Plurinacional de Bolivia, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y el Perú, donde, en promedio, un 72% de los niños y niñas se encuentra transitando la pobreza, mientras que la Argentina, Chile, Costa Rica, el Ecuador y el Uruguay presentan un menor grado de pobreza infantil total (19,5%) (CEPAL, 2013, pág. 101). Los países con mayor nivel de pobreza infantil son aquellos que presentan un menor nivel de envejecimiento poblacional y, por lo tanto, tienen mayor presencia de niños, niñas y adolescentes. La disminución de la

² 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 población urbana y la rural. A su vez, dada la indivisibilidad e interdependencia de los derechos humanos, ello implica considerar cada privación moderada como indicador de pobreza, debido a que viola o incumple al menos con un derecho, y cada privación grave como un indicador de extrema pobreza en la infancia. Entre las privaciones consideradas se encuentran aquellas vinculadas i) a la calidad de la vivienda; ii) al saneamiento; iii) al acceso a agua potable; iv) al acceso la educación, y v) a la información (CEPAL y UNICEF, 2010).

fecundidad, junto con la disminución de la tasa de dependencia en relación con la cantidad de niños y niñas por mujer, si están acompañadas de políticas integrales, presenta una oportunidad histórica que no se repetirá en el futuro al existir mayor margen para invertir en el presente en la infancia.

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% en 2000 al 41,2% en 2011 (CEPAL, 2013, pág. 105). Se evidencian grandes esfuerzos de políticas públicas para reducir la pobreza, aunque la pobreza infantil no es un tema de agenda en la mayoría de los países de América Latina. Uno de estos esfuerzos son los programas de transferencias condicionadas (PTC) de ingresos, que han contribuido de manera significativa a su reducción global, pero que —tal como se analiza a lo largo de este documento— no intervienen integralmente. La reducción de la pobreza infantil, en este sentido, no es un eje de las políticas sociales actuales —centradas principalmente en los PTC—, sino consecuencia de la disminución global del fenómeno. Su ausencia en la agenda prioritaria de los gobiernos determina los patrones de vulnerabilidad persistentes en la región.

Lo anterior se condice con la reducción de la intensidad de la pobreza, que, tal como señala esta metodología, es el porcentaje de niños con múltiples privaciones: en el año 2000 aproximadamente el 41% de los niños extremadamente pobres se veían afectados por dos o más privaciones graves, mientras que en 2011 este porcentaje se redujo al 28%. Del total de niños pobres de la región, el 58% tenía al menos dos derechos vulnerados en el año 2000 y en 2011 esta situación disminuyó al 42%. En el Uruguay, Chile y el Brasil se registraron mayores variaciones negativas de la pobreza multidimensional (CEPAL, 2013, pág. 105). Es decir, en la última década se ha producido una modificación en la composición de la pobreza multidimensional, que se visualiza en que la proporción de niños y adolescentes en situación de pobreza severa pasó del 27,2% a un 16,7% y, la pobreza infantil total pasó del 55,3% al 41,2% (CEPAL, 2013). Sin embargo, uno de cada cuatro niños en condición de pobreza extrema tiene vulnerado severamente el ejercicio de más de un derecho fundamental y casi la mitad de los niños y niñas sufren la privación en al menos uno de sus derechos, lo que no quita dramatismo a la situación, puesto que puede dar origen a una gradiente de privaciones que muy fácilmente alcanzan el lugar del “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. Ello sugiere que los avances en educación, información y nutrición han sido más importantes que en dichas dimensiones.

La dimensión que tiene menor porcentaje de niños, niñas y adolescentes privados moderados o graves —respecto del resto de las dimensiones que componen la pobreza infantil— es la educación, que ha perdido peso en la extrema pobreza, en la medida que efectivamente hubo avances en la reducción de la proporción de niños y niñas que no acceden a la escuela, aunque no ocurre lo mismo con la privación severa, ya que los avances en la reducción de la deserción escolar han sido menos significativos 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)³. De este modo y analizando el período 2000-2011, la calidad de la vivienda, el acceso a agua potable y a servicios sanitarios adecuados eran dimensiones que impactaban a un 82% de los niños, niñas y adolescentes extremadamente pobres —sean estas tres o combinadas con las otras dos privaciones—, cifra que aumentó en el año 2011 al 88,4%. La incidencia de estas tres dimensiones en la pobreza infantil total son muy significativas en los niveles de pobreza, y su relevancia aumentó al disminuir la pobreza total entre los niños y niñas, del 73% en 2000 al 82% en 2011 (CEPAL, 2013). Además de los magros resultados respecto de la educación, las medidas para garantizar el acceso a una vivienda de calidad sin hacinamiento y al agua potable, son débiles.

³ Tal como se señala en el *Panorama social de América Latina* (CEPAL, 2013), la disminución del peso de la 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 de 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.

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% de niños, niñas y adolescentes en un período de importante crecimiento económico en la región. Tal como señala la 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 infantil en el continente, lo que da cuenta del incumplimiento de las obligaciones de los Estados con la infancia.

El desempleo entre los jóvenes y la desigualdad de género son dos fenómenos que contribuyen a explicar los procesos de infantilización de la pobreza. Primero, la situación de desempleo entre los jóvenes alerta sobre la necesidad de intervenir. La juventud se ha convertido en un cuello de botella para las políticas sociales, donde confluyen numerosos déficits, tanto del sistema educacional como de las políticas dirigidas a este grupo etario, que condicionan el acceso y permanencia de los jóvenes 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 y OIJ, 2004; CEPAL, OIJ y SEGIB, 2008). Estas vulnerabilidades se potencian si se analiza la manera en que se distribuyen los beneficios asistenciales y los cambios en la fecundidad y en las relaciones de pareja, que siempre van a impactar en el quintil de menores ingresos (CEPAL, 2012). Así, un leve adelanto en la edad de inicio de la actividad sexual y de la maternidad “supone una cierta polarización en el calendario de la fecundidad según la educación, donde la enseñanza superior marca el punto de inflexión” (Rossel, 2013, pág. 62).

Rico y Trucco (2014) presentan un dato contundente en relación con el desgranamiento educativo: los varones que han abandonado el sistema educacional tempranamente tienen posibilidades de “compensar” esta falta de credenciales formales con la experiencia laboral, mientras que para las mujeres la maternidad precoz, sobre todo durante la adolescencia, implicará una inserción laboral desfavorable, además de quedar estancadas en la trayectoria educativa.

Estas tendencias —analizadas de forma esquemática— adquieren otros sesgos si se considera que, como ocurre en otros tramos etarios, entre los jóvenes de 15 a 24 años el desempleo femenino es más alto que el masculino. De hecho, lejos de reducirse, de 1990 a 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, revelando que en el mismo período 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, donde no solo se estancó sino que disminuyó. Esta disminución es variable de acuerdo con los distintos sectores sociales: en 1990, la participación laboral femenina en el quintil superior de ingresos muestra una pauta sistemática de crecimiento y abarca a las mujeres de 25 a 54 años, mientras que para las mujeres del mismo grupo etario pertenecientes al quintil inferior de ingresos, se estanca desde el año 2005 a la fecha, ampliando la brecha entre unas y otras. De perdurar esta situación, condicionará la percepción de ingresos de las mujeres más pobres e impactará en los ingresos del hogar (Rossel, 2013, pág. 59).

En un estudio de la CEPAL (2012) se señala 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 ingresos⁴, tendrá un impacto directo en las condiciones de vida de los hogares pero también en la autonomía de las mujeres⁵. Al respecto, las perspectivas para el mediano y largo plazo no solo anuncian una mayor estratificación de la desocupación femenina, sino que desde el año 2000 comenzó a ampliarse la brecha entre el desempleo de las mujeres de los quintiles superiores e inferiores. Como

⁴ Este fenómeno se acrecienta 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 6 a 14 años la brecha tiende a ser mayor a medida que disminuyen los ingresos de los hogares.

⁵ Según la CEPAL (2012), en el quintil más bajo de ingresos, la diferencia entre la participación laboral de cada categoría llega a siete puntos y luego disminuye hasta prácticamente desaparecer en los quintiles superiores de ingresos.

consecuencia, en 2009 el desempleo de las mujeres de menores ingresos fue cinco veces superior al de las mujeres del quintil más alto: un 21% comparado con el 4% (CEPAL, 2012).

Al examinar las distintas dimensiones que explican esta situación, 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 un contexto de crecimiento económico como el que hubo en la región en los últimos años, llama la atención que no se haya avanzado en crear las condiciones que permitan la inserción asalariada formal de las mujeres de bajos recursos y con menor nivel educativo, situación que afecta de igual manera a niñas y niños.

Por otra parte, y a pesar de los esfuerzos de muchos países por incorporar en sus agendas la problemática del cuidado⁶, sorprende el sesgo de género que se traduce en la ausencia de políticas tendientes al reparto de las responsabilidades del cuidado. Las políticas de los países, dada la oportunidad que la tendencia demográfica ofrece respecto de la disminución del peso de niños, niñas y adolescentes y del aumento de mujeres en edades activas, deberían ser integrales y estar enfocadas no solo a superar la pobreza infantil y su reproducción intergeneracional, sino también al reconocimiento del carácter multidimensional de la pobreza. Esto implica el cumplimiento de las obligaciones positivas y negativas de derechos económicos, sociales y culturales (DESC) de toda la población.

Así como la pobreza no puede medirse solo por el ingreso, la superación de esta tampoco puede pensarse únicamente mediante el mecanismo de transferencias de ingreso para atender las necesidades alimentarias. Los PTC deben estar acompañados de políticas que modifiquen los factores estructurales que reproducen la pobreza. El derecho a la vivienda y a un medio ambiente seguro, a la educación, a la salud, a la alimentación, a los bienes culturales y al trabajo deben ser ejes de estas intervenciones, las que a su vez deben contemplar las disparidades etarias, étnicas y de género.

En síntesis, el escenario regional muestra que, 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 los niños, niñas y adolescentes en América Latina e interpele a las políticas públicas.

⁶ Al respecto, se destacan los esfuerzos del Uruguay por implementar sistemas nacionales de cuidado (Rico, 2011) y recientemente, en marzo de 2014, Costa Rica, sancionó por ley la Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil.

II. La situación de los hogares con niños, niñas y adolescentes

Tal como la información disponible demuestra, en los cinco países analizados hubo una importante reducción de la pobreza por ingreso y de la pobreza infantil. No obstante, persisten problemas severos en materia de pobreza y vulnerabilidad, que es importante considerar en detalle, particularmente porque el derecho de los niños, niñas y adolescentes de recibir protección obliga a un abordaje integral, en el que los PTC pueden jugar un papel importante, pero nunca adquirir la centralidad que hoy tienen en la región.

Desde la perspectiva de vulnerabilidades múltiples, los programas de transferencias condicionadas — al no estar acompañados de políticas integrales que aborden los distintos déficits— tienen un impacto menor en núcleos duros de pobreza estructural. Si bien la mayoría de los PTC se focalizan en la infancia y adolescencia —aunque algunos han extendido su cobertura a la población con necesidades especiales y a los adultos mayores— perduran a la fecha numerosos problemas sobre los que la política pública debe actuar.

La vulnerabilidad de los hogares no solo se explica por el nivel de ingresos, sino que confluyen un conjunto de condiciones que demandan de políticas universales e integrales que prioricen la asignación de recursos hacia los grupos con derechos vulnerados y que, a la vez, sean acordes con la titularidad de los niños y niñas como sujetos de derecho. En este aspecto, el reconocimiento del carácter multidimensional de la pobreza es un avance considerable, lo que se expresa en interesantes experiencias de construcción de índices de pobreza (CEPAL, 2013), aunque todavía no se han alcanzado los consensos necesarios para construir una medición multidimensional de pobreza en la región.

En el cuadro 2 se presentan indicadores sobre el nivel de ingreso de los hogares y la cobertura de la canasta básica de bienes y servicios en los países seleccionados, acompañados de otros indicadores sobre las condiciones de vivienda, el acceso a servicios sanitarios y la disponibilidad de bienes y servicios en el hogar. El derecho a un medio ambiente sano y a una vivienda digna es una dimensión que no puede estar ausente en las políticas dirigidas a superar la pobreza, puesto que las condiciones de la vivienda impactan en la salud y en la carga global de trabajo, que se refleja en un deterioro de la calidad de vida, producto del incremento del tiempo dedicado a las tareas domésticas y de cuidado. Los indicadores utilizados se remiten a las dimensiones centrales que aseguren una protección integral. Para llamar la atención sobre el alto nivel de disparidad en un país y de un país a otro se presentan resultados desagregados según pertenencia étnica o racial y el nivel de ruralidad.

Como podemos observar, los cinco países seleccionados muestran una situación heterogénea, no obstante en todos ellos se observa la misma tendencia: i) desigualdad urbana y rural; ii) discriminación étnica o racial; y iii) mayor incidencia de la vulnerabilidad en hogares con niños, niñas y adolescentes, sobre todo en los indicadores de vivienda y acceso a servicios básicos.

CUADRO 2
PAÍSES SELECCIONADOS: CARACTERÍSTICAS DE LOS HOGARES SEGÚN PRESENCIA DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES, NIVEL DE RURALIDAD Y PERTENENCIA ÉTNICA O RACIAL DEL JEFE DE HOGAR
(En porcentajes)

		Sin presencia de niños, niñas o adolescentes					Al menos un niño, niña o adolescente			
		Total		Rural			Total		Rural	
				Total	Pertenencia étnica	Total			Pertenencia étnica	
		Total	Urbano	Total	Pertenencia étnica	Total	Urbano	Total	Pertenencia étnica	
Bolivia (Estado Plurinacional de), 2009										
	Indigentes	18,2	10,1	4,5	15,3	17,7	22,7	12,6	43,3	50,9
Pobreza por ingreso	Pobres no indigentes	18,1	17,6	9,2	23,0	25,2	19,8	21,3	16,9	16,9
	Total	36,3	27,7	13,7	38,4	42,9	42,6	33,9	60,2	67,8
	Con acceso a saneamiento y agua de red ^a	50,2	73,1	80,9	4,9	3,1	48,9	69,6	7,1	3,8
	Dos o más déficits en la vivienda ^b	47,3	31,3	25,3	81,2	86,6	47,9	33,9	76,3	82,8
	Jefe o jefa con menos de diez años de estudio	51,7	38,7	30,5	72,9	72,9	54,3	41,5	80,5	83,1
	En los dos primeros quintiles de ingreso per cápita familiar	40,0	25,0	12,5	51,1	57,6	46,2	30,5	78,0	85,2
Chile, 2011										
	Indigentes	3,0	2,9	1,9	2,8	5,6	3,9	3,8	4,7	9,0
Pobreza por ingreso	Pobres no indigentes	6,2	6,6	2,4	2,0	4,3	9,8	10,3	6,0	9,8
	Total	9,2	9,5	4,2	4,8	9,9	13,7	14,1	10,7	18,8
	Con acceso a saneamiento y agua de red ^a	95,0	99,0	99,3	67,6	40,7	95,0	98,9	68,4	37,4
	Dos o más déficits en la vivienda ^b	3,8	1,6	1,5	20,2	33,3	3,7	1,7	17,4	31,0
	Jefe o jefa con menos de diez años de estudio	33,8	29,2	30,8	72,5	78,6	32,5	28,2	62,4	73,1
	En los dos primeros quintiles de ingreso per cápita familiar	40,0	37,4	22,3	43,6	56,4	53,5	50,9	71,4	82,0
Ecuador, 2011										
	Indigentes	12,1	9,0	6,1	13,6	16,2	14,3	10,8	21,6	29,5
Pobreza por ingreso	Pobres no indigentes	18,4	18,9	10,3	11,9	14,5	23,5	24,4	21,7	25,2
	Total	30,5	27,9	16,4	25,5	30,7	37,8	35,2	43,3	54,7
	Con acceso a saneamiento y agua de red ^a	77,4	93,6	94,5	43,3	27,0	78,3	93,0	47,4	32,3
	Dos o más déficits en la vivienda ^b	16,7	4,8	3,3	43,4	62,4	16,0	5,8	37,4	53,8
	Jefe o jefa con menos de diez años de estudio	57,4	45,7	46,6	87,0	94,4	57,2	45,3	83,3	85,8
	En los dos primeros quintiles de ingreso per cápita familiar	40,0	29,0	16,9	47,5	54,8	48,2	36,8	72,1	81,0
México, 2010										
	Indigentes	9,8	6,3	1,8	6,7	7,8	13,6	9,3	20,5	28,1
Pobreza por ingreso	Pobres no indigentes	19,5	19,3	7,6	13,5	19,4	25,3	27,0	22,5	23,0
	Total	29,3	25,7	9,5	20,2	27,2	38,9	36,3	43,1	51,2
	Con acceso a saneamiento y agua de red ^a	85,1	95,3	96,2	67,9	56,9	83,5	94,7	65,3	55,0
	Dos o más déficits en la vivienda ^b	28,5	15,8	11,8	47,3	59,1	32,1	18,5	54,1	65,3
	Jefe o jefa con menos de diez años de estudio	65,5	55,8	50,8	82,8	88,6	68,3	58,3	84,3	88,7
	En los dos primeros quintiles de ingreso per cápita familiar	40,0	28,2	11,0	43,0	53,6	51,3	39,6	70,2	76,1

Cuadro 2 (conclusión)

		Uruguay, 2011										
		Total	Sin presencia de niños, niñas o adolescentes					Al menos un niño, niña o adolescente				
			Urbano		Rural			Urbano		Rural		
			Total		Total	Pertenencia étnica		Total		Total	Pertenencia étnica	
	Indigentes	0,8	0,8	0,4	0,8	2,7	1,4	1,5	0,8	0,6		
Pobreza por ingreso	Pobres no indigentes	3,5	3,6	1,2	0,6	0,0	6,9	7,1	5,0	11,6		
	Total	4,4	4,5	1,6	1,5	2,7	8,3	8,5	5,8	12,1		
	Con acceso a saneamiento y agua de red ^a	97,6	99,1	99,4	78,5	63,7	97,5	98,9	81,3	78,3		
	Dos o más déficits en la vivienda ^b	4,2	2,8	2,2	23,2	41,6	4,8	3,8	18,3	30,4		
	Jefe o jefa con menos de diez años de estudio	51,0	48,5	42,3	80,4	90,2	56,2	54,2	81,9	87,7		
	En los dos primeros quintiles de ingreso per cápita familiar	39,5	37,7	22,2	48,7	56,6	61,2	59,7	79,6	91,3		

Fuente: Elaboración propia sobre la base de las encuestas de hogares del Estado Plurinacional de Bolivia, Chile, el Ecuador, México y el Uruguay provistas por la División de Desarrollo Social de la CEPAL.

^a Acceso a servicios sanitarios y agua potable; es decir, acceso a agua de red o pozo protegido y la existencia de cloacas o pozo con cámara séptica.

^b El indicador de vivienda deficitaria considera que no dispone de conexión de agua, no cuenta con un cuarto para cocinar, no tiene baño o no tiene descarga de agua, existe hacinamiento o el material de construcción es precario. Para definir este último se utiliza como criterio los materiales identificados por la CEPAL en la construcción del indicador de pobreza por vivienda de pobreza infantil.

El Estado Plurinacional de Bolivia muestra la mayor desigualdad y una mayor incidencia de pobreza por ingreso. El nivel de desigualdad urbano-rural lleva a interpelar a los programas de transferencias condicionadas, pues si no incorporan en su diseño estrategias de intervención múltiples, considerando las particularidades y demandas específicas de cada área geográfica, la sola transferencia de dinero para atender gastos alimentarios, controles de salud y asistencia escolar, no permite romper los círculos de pobreza. El nivel educativo de los jefes o jefas de hogar hasta 64 años muestra una distribución muy sesgada, con un porcentaje mayor de personas con menos de diez años de estudio.

La pobreza por ingresos en todos los países se triplica cuando hay niños, niñas y adolescentes, aunque en países como el Uruguay la diferencia es aún más alta. En los países con menor tasa de natalidad —Chile, México y el Uruguay— es notoria la sobrerrepresentación de los hogares con niños, niñas y adolescentes en los dos quintiles de menores ingresos.

El nivel de pobreza se incrementa en aquellos hogares con más carga de trabajo de cuidado: la presencia de niños y niñas menores de 5 años y la cantidad de niños, niñas y adolescentes incrementa el riesgo de pobreza por ingreso, así como situaciones de mayor vulnerabilidad de los hogares en materia de vivienda y acceso a servicios sanitarios (véase el cuadro 3). Escapa a los alcances de este estudio un diagnóstico en profundidad de cada país, pero sí interesa poner en el debate la necesidad de contemplar las demandas de cuidado en todas las políticas públicas, la seguridad social y, en especial, en los programas de transferencias condicionadas. Por ello, se recurre a indicadores que permiten identificar distintos niveles de vulnerabilidad.

CUADRO 3 PAÍSES SELECCIONADOS: CARACTERÍSTICAS DE LOS HOGARES SEGÚN PRESENCIA DE NIÑOS O NIÑAS DE 0 A 5 AÑOS

(En porcentajes)

		Bolivia (Estado Plurinacional de), 2009						
		Total	Sin presencia de niños y niñas de 0-5 años			Con al menos un niño o niña de 0-5 años		
			Total	Urbano	Rural	Total	Urbano	Rural
	Indigentes	28,8	23,5	14,4	42,7	32,1	17,4	53,6
Pobreza por ingreso	Pobres no indigentes	22,3	21,3	22,9	17,8	23,0	26,3	18,2
	Total	51,1	44,8	37,4	60,6	55,1	43,7	71,8
	Pobreza infantil (moderada y severa)	70,0	58,5	41,6	94,5	77,3	64,2	96,3

Cuadro 3 (conclusión)

		43,8	50,2	71,0	6,0	39,9	62,8	6,3
Con acceso a saneamiento y agua de red ^a		43,8	50,2	71,0	6,0	39,9	62,8	6,3
Dos o más déficits en la vivienda ^b		53,3	40,7	27,8	68,1	61,2	45,5	84,0
Jefe o jefa con menos de diez años de estudio		32,3	32,2	26,8	61,4	32,3	24,4	59,8
En los dos primeros quintiles de ingreso per cápita familiar		54,1	48,8	34,6	79,0	57,4	39,2	84,1
Chile, 2011								
		Sin presencia de niños y niñas de 0-5 años			Con al menos un niño o niña de 0-5 años			
Total		Total	Urbano	Rural	Total	Urbano	Rural	
Indigentes		4,9	4,0	3,9	4,9	5,8	5,7	6,2
Pobreza por ingreso	Indigentes	12,5	9,6	10,2	5,6	15,2	16,0	9,2
	Pobres no indigentes	17,5	13,6	14,1	10,6	20,9	21,7	15,3
Pobreza infantil (moderada y severa)		15,7	14,8	8,4	57,8	16,5	10,8	57,1
Con acceso a saneamiento y agua de red ^a		94,7	94,9	99,0	67,1	94,6	98,4	67,4
Dos o más déficits en la vivienda ^b		4,1	3,6	1,6	16,8	4,6	2,4	20,3
Jefe o jefa con menos de diez años de estudio		26,6	28,8	24,0	62,1	24,7	21,8	45,3
En los dos primeros quintiles de ingreso per cápita familiar		59,1	54,2	51,5	72,7	63,6	61,6	77,8
Ecuador, 2011								
		Sin presencia de niños y niñas de 0-5 años			Con al menos un niño o niña de 0-5 años			
Total		Total	Urbano	Rural	Total	Urbano	Rural	
Indigentes		19,3	14,7	11,2	21,3	23,0	17,2	32,7
Pobreza por ingreso	Indigentes	27,6	23,5	24,3	22,0	30,9	34,0	25,9
	Pobres no indigentes	47,0	38,2	35,5	43,3	54,0	51,1	58,6
Pobreza infantil (moderada y severa)		40,7	34,9	18,1	66,6	45,3	26,6	76,1
Con acceso a saneamiento y agua de red ^a		74,0	78,2	93,2	50,0	70,7	90,4	38,2
Dos o más déficits en la vivienda ^b		20,9	15,4	6,1	33,0	25,3	9,3	51,7
Jefe o jefa con menos de diez años de estudio		54,6	52,0	41,0	78,4	57,1	44,6	81,9
En los dos primeros quintiles de ingreso per cápita familiar		58,1	48,8	36,8	71,6	65,4	52,9	86,2
México, 2010								
		Sin presencia de niños y niñas de 0-5 años			Con al menos un niño o niña de 0-5 años			
Total		Total	Urbano	Rural	Total	Urbano	Rural	
Indigentes		19,3	12,2	8,4	18,1	24,8	16,6	35,1
Pobreza por ingreso	Indigentes	28,1	25,1	27,2	21,8	30,4	34,5	25,3
	Pobres no indigentes	47,4	37,3	35,7	39,8	55,3	51,1	60,4
Pobreza infantil (moderada y severa)		37,6	32,7	19,9	52,6	41,3	24,6	62,2
Con acceso a saneamiento y agua de red ^a		80,8	83,7	94,7	66,7	78,4	93,6	59,5
Dos o más déficits en la vivienda ^b		37,1	31,7	17,7	53,5	41,2	23,5	63,4
Jefe o jefa con menos de diez años de estudio		70,9	69,8	58,4	87,9	71,7	60,6	85,7
En los dos primeros quintiles de ingreso per cápita familiar		60,0	50,2	38,8	67,9	67,6	54,8	83,5
Uruguay, 2011								
		Sin presencia de niños y niñas de 0-5 años			Con al menos un niño o niña de 0-5 años			
Total		Total	Urbano	Rural	Total	Urbano	Rural	
Indigentes		2,2	1,3	1,4	0,7	3,0	3,2	1,2
Pobreza por ingreso	Indigentes	10,6	6,8	7,0	5,0	14,6	15,0	8,9
	Pobres no indigentes	12,8	8,1	8,3	5,7	17,6	18,1	10,0
Pobreza infantil (moderada y severa)		18,6	13,5	11,6	34,2	23,9	23,1	35,6
Con acceso a saneamiento y agua de red ^a		97,2	97,2	98,7	80,4	97,3	98,4	82,5
Dos o más déficits en la vivienda ^b		6,6	4,8	3,4	20,1	8,5	7,6	20,2
Jefe o jefa con menos de diez años de estudio		55,2	52,7	50,6	76,2	57,6	56,3	73,7
En los dos primeros quintiles de ingreso per cápita familiar		69,6	64,0	62,4	80,9	75,3	74,6	85,1

Fuente: Elaboración propia sobre la base de las encuestas de hogares del Estado Plurinacional de Bolivia, Chile, el Ecuador, México y el Uruguay provistas por la División de Desarrollo Social de la CEPAL.

^a Acceso a servicios sanitarios y agua potable; es decir, acceso a agua de red o pozo protegido y la existencia de cloacas o pozo con cámara séptica.

^b El indicador de vivienda deficitaria considera que no dispone de conexión de agua, no cuenta con un cuarto para cocinar, no tiene baño o no tiene descarga de agua, existe hacinamiento o el material de construcción es precario. Para definir este último se utiliza como criterio los materiales identificados por la CEPAL en la construcción del indicador de pobreza por vivienda de pobreza infantil.

La mayor parte de los programas de transferencias condicionadas contemplan alguna medida para la población de 0 a 5 años, principalmente a través de la verificación de la asistencia a controles de salud. La provisión de servicios de cuidado universales, diseñados como puerta de ingreso a distintas prestaciones destinadas a garantizar la protección integral de la infancia, son todavía un tema pendiente en la región. En este contexto, el mayor déficit de la oferta se concentra en educación y cuidado para la primera infancia.

Como se observa en el cuadro 4, los hogares con mayor cantidad de niños, niñas y adolescentes son los que presentan mayor número de vulnerabilidades. Surge el interrogante sobre en qué medida los PTC contemplan o no el impacto de la demanda de cuidado según el tamaño del hogar. El comportamiento es heterogéneo, ya que en algunos países la transferencia es por cada niño, niña o adolescente, en otros se contempla un número máximo de transferencias o, bien, un monto descendente. En casos como el Ecuador, se transfiere un monto fijo por hogar, independiente de su tamaño.

CUADRO 4
PAÍSES SELECCIONADOS: CARACTERÍSTICAS DE LOS HOGARES SEGÚN CANTIDAD DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES

(En porcentajes)

Bolivia (Estado Plurinacional de), 2009										
	Total	Hasta dos			Tres o cuatro			Cinco o más		
		Total	Urbano	Rural	Total	Urbano	Rural	Total	Urbano	Rural
Indigentes	28,8	16,2	9,8	32,7	31,4	18,0	52,1	50,7	32,4	66,8
Pobreza por ingreso										
Pobres no indigentes	22,3	17,6	17,8	17,1	25,8	31,2	17,6	25,0	30,6	20,0
Total	51,1	33,8	27,6	49,8	57,2	49,1	69,7	75,7	63,1	86,8
Pobreza infantil (moderada y severa)	70,0	59,0	45,4	94,0	72,4	57,7	94,8	89,5	78,3	99,2
Con acceso a saneamiento y agua de red ^a	43,8	55,8	74,5	7,7	41,0	62,7	7,7	23,5	48,1	2,0
Dos o más déficits en la vivienda ^b	53,3	41,4	28,5	74,5	55,0	40,9	76,7	75,9	62,8	87,4
Jefe o jefa con menos de diez años de estudio	32,3	26,1	22,9	42,6	36,0	27,0	69,0	48,8	33,0	80,8
En los dos primeros quintiles de ingreso per cápita familiar	54,1	37,9	24,2	73,3	60,5	45,3	83,9	75,5	58,4	90,5
Chile, 2011										
	Total	Hasta dos			Tres o cuatro			Cinco o más		
		Total	Urbano	Rural	Total	Urbano	Rural	Total	Urbano	Rural
Indigentes	4,9	3,3	3,2	4,2	7,4	7,3	8,2	19,3	19,9	14,9
Pobreza por ingreso										
Pobres no indigentes	12,5	8,8	9,3	5,1	20,0	21,2	12,1	29,5	30,6	21,1
Total	17,5	12,1	12,5	9,3	27,5	28,5	20,3	48,8	50,5	36,0
Pobreza infantil (moderada y severa)	15,7	13,9	7,8	55,5	18,4	12,4	60,4	30,7	24,6	76,7
Con acceso a saneamiento y agua de red ^a	94,7	95,0	98,8	69,4	94,1	98,5	63,0	93,7	98,8	55,9
Dos o más déficits en la vivienda ^b	4,1	3,6	1,7	16,7	4,9	2,5	21,6	9,0	5,2	37,3
Jefe o jefa con menos de diez años de estudio	26,6	23,8	19,9	51,5	30,5	27,0	55,0	53,6	50,6	76,2
En los dos primeros quintiles de ingreso per cápita familiar	59,1	52,1	49,3	71,4	74,0	72,5	84,2	84,1	83,6	88,3
Ecuador, 2011										
	Total	Hasta dos			Tres o cuatro			Cinco o más		
		Total	Urbano	Rural	Total	Urbano	Rural	Total	Urbano	Rural
Indigentes	19,3	10,5	8,5	15,5	22,7	18,4	29,5	42,0	35,0	47,0
Pobreza por ingreso										
Pobres no indigentes	27,6	20,6	21,2	19,1	33,9	37,3	28,5	35,6	49,6	25,7
Total	47,0	31,1	29,7	34,6	56,6	55,7	57,9	77,6	84,6	72,7
Pobreza infantil (moderada y severa)	40,7	29,0	15,8	61,9	43,5	24,8	73,9	74,6	57,0	87,0
Con acceso a saneamiento y agua de red ^a	74,0	81,8	93,7	52,1	72,5	91,8	41,2	50,6	78,7	30,8
Dos o más déficits en la vivienda ^b	20,9	12,5	4,9	31,3	22,4	9,1	43,8	47,2	20,6	65,9
Jefe o jefa con menos de diez años de estudio	54,6	44,9	36,1	73,7	59,1	47,4	81,6	84,8	76,5	90,0
En los dos primeros quintiles de ingreso per cápita familiar	58,1	40,9	31,2	65,2	68,1	57,7	85,1	92,1	85,0	97,0
México, 2010										
	Total	Hasta dos			Tres o cuatro			Cinco o más		
		Total	Urbano	Rural	Total	Urbano	Rural	Total	Urbano	Rural
Indigentes	19,3	8,8	6,6	13,1	22,6	17,2	29,2	53,7	40,2	60,8
Pobreza por ingreso										
Pobres no indigentes	28,1	23,0	24,0	21,0	34,4	39,9	27,8	27,0	39,5	20,5
Total	47,4	31,8	30,6	34,0	57,0	57,1	57,0	80,7	79,8	81,2
Pobreza infantil (moderada y severa)	37,6	28,6	17,3	50,1	39,7	24,8	57,7	69,6	51,7	79,0
Con acceso a saneamiento y agua de red ^a	80,8	85,8	94,9	68,3	79,3	93,4	62,1	64,0	91,5	49,7
Dos o más déficits en la vivienda ^b	37,1	27,7	16,3	49,5	39,3	23,7	58,2	70,4	41,9	85,3
Jefe o jefa con menos de diez años de estudio	70,9	60,2	50,8	78,8	77,2	67,6	88,9	93,9	85,7	98,1
En los dos primeros quintiles de ingreso per cápita familiar	60,0	44,1	33,9	63,8	70,3	60,6	82,1	91,2	83,4	95,3

Cuadro 4 (conclusión)

Uruguay, 2011		Hasta dos			Tres o cuatro			Cinco o más			
		Total	Urbano	Rural	Total	Urbano	Rural	Total	Urbano	Rural	
	Indigentes	2,2	1,0	1,0	0,6	3,1	3,3	1,7	7,6	8,0	0,0
Pobreza por ingreso	Pobres no indigentes	10,6	5,0	5,0	3,9	16,0	16,8	7,1	34,4	34,4	34,7
	Total	12,8	5,9	6,0	4,5	19,2	20,1	8,8	42,0	42,4	34,7
	Pobreza infantil (moderada y severa)	18,6	13,5	11,8	33,7	20,2	19,2	31,6	51,3	50,6	62,9
	Con acceso a saneamiento y agua de red ^a	97,2	97,7	99,0	82,1	96,4	97,9	78,6	96,8	97,4	86,5
	Dos o más déficits en la vivienda ^b	6,6	3,9	2,8	16,3	8,5	7,1	23,3	20,9	19,5	44,4
	Jefe o jefa con menos de diez años de estudio	55,2	45,2	42,9	71,8	66,6	65,6	78,0	89,3	89,0	93,4
	En los dos primeros quintiles de ingreso per cápita familiar	69,6	57,8	56,0	79,1	86,4	86,4	87,2	99,8	99,8	100,0

Fuente: Elaboración propia sobre la base de las encuestas de hogares del Estado Plurinacional de Bolivia, Chile, el Ecuador, México y el Uruguay provistas por la División de Desarrollo Social de la CEPAL.

^a Acceso a servicios sanitarios y agua potable, es decir, acceso a agua de red o pozo protegido y la existencia de cloacas o pozo con cámara séptica.

^b El indicador de vivienda deficitaria considera que no dispone de conexión de agua, no cuenta con un cuarto para cocinar, no tiene baño o no tiene descarga de agua, existe hacinamiento o el material de construcción es precario. Para definir este último se utiliza como criterio los materiales identificados por la CEPAL en la construcción del indicador de pobreza por vivienda de pobreza infantil.

El sesgo de género en las políticas tendientes a un reparto de las responsabilidades de cuidado es tan marcado que no incluyen ningún tipo de acciones y mucho menos medidas igualitarias, como tampoco políticas activas tendientes a remover esas barreras. No se han diseñado políticas activas de empleo para mujeres, tampoco programas para la terminalidad educativa ni de formación profesional, que superen la oferta de algunos programas vinculados al diseño de actividades semicalificadas “cercanas al hogar” y redundantemente reproductivas, sino que además no se consideran los déficits de infraestructura básica como determinantes de la extensión de la carga de trabajo de las mujeres. Mucho menos se ha avanzado en el diseño de políticas que modifiquen los factores estructurales que reproducen intergeneracionalmente e intrageneracionalmente la pobreza, que afectan de manera diferenciada a los integrantes del hogar.

A. La composición de los hogares con niños, niñas y adolescentes

Desde un enfoque de derechos y de género, es preciso 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. Las encuestas de hogares permitieron, históricamente, examinar las características de los hogares tomándolos como unidad de análisis, por lo que incluyen una pregunta sobre la relación de parentesco con el jefe o jefa 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, al examinar las encuestas de 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. Profundizar en estas relaciones brinda elementos para avanzar en el conocimiento de las estrategias que existen en los hogares para atender las necesidades de cuidado, así como la forma en que se distribuyen los ingresos en ellos. Si se examinan las encuestas de hogares —que solo consideran la categoría de hijo o hija sin la pregunta acerca del parentesco con el jefe o jefa de hogar, del cónyuge o de ambos—, se está subestimando la incidencia de aquellos hijos que no conviven con el padre (véase el cuadro 5).

CUADRO 5
PAÍSES SELECCIONADOS: FORMA DE CAPTACIÓN DE LA RELACIÓN DE PARENTESCO
Y MODALIDAD DE IDENTIFICACIÓN DE LA MADRE Y EL PADRE EN LOS CUESTIONARIOS
DE LAS ENCUESTAS DE HOGARES

País	Año	Línea de madre/padre	Categorías utilizadas para distinguir hijos e hijas	Línea del cónyuge
Bolivia (Estado Plurinacional de)	2009 2012	Sí	Hijo y entenado	Sí
Chile		No	Hijo o hija de jefe o jefa y cónyuge, solo del jefe o jefa o solo del cónyuge	No
Ecuador	2011 2011- 2012	No Sí (parcial)	Hijos Hijos	No No
México	2010	Sí	Hijo o hija, hijo o hija consanguíneo reconocido, hijo o hija reconocido Hijo o hija adoptivo Hijastro/hijastra, entenado o entenada Hijo o hija de crianza	Sí
Uruguay	2011	Sí	Hijo o hija de jefe o jefa y cónyuge, solo jefe o jefa o solo del cónyuge	Sí

Fuente: Elaboración propia sobre la base de las encuestas de hogares.

Para unificar el tratamiento de los datos y obtener información sobre las características del padre y la madre, se consideró la información de la persona identificada como la madre y el padre y en el caso de los hijos e hijas la línea del jefe o jefa y del cónyuge. Idealmente, se debería trabajar con las aperturas que ofrecen Chile y el Uruguay, pues al considerar jefe y cónyuge y no la respuesta si es hijo o hija de ambos, se está sobreestimando la cantidad de niños, niñas y adolescentes que conviven con ambos.

En el caso del Uruguay este tratamiento identifica a un 23% de niños, niñas y adolescentes que conviven exclusivamente con la madre (ver cuadro 6), cuando se analiza la declaración de la relación de parentesco, existe un 8,9% de niños, niñas y adolescentes que son exclusivamente hijos o hijas de mujeres que están conviviendo con una nueva pareja —como parejas y cónyuges—, es decir, un 32% de niños, niñas y adolescentes viven a cargo de la madre.

CUADRO 6
URUGUAY: POBLACIÓN DE 0 A 17 AÑOS SEGÚN CONVIVENCIA CON LA MADRE Y EL PADRE, 2011

	No corresponde ^a	Hijos o hijas del jefe o cónyuge exclusivamente							Total
		Subtotal	Hombres	Mujeres	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 progenitores	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

Fuente: Elaboración propia sobre la base de las encuestas de hogares, 2011.

^a Son hijos o hijas de ambos o tienen otra relación de parentesco.

En Chile —país que más ha avanzado en el relevamiento de los núcleos familiares del universo estudiado—, se incluye una consulta dirigida a los hogares con más de un núcleo familiar para captar las razones por las que conviven. Los resultados son ilustrativos, puesto que en los hogares más pobres la principal razón de la convivencia de más de un núcleo es la económica (véase cuadro 7). En este contexto, cabe interrogarse si estas situaciones son contempladas en el diseño de los programas de transferencias condicionadas, en el marco de la necesidad de garantizar el derecho a la vivienda en la región. Cabe señalar que en los sistemas de seguridad social para asalariados formales tampoco se contempla la cobertura de la vivienda y solo se presupone que la estabilidad en el puesto de trabajo y, eventualmente, el acceso a líneas crediticias permite el acceso a la vivienda, aunque en pocos casos, por ejemplo, se contempla la posibilidad de acceso de mujeres a cargo del núcleo familiar.

CUADRO 7
CHILE: HOGARES CON AL MENOS UN NIÑO, NIÑA O ADOLESCENTE EN LOS QUE CONVIVEN MÁS DE UN NÚCLEO SEGÚN RAZONES POR LAS QUE VIVEN JUNTOS Y SEGÚN NIVEL DE INGRESO DEL HOGAR, 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: Elaboración propia sobre la base de la encuesta CASEN 2011.

Tal como los datos muestran, de un 20% a un 30% de niños, niñas y adolescentes —según el país— 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 de hogares que incorporen en su diseño conceptual el enfoque de género y de derechos.

B. La composición según sexo de la jefatura de hogar

El examen de las condiciones de vida de los hogares —con distintas variables de análisis— es fundamental para identificar las demandas hacia las políticas públicas que den cuenta de los distintos ciclos vitales existentes en los hogares y, a su vez, de la manera cómo están siendo incorporados en el diseño de los programas. Al respecto, es importante detenerse en el análisis de los integrantes y en los vínculos filiales u otro tipo de relaciones dentro del hogar, así como identificar si hay más de un núcleo conviviendo en una misma vivienda.

CUADRO 8
PAÍSES SELECCIONADOS: JEFATURA FEMENINA EN LOS HOGARES CON AL MENOS UN NIÑO, NIÑA O ADOLESCENTE
(En porcentajes)

	Edad del jefe o jefa				Ámbito	
	Total	Hasta 24 años	25-54 años	55 años y más	Rural	Urbano
Bolivia (Estado Plurinacional de), 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: Elaboración propia sobre la base de las encuestas de hogares de Chile, México y el Uruguay provistas por la División de Desarrollo Social de la CEPAL y de las encuestas de hogares del Estado Plurinacional de Bolivia [en línea], <http://www.ine.gob.bo:8081/Webine10/enchogares1.aspx>, y del Ecuador [en línea], <http://www.ecuadorencifras.gob.ec/encuesta-nacional-de-ingresos-y-gastos-de-los-hogares-urbanos-y-rurales/>.

RECUADRO 1 ¿CUOTA ALIMENTARIA? TRANSFERENCIAS CON FINES ALIMENTARIOS Y DE MANUTENCIÓN EN LOS PROCESOS DE SEPARACIÓN O DIVORCIO

Es importante considerar la debilidad de los diseños de algunas encuestas para abordar el análisis del deber de padres y madres de compartir los costos del cuidado del niño, en caso de separación conyugal o divorcio. El diseño, en algunos casos, parece más preocupado por la captación de los ingresos que por darle visibilidad al monitoreo de la situación de cumplimiento de esta obligación. En otros casos, como en el Ecuador y México, si bien la pregunta que realizan puede captar el ingreso que se percibe, lo incluyen en un ítem mayor de “donativos o ayudas”, lo que no permite monitorear si la obligación se cumple o no. En la Argentina se utiliza una forma similar de pregunta. Como existen suficientes indicios para suponer que la proporción de progenitores varones no convivientes que aportan a la manutención de sus hijos e hijas es considerablemente menor —ya sea porque no pueden cumplir con su obligación debido a su vulnerabilidad en el empleo o porque no se sienten responsables—, esta dinámica de relación familiar contribuye al proceso de empobrecimiento de las mujeres y de los niños, niñas y adolescentes.

Es preciso tener en cuenta que de un 17% a un 30% de niños, niñas y adolescentes —según el país— vive solo con la madre.

Se requiere de políticas tendientes a revertir esta situación, al mismo tiempo que tenerla en cuenta para el diseño de dichas políticas. Si bien los programas de transferencias tienden a seleccionar a la mujer como responsable del cobro, es preciso que los instrumentos de selección consideren a la figura de la madre como responsable del cuidado de niños y niñas y no solo como jefa de hogar, ya que la mujer puede haber conformado una nueva pareja y, por lo tanto, no ser considerada como jefa, en cuyo caso incluso se la puede considerar como inactiva. Respecto del reconocimiento en la seguridad social, es fundamental que se asuma el debate de la inclusión del trabajo de cuidado en el acervo de aportes y contribuciones al sistema de seguridad social (Pautassi, 2005). Al respecto, Chile y el Uruguay han avanzado en el reconocimiento de bonos por hijo en el sistema previsional (Yáñez, 2010). En los cuadros 9 y 10 se entrega más información al respecto.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de los procesamientos de las encuestas de hogares de los países seleccionados; y sobre la base de Laura Pautassi, “¿Bailarinas en la oscuridad? Seguridad social en América Latina en el marco de la equidad de género”, ponencia presentada en la XXXIX Reunión de la Mesa Directiva de la Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, Mar del Plata, septiembre, 2005; y Sonia Yáñez, “La dimensión de género en la reforma previsional chilena (Ley N° 20255 de reforma de pensiones)”, *serie Mujer y desarrollo*, N° 101 (LC/L.3199-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2010. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.10.II.G.11.

CUADRO 9 PREGUNTAS ORIENTADAS A CAPTAR LA EXISTENCIA DE TRANSFERENCIAS MONETARIAS DEL PROGENITOR QUE NO VIVE EN EL HOGAR

País	Año	
Bolivia (Estado Plurinacional de)	2009	Asistencia familiar-monto (Pregunta 5: En los últimos doce meses ¿recibió usted: A. Asistencia familiar por divorcio o separación?
	2012	5a. En los últimos 12 meses ¿recibió: A. Asistencia familiar? Monto
Chile, 2011		Pensión de alimentos (Pregunta 13a: En el mes pasado ¿recibió ingresos por pensión de alimentos? Monto)
Ecuador	2011	Dinero de familiares dentro del país
	2012	Dinero de familiares del exterior
México, 2010		Donativos en dinero provenientes de otros hogares
Uruguay, 2011		Contribuciones por divorcio (Pregunta 227: ¿Algún miembro de este hogar realiza contribuciones por divorcio o separación?

Fuente: Elaboración propia sobre la base de los cuestionarios de las encuestas de hogares.

CUADRO 10 NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES QUE VIVEN SOLO CON SU MADRE EN HOGARES QUE DECLARAN NO HABER PERCIBIDO INGRESOS POR PENSIÓN ALIMENTARIA SEGÚN QUINTIL DE INGRESO PER CÁPITA FAMILIAR

Quintil de ingreso	Uruguay	Bolivia (Estado Plurinacional de), 2012	Chile
1	39,7	8,1	35,4
2	50,1	15,8	39,1
3	55,1	15,2	35,3
4	62,9	24,6	38,7
5	62,2	12,3	42,7
Total	45,9	14,4	37,0

Fuente: Elaboración propia sobre la base de las encuestas de hogares.

Es importante visibilizar a las familias ocultas, definidas como 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: i) pareja sin hijos; ii) pareja con uno o más hijos solteros; y iii) un progenitor —el padre o la madre— con uno o más hijos solteros. La presencia del jefe de hogar determinará la constitución de un núcleo primario; si existen otros núcleos formados por miembros no jefes se los considera secundarios y son materia de información de las familias ocultas. Según esta definición, los núcleos conyugales secundarios se encuentran frecuentemente en los hogares ampliados.

En general, las encuestas identifican el núcleo familiar primario; es decir, dan cuenta de los vínculos de parentesco que tiene cada miembro con el jefe o jefa de hogar y no contemplan los posibles vínculos conyugales de sus demás miembros. Así, los núcleos conyugales secundarios quedan invisibilizados como familia y aparecen como parientes o no parientes del jefe o jefa de hogar, lo que 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. En Chile y el Uruguay, más del 36% de los hogares están bajo responsabilidad femenina, países donde además se ha incrementado la jefatura femenina entre los jefes y jefas más jóvenes. En el Estado Plurinacional de Bolivia, el Ecuador y México, los hogares encabezados por una mujer representan un 21% del total. En todos los países estudiados la proporción de jefatura femenina es mayor en el ámbito urbano. Y, exceptuando Chile, la jefatura femenina es más frecuente en las mujeres mayores de 55 años.

CUADRO 11
HOGARES CON JEFATURA FEMENINA Y PRESENCIA DE CÓNYUGE Y HOGARES MONOPARENTALES

	Bolivia (Estado Plurinacional de), 2012	Chile, 2011	Ecuador, 2012	México, 2010	Uruguay, 2011
Jefatura femenina por identificación	22,8	37,4	20,7	20,5	35,8
Con cónyuge	17,9	30,0	9,9	14,0	39,0
Sin cónyuge	82,1	70,0	90,1	86,0	61,0
Jefatura femenina sin cónyuge	18,7	26,2	18,6	17,6	21,8
Monoparentales	24,1	29,6	22,4	20,7	25,3
Porcentaje con jefatura femenina	77,6	88,6	83,1	85,3	86,3

Fuente: Elaboración propia sobre la base de las encuestas de hogares de Chile, México y el Uruguay provistas por la División de Desarrollo Social de la CEPAL y de las encuestas de hogares del Estado Plurinacional de Bolivia [en línea], <http://www.ine.gov.bo:8081/Webine10/enchogares1.aspx>, y del Ecuador [en línea], <http://www.ecuadorencifras.gob.ec/cuencuesta-nacional-de-ingresos-y-gastos-de-los-hogares-urbanos-y-rurales/>.

Desde una perspectiva de género, el análisis de la forma en que se define la jefatura femenina es relevante, porque, por una parte, muestra diferencias de un país a otro y, por otra, avances en la garantía del principio de igualdad y no discriminación. El cuadro 12 ilustra 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 un contexto de discriminación de género, se identificaba la jefatura como femenina cuando no existía un cónyuge varón. En presencia de ambos cónyuges, el que era identificado —por el hogar o por el encuestador— como jefe de hogar era el varón. Ahora bien, cuando se analiza la composición de los hogares de jefatura femenina se observa que hay casos en que se identifica a la mujer como jefa de hogar, aunque esté presente el cónyuge masculino, lo que es más recurrente en el Uruguay y en Chile. En todos los países estudiados, la mayoría de los hogares monoparentales están a cargo de mujeres. Es interesante el avance en la identificación de la mujer como jefa de hogar cuando hay presencia de cónyuge; no obstante, es una limitación cuando el análisis de los hogares se basa solo en la jefatura del hogar.

Al analizar la composición de los hogares, identificando la relación de parentesco de los niños, niñas y adolescentes y la existencia de otros núcleos familiares, se observa que, en todos los países, la presencia de otros núcleos familiares es más fuerte en los hogares de jefatura femenina y, por lo general, son mujeres mayores de 55 años. La jefatura femenina, por lo tanto, se incrementa en todos los países en aquellos hogares donde vive más de un núcleo familiar.

CUADRO 12
HOGARES CON JEFATURA FEMENINA SEGÚN RELACIÓN DE PARENTESCO
CON LOS NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES

A. TOTAL DE HOGARES CON AL MENOS UN NIÑO, NIÑA O ADOLESCENTE

(En porcentaje)

Ámbito	Relación de parentesco de niños, niñas y adolescentes	Bolivia (Estado Plurinacional de), 2012	Chile, 2011	Ecuador, 2012	México, 2010	Uruguay, 2011
Total	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 u otros niños, niñas o adolescentes	35,6	43,9	29,9	32,8	48,2
Urbano	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 u otros niños, niñas o adolescentes	39,7	45,8	33,6	35,9	49,6
Rural	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 u otros niños, niñas o adolescentes	27,6	30,9	23,0	27,4	27,1

B. HOGARES CON MÁS DE UN NÚCLEO FAMILIAR

(En porcentajes)

Hogares con más de un núcleo familiar	Bolivia (Estado Plurinacional de), 2012	Chile, 2011	Ecuador, 2011	México, 2010	Uruguay, 2011
Jefatura masculina	19,3	30,4	32,0	23,0	15,2
Jefatura femenina	35,8	39,7	49,0	42,4	24,9
Total	23,1	33,9	35,9	26,9	18,7

Fuente: Elaboración propia sobre la base de las encuestas de hogares de Chile, México y el Uruguay provistas por la División de Desarrollo Social de la CEPAL y de las encuestas de hogares del Estado Plurinacional de Bolivia [en línea], <http://www.ine.gov.bo:8081/Webine10/enchogares1.aspx>, y del Ecuador [en línea], <http://www.ecuadorencifras.gob.ec/encuesta-nacional-de-ingresos-y-gastos-de-los-hogares-urbanos-y-rurales/>.

Cabe señalar que en este análisis, 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 familia tradicional en América Latina, la forma de organización preponderante son los hogares nucleares. La mayor parte de los niños, niñas y adolescentes son hijos, aunque con pesos distintos de un país a otro, ya que los que tienen otra relación de parentesco van desde un 14% a un 26%. Como se puede observar en el cuadro 13, de un 20% a un 32% de los niños y niñas vive en hogares extensos.

CUADRO 13
NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES SEGÚN RELACIÓN DE PARENTESCO CON EL O LA JEFA DE
HOGAR Y CONVIVENCIA EN EL HOGAR
(En porcentajes)

		Bolivia (Estado Plurinacional de), 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 con el padre	5,6	0,0	4,4	3,3	5,4
	Conformó nuevo hogar ^a	0,7	0,3	0,2	0,2	0,2
	No se puede identificar convivencia ^b	0,0	5,3	0,3	0,0	7,9
	Convivencia con otros niños, niñas o adolescentes	Todos son hijos	77,2	67,6	72,5	81,0
Hay otros niños, niñas o adolescentes que no son hijos		22,8	32,4	27,5	19,0	29,8

Fuente: Elaboración propia sobre la base de las encuestas de hogares de Chile, México y el Uruguay provistas por la División de Desarrollo Social de la CEPAL y de las encuestas de hogares del Estado Plurinacional de Bolivia [en línea], <http://www.ine.gov.bo:8081/Webine10/enchogares1.aspx>, y del Ecuador [en línea], <http://www.ecuadorencifras.gob.ec/encuesta-nacional-de-ingresos-y-gastos-de-los-hogares-urbanos-y-rurales/>.

^a Es jefe, jefa o cónyuge.

^b En Chile, porque no hay una pregunta que permita identificar la línea de la madre de quienes no son hijos o hijas. En el Ecuador, porque 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.

Si se considera como eje de análisis la línea de la madre, se capta mejor quiénes son hijos e hijas de madres jóvenes, cuya presencia es mayoritaria en hogares ampliados, pues disminuye la proporción de niños y niñas que son solo hijos e hijas del jefe o jefa de hogar. Esta situación podría indicar la existencia de cadenas globales de cuidado, es decir, la permanencia de los niños, niñas y adolescentes con familiares debido a la migración laboral de la madre a países centrales (véase el cuadro 14). La situación de las madres solas que viven en la casa de sus padres o familiares es un tema a abordar en las políticas de transferencias de ingreso como en el conjunto de políticas de infancia, pues, a pesar de que la incidencia de esta realidad en los países es distinta, los niños, niñas o adolescentes no pueden ser tratados como hijos del jefe o jefa de hogar (véase el cuadro 14).

Aquellas mujeres a cargo de familias secundarias ocultas se encuentran en condiciones de extrema vulnerabilidad, pues predominan las madres solas con niños y niñas pequeños. Estas mujeres, en su mayoría, recurren a esta forma de convivencia para satisfacer necesidades materiales inmediatas – vivienda, alimentos– y las necesidades de cuidado de sus hijos e hijas. Es preciso, para los efectos de diseño de las políticas sociales, iluminar la presencia de estas familias ocultas, para evitar que se perpetúe el traslado de los costos de la reproducción social a las familias y, dentro de ellas, a las mujeres. Es necesario señalar también que estos cambios en la composición de las familias inciden en el proceso de empobrecimiento, por lo que la relación entre jefatura femenina y pobreza es ineludible, sobre todo cuando hay niños y niñas que requieren ser atendidos y, por lo tanto, menos personas disponibles para incorporarse al mercado de trabajo. Y dado que quienes están a cargo de las labores de cuidado son mujeres, cuando intentan incorporarse laboralmente encuentran mayores dificultades (Giacometti, 2005).

CUADRO 14
NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES SEGÚN EDAD DE LA MADRE Y COMPOSICIÓN DEL HOGAR
(En porcentajes)

	Bolivia (Estado Plurinacional de), 2012			Chile, 2011			Ecuador, 2012			México, 2010			Uruguay, 2011		
	Hasta 23 años	24-34 años	35 años y más	Hasta 23 años	24-34 años	35 años y más	Hasta 23 años	24-34 años	35 años y más	Hasta 23 años	24-34 años	35 años y más	Hasta 23 años	24-34 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	24,9	21,3	19,4	37,9	25,0	22,9
En el hogar solo hay hijos	57,0	85,1	84,5	27,4	70,0	80,6	83,2	84,1	79,5	43,5	75,3	82,3	47,1	82,8	88,7
Hasta dos niños o niñas	60,6	37,0	38,2	69,0	66,5	70,3	71,7	40,5	44,8	60,3	43,2	49,2	68,7	58,9	64,0
Porcentaje del total	7,5	38,6	53,9	9,5	35,7	54,8	6,2	42,5	51,2	8,1	40,3	51,6	5,9	35,8	58,4

Fuente: Elaboración propia sobre la base de las encuestas de hogares de Chile, México y el Uruguay provistas por la División de Desarrollo Social de la CEPAL y de las encuestas de hogares del Estado Plurinacional de Bolivia [en línea], <http://www.ine.gob.bo:8081/Webine10/enchogares1.aspx>, y del Ecuador [en línea], <http://www.ecuadorencifras.gob.ec/encuesta-nacional-de-ingresos-y-gastos-de-los-hogares-urbanos-y-rurales/>.

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

A pesar de los cambios culturales, la noción de familia continúa marcada por un modelo cuyo núcleo es 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 familiares y la diversidad de las familias? En su definición, la base en la que se sustentan muchos programas continúa siendo el hogar nuclear, con la carga de responsabilidad de cuidado puesta en la madre, fortaleciendo el binomio madre-niño, con la consecuencia de una desigual distribución social del cuidado.

Desde la perspectiva del cuidado, otro punto que es preciso profundizar es el porcentaje de niños, niñas y adolescentes que no vive con el padre ni con la madre, ya que el diseño de los programas restringe el ingreso de quienes no conviven con sus progenitores 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 los niños, niñas y adolescentes indocumentados⁷ como aquellos casos donde no existe una sentencia judicial que establezca los regímenes de tenencia están excluidos de estos programas⁸. 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 y, en segundo lugar, comprobar y regularizar los vínculos familiares para ingresar a los programas sociales.

⁷ El UNICEF (2011) estima que en América Latina un 10% de los nacimientos de niños y niñas no son registrados anualmente, lo que significa que casi 1,3 millones de niños y niñas menores de 5 años no han sido inscritos; es decir, hay alrededor de 6,5 millones de niños y niñas indocumentados (Perrault y Arellano, 2011).

⁸ En el programa de Asignación Universal por Hijo para Protección Social de la Argentina se ha identificado, a partir de entrevistas con mujeres receptoras de niños, niñas y adolescentes, una recurrencia en este tipo de situaciones y la ausencia de auxilio estatal para solucionarlo (Pautassi, Arcidiácono y Straschnoy, 2013).

III. Derechos de niños, niñas y adolescentes y respuestas estatales

Uno de los objetivos de este documento es sistematizar la información de las encuestas de hogares de los países en estudio, para avanzar en el análisis del acceso a los programas de transferencias condicionadas, así como en el examen de la cobertura de la seguridad social. No se busca medir la cobertura —debido a los límites de las fuentes de información—, sino contar con elementos para reflexionar sobre los desafíos de las políticas para garantizar la protección integral de la infancia. Para identificar el acceso a la seguridad social se ha optado por considerar el carácter de aportante de la madre o el padre. En aquellos casos en los que no viven los progenitores, se toma el del jefe o jefa y del cónyuge.

Respecto del acceso a PTC, se identifica al destinatario directo cuando es posible; en los otros casos se considera la pregunta por hogar. Teniendo en cuenta que los países examinados presentan características específicas en materia de cobertura y diseño de programas, en este apartado se estudiará cada país —Estado Plurinacional de Bolivia, Chile, Ecuador, México y Uruguay— de manera desagregada en relación con las diversas categorías de análisis seleccionadas. Previamente, es necesario identificar, de manera general, los patrones de conformación de los sistemas de seguridad social y, sobre todo, el diseño de los programas de asignaciones familiares y las otras medidas adoptadas, como la definición de los PTC.

El desarrollo de los regímenes de asignaciones familiares en América Latina se inicia en la década de 1940, junto con las bases de conformación de los regímenes de bienestar, en especial los que Mesa-Lago denomina países pioneros: En la Argentina las asignaciones familiares para trabajadores asalariados formales datan de 1957; en el Brasil, de 1941; en Chile, de 1937 para trabajadores de empresas privadas y desde 1945 para empleados públicos; y en el Uruguay, de 1943 (Mesa Lago, 1978).

En los demás países —de desarrollo intermedio o tardío en la seguridad social—, no se contempla a todos los trabajadores. Los que no están cubiertos son, en general, trabajadores independientes, trabajadores domésticos, trabajadores ocasionales, trabajadores del agro (zafra) y trabajadores familiares. Quedan excluidos también otros sectores que son cubiertos por leyes especiales: empleados públicos, bancarios, militares y policías, entre otros. En el Estado Plurinacional de Bolivia, la implementación data

de 1956 mientras que en México recién de 1973⁹, y el Uruguay combina la existencia de asignaciones familiares contributivas con otro tipo de transferencias no contributivas y condicionadas; en general, estas últimas son de reciente creación (2008).

El Ecuador no cuenta con un régimen de asignaciones familiares, solo incluye entre sus prestaciones seguro de enfermedad y maternidad y, si bien la reforma constitucional estableció el seguro universal obligatorio que se deberá extender a toda la población urbana y rural, con independencia de su situación laboral, se desconoce el grado de desarrollo actual. Las prestaciones para las personas que realizan trabajo doméstico no remunerado y tareas de cuidado se financiarán con aportes y contribuciones del Estado. Para el cobro de la asignación por hijo o hija, en general se requiere certificar la relación filial o de tutoría, pero no la asistencia escolar. No obstante, en Chile y el Uruguay se prevé la extensión de la cobertura cuando son estudiantes. En caso de discapacidad, se brinda un beneficio complementario en la Argentina, Chile, Colombia y el Uruguay.

En ninguno de los países seleccionados se contempla un componente diferencial cuando están a cargo de un solo cónyuge y, en muchos casos, se otorga la preferencia en la percepción de la madre (Argentina y Uruguay). Al igual que en otros subsistemas contributivos de la seguridad social, el límite de la cobertura fue definido por la selectividad vinculada a la condición de asalariado formal. En el Uruguay se prevé la inclusión de trabajadores del servicio doméstico dentro de las asignaciones familiares.

En la Argentina, Chile y México el pago es por hijo o hija, sin cambios en el monto. En el Uruguay se aplica una escala de equivalencia que supone un valor decreciente según el tamaño familiar. Además de la transferencia por hijo o hija, en algunos países existen otras bonificaciones en dinero o especies.

Entre las prestaciones vigentes se encuentran:

- Asignaciones por prenatal: Argentina, Estado Plurinacional de Bolivia, Chile y Uruguay. La Argentina, Chile y el Uruguay prevén también la asignación o subsidio por maternidad y la licencia por adopción. En Chile, bajo prueba de ingresos se sirve una asignación por nueve meses después del nacimiento. En el Uruguay se entregan el subsidio por maternidad, que se paga a la madre por el período de seis semanas antes y hasta seis semanas después de la fecha esperada de nacimiento, y la licencia especial por adopción a padres adoptivos, donde uno de los padres recibe un beneficio equivalente a seis meses del beneficio por maternidad.
- En el Estado Plurinacional de Bolivia, el subsidio prenatal consiste en la entrega a las beneficiarias de una asignación mensual en productos alimenticios inocuos, no transgénicos, con valor nutritivo de origen nacional acorde con las necesidades de la gestante, equivalente a un salario mínimo nacional, que se prolonga durante la lactancia y hasta el año de vida del niño o niña. La duración del subsidio prenatal comienza a partir del primer día del quinto mes de embarazo y termina con el nacimiento. El subsidio de natalidad es en dinero, correspondiente a una transferencia única equivalente a un salario mínimo nacional por el nacimiento de cada hija o hijo¹⁰.
- En el Uruguay se paga hasta los 14 años si el menor recibe educación primaria. Hasta los 16 años, cuando no ha completado la primaria como consecuencia de una enfermedad, por residir en zonas rurales a más de cinco kilómetros del centro educativo más cercano, por ser hijo de empleado fallecido, absolutamente incapacitado para el trabajo, o hijo de un trabajador que sufre privación de libertad. Hasta los 18 años, si cursa estudios superiores en institutos estatales o privados habilitados.

⁹ Actualmente contemplada en el artículo 138 de la Ley de Seguro Social, modificada en 2009. Véase [en línea] <http://leyco.org/mex/fed/92.html>.

¹⁰ Reglamento Asignaciones Familiares RM 1676 del 22 de noviembre de 2011.

- Tres países otorgan prima o asignación por matrimonio: Argentina, México y la República Bolivariana de Venezuela. Este último país es el único beneficio que prevé bajo el programa de asignación familiar. En la Argentina y el Estado Plurinacional de Bolivia se entrega una prima por nacimiento o adopción. En la Argentina, Chile y el Uruguay, el monto y el pago dependen del salario de la persona o del hogar.

Los programas de transferencias condicionadas de ingresos (PTC), en cambio, son de reciente creación. México es el país con mayor tradición en esta línea. Para incorporarse a estos programas se exige alguna forma de certificación o declaración vinculada a bajos ingresos del hogar. La forma en que se hacen efectivos y las edades atendidas también presentan diferencias. En todos los casos, aunque de distinta manera, el pago está vinculado a la asistencia escolar y a los controles de salud; también varían los mecanismos de fiscalización del cumplimiento. La creación de estos programas fue consecuencia de que las políticas familiares vinculadas al jefe ocupado asalariado imponían límites. La segmentación del mercado de trabajo, los altos niveles de pobreza y de informalidad laboral en América Latina pusieron en la agenda pública la necesidad de extender las políticas de asistencia a las familias.

A. Estado Plurinacional de Bolivia

Como se señaló al inicio de este documento, el Estado Plurinacional de Bolivia ha disminuido la pobreza infantil en la última década, no obstante aún presenta altos índices de pobreza. Cuando se mide la pobreza incorporando el carácter multidimensional y por ingresos, solo el 21% de los niños, niñas y adolescentes no es pobre. Un 43% sufre el impacto de la pobreza por ingresos en combinación con la pobreza por privaciones, que pueden ser moderadas o graves y se incrementa notoriamente en el área rural. También afecta diferencialmente según la pertenencia étnica y la cantidad de años de estudio de los adultos del hogar. El nivel de pobreza en el primer quintil abarca casi la totalidad de niños, niñas y adolescentes, lo que no solo se debe a la insuficiencia de ingresos, sino también a otro tipo de privaciones (véase el cuadro 15).

En un contexto de alta informalidad, las políticas dirigidas a mejorar la calidad del empleo con enfoque de género pueden tener un fuerte impacto en las condiciones de vida de los niños, niñas y adolescentes. Las transferencias a adultos mayores, en cambio, impactarán en menor medida de forma directa en los hogares, en el sentido que, cuando no existen políticas de cuidado a nivel público, las responsabilidades se trasladan a los hogares y, en estos, a las mujeres, (véase el cuadro 16).

CUADRO 15
ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA: NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES SEGÚN
SITUACIÓN DE POBREZA MULTIDIMENSIONAL Y POR INGRESOS, 2009
(En porcentajes)

		Pobreza infantil por ingresos y multidimensional				
		No pobre	Situación de pobreza por ingresos y privación en pobreza infantil			
			Subtotal	Por ingresos exclusivamente	Por privaciones exclusivamente	Por ingresos y privaciones
Total		21,1	78,9	8,7	27,6	42,6
Pertenencia étnica o racial	No	26,3	73,6	8,0	33,5	32,1
	Declara pertenencia	17,8	82,2	9,1	23,7	49,4
Cantidad de niños, niñas y adolescentes en el hogar	Hasta dos	31,0	69,1	9,9	34,9	24,3
	De tres a cuatro	18,2	81,7	9,4	24,5	47,8
	Cinco y más	6,0	94,0	4,5	18,2	71,3
Ubicación geográfica	Urbana	31,7	68,2	13,4	27,0	27,8
	Rural	3,5	96,5	0,8	28,4	67,3
Clima educativo del hogar ^a	Menos de 10 años	5,7	94,3	4,2	28,3	61,8
	De 10 a 14 años	25,5	74,5	13,3	29,5	31,7
	15 años y más	56,8	43,2	10,9	21,4	10,9
Sexo del jefe de hogar	Masculino	20,2	79,8	8,1	27,2	44,5
	Femenino	25,1	74,9	11,4	28,8	34,7
Presencia de niños o niñas de 0 a 5 años	No	28,2	71,8	13,1	26,7	32,0
	Sí	16,7	83,3	6,0	28,1	49,2

Cuadro 15 (conclusión)

Relación de parentesco de niños, niñas y adolescentes (NNA)	Solo con hijos	19,3	80,7	9,4	26,2	45,1
	Hijos y otros NNA	27,9	72,1	5,8	33,7	32,6
	Solo NNA que no son hijos	29,0	71,0	8,1	28,0	34,9
Quintil de ingreso per cápita familiar	1	0,0	100,0	9,0	0,0	91,0
	2	2,2	97,8	21,5	20,0	56,3
	3	35,3	64,6	3,8	53,3	7,5
	4	48,2	51,8	0,0	51,8	0,0
	5	63,6	36,4	0,0	36,4	0,0

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la Encuesta continua de hogares 2009 provista por la División de Desarrollo Social de la CEPAL.

^a El clima educativo toma como referencia la cantidad de años de estudio de los adultos de 20 a 64 años que viven en el hogar.

Nota: No incluye al servicio doméstico y sus familiares.

CUADRO 16
ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA: COMPOSICIÓN DE LOS HOGARES CON NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES, 2012

(En porcentajes)

		Edad del jefe o la jefa de hogar			
		Hasta 24 años	25-54 años	55 años y más	Total
Porcentaje del total de hogares		3,2	80,0	16,8	100,0
Relación de parentesco de niños, niñas y adolescentes en los hogares	Total	100,0	100,0	100,0	100,0
	Solo con hijos o hijas	81,9	92,2	33,7	82,0
	Hijos o hijas y otros niños, niñas o adolescentes	9,3	6,8	52,6	14,6
Composición por tramos etarios que conviven en hogares con niños, niñas y adolescentes	Solo niños, niñas y adolescentes que no son hijos	8,8	1,1	13,7	3,5
	Con adultos de 18 a 64 años exclusivamente	98,7	96,4	56,7	89,8
	Con presencia de niños y niñas de 0 a 5 años	85,7	41,1	17,9	38,6
	Con presencia de niños y niñas de 6 a 12 años	7,0	36,7	16,2	32,3
	Con presencia de adolescentes de 13 a 17 años	6,0	18,6	22,6	18,9
	Con personas adultas de 65 años y más exclusivamente	0,0	0,0	3,9	0,7
Cantidad de núcleos	Con personas adultas de dos tramos etarios	1,3	3,6	39,4	9,5
	No hay otro núcleo	81,2	91,5	33,1	81,3
Cantidad de niños, niñas y adolescentes	Hay otro núcleo	18,8	8,5	66,9	18,7
	Hasta dos	89,0	79,7	88,4	81,4
	De tres a cuatro	10,1	17,4	10,1	15,9
	Cinco y más	1,0	3,0	1,6	2,7

Fuente: Elaboración propia sobre la base de la Encuesta de hogares 2012.

Nota: No incluye al servicio doméstico y sus familiares.

El diseño de los programas de transferencias condicionadas en el Estado Plurinacional de Bolivia presenta particularidades en relación con los del resto de los países analizados, puesto que se focaliza en el momento del embarazo, parto y primeros años de nacimiento y, luego, en quienes asisten a la educación primaria. Si las madres tienen cobertura paga de salud, se les limita el ingreso. Los niños y niñas deben asistir a escuelas de gestión estatal o con convenio, excluyéndose a aquellos que asisten a escuelas privadas. Por su parte, el régimen de asignaciones familiares solo contempla la contingencia del embarazo, parto y primer año de vida del niño o la niña.

El bono Juancito Pinto fue instituido por el decreto supremo 28899 del año 2006 y se planteó como un “subsidio de incentivo a la permanencia escolar”¹¹. El bono Juana Azurduy, por su parte, tiene

¹¹ Decreto supremo 29321 del 24 de octubre de 2007, modificación del decreto 28899 que instituye la entrega del bono Juancito Pinto.

como objetivos reducir la morbilidad materna, neonatal y del menor de 2 años, incrementando, por una parte, la demanda de servicios integrales de salud de mujeres embarazadas y niños y niñas menores de 2 años dentro del modelo de salud familiar comunitaria intercultural (SAFCI) y, por otra, disminuyendo la inequidad que existe entre las mujeres y niños y niñas que no cuentan con el subsidio de lactancia con las mujeres destinatarias de la seguridad de corto plazo, mediante el establecimiento de un beneficio en salud en efectivo (véase cuadro 17)¹².

En ambos bonos, la orientación del PTC parece focalizarse en lograr cambios en el comportamiento de las familias, ya que el pago de la transferencia está totalmente vinculado al cumplimiento de las condiciones. La gestión de ambos bonos es sectorial (educación y salud). Es importante señalar que el bono Juancito Pinto se paga anualmente, lo que limita su incidencia en materia de sostenimiento del ingreso.

CUADRO 17
CARACTERÍSTICAS DEL BONO JUANA AZURDUY

Nombre (año)	Organismo responsable y ejecutor	Población meta	Componente	Corresponsabilidades	Límite por familia/receptor/periodicidad
Bono Juana Azurduy (2009)	Ministerio de Salud y Deportes	Mujeres embarazadas y lactantes, sin cobertura de salud hasta que el niño o niña cumple 2 años de edad	Bono control prenatal	Salud: asistir a los controles prenatales correspondientes en el centro de salud asignado, según cronograma entregado al momento de la inscripción. Cumplir con recomendaciones médicas. Asistir a las sesiones y actividades educativas	Máximo cuatro bonos Receptora: madre
			Bono parto institucional y control posnatal	Salud: parir en un centro de salud. Realizar su control posparto hasta diez días después del parto. Cumplir con las recomendaciones médicas	Pago único Receptora: madre
			Bono controles integrales de salud	Salud: asistir a los controles integrales de salud en el centro de salud asignado. Cumplimiento de las recomendaciones nutricionales y del calendario de vacunas. Asistencia de la madre a sesiones y actividades educativas	Receptora: madre Bimestralmente hasta un máximo de 12 bonos en 24 meses

Fuente: Elaboración propia sobre la base de "Programas de transferencias condicionadas", División de Desarrollo Social de la CEPAL [en línea], <http://dds.cepal.org/bdptc/>.

La cobertura de los programas focalizados en tramos etarios se presenta en un marco de altos niveles de pobreza y de informalidad laboral de jefes y jefas de hogar. Asimismo, el diseño de los programas establece que los niños y niñas de 2 a 5 años quedan excluidos de las transferencias condicionadas, así como los y las adolescentes que no asisten a primaria, ya sea porque han abandonado la escuela, como porque han continuado la carrera escolar y se encuentran en el nivel medio.

El embarazo, parto y primer año de vida del niño o niña, en general, están cubiertos por el programa de asignaciones familiares (2011) correspondientes a las asalariadas formales y bajo responsabilidad del empleador. Cabe destacar que la cobertura durante el embarazo y el parto, así como el objetivo de incrementar la atención en centros de salud del parto son importantes medidas adoptadas en los últimos años, particularmente considerando que el Estado Plurinacional de Bolivia es un país con alta mortalidad materna. Sin embargo, las condiciones impuestas por los programas, vinculadas a mejoras en la atención de

¹² Véase [en línea] <http://bolivia.unfpa.org/content/bono-juana-azurduy>.

la salud para mujeres y niños, niñas y adolescentes son una buena estrategia si son acompañadas de una oferta de servicios de salud suficiente, de calidad y adecuada a los patrones culturales imperantes.

En un estudio acerca del impacto de los programas de transferencias condicionadas en salud en países de ingresos bajos y medios de América Latina y Asia, se señala como una debilidad potencial de este tipo de programas la calidad y la disponibilidad del servicio que se le exige usar al destinatario, lo que dice relación con las posibles limitaciones de la oferta: los servicios de mala calidad no tienen gran impacto en la salud y, en los casos en que no se ofrecen, los programas contribuyen poco al mejoramiento de la salud de la población. A medida que este tipo de programas comienza a expandirse a lugares de bajos ingresos, las limitaciones de la oferta —deficiencias en la gestión, el sistema bancario y la administración de la información, necesaria para mantener bases de datos de los destinatarios— influirán en la efectividad de los programas (Lagarde, Haines y Palmer, 2009).

Es fundamental indagar —desde un enfoque de derechos— acerca de la cobertura de los programas y cómo responden al estándar de universalidad requerido en la selección de la población prioritaria. En el caso del Estado Plurinacional de Bolivia, la encuesta de hogares incluye una pregunta sobre la inscripción en el programa Juana Azurduy y su cobro en el año 2011, dirigida a las mujeres que tuvieron hijos y a niños y niñas de 0 a 5 años. Para determinar la cobertura del programa —teniendo en cuenta la contingencia de embarazo y parto y la edad del niño o niña— se ha considerado si quienes tienen acceso están inscritos o no. Respecto del bono Juancito Pinto, se considera si aquellos que tienen derecho al bono efectivamente lo están cobrando, de manera de determinar los grupos cubiertos por los programas de transferencias condicionadas¹³.

La encuesta no contempla más preguntas referidas a otros programas sociales, con excepción de la prestación alimentaria en la escuela. La cobertura total alcanza al 51% de los niños, niñas y adolescentes, ya sea porque reciben el bono Juancito Pinto, fueron inscritos en el bono Juana Azurduy cuando tenían edad de percibirlo o, bien, viven en hogares con madres inscritas en este último. Se hace la diferencia en este punto, debido a la temporalidad y duración del bono Juana Azurduy.

CUADRO 18
ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA: NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES SEGÚN CONDICIÓN DE APORTANTES DE LOS PADRES Y PERCEPCIÓN DE PROGRAMAS DE TRANSFERENCIAS CONDICIONADAS EN EL HOGAR, 2012

(En porcentajes)

		Padre o madre aportantes y PTC en el hogar	Padre y madre no aportantes y PTC en el hogar	Subtotal PTC	Padre y madre aportantes sin PTC en el hogar	Padre y madre no aportantes y sin PTC en el hogar
Cantidad de niños, niñas y adolescentes	Total	7,9	43,0	50,9	12,5	36,6
	Hasta dos	7,9	43,0	50,9	12,5	36,6
	De tres a cuatro	8,4	35,6	43,9	16,7	39,4
	Cinco y más	8,9	44,2	53,1	12,6	34,3
Ubicación geográfica	Urbana	9,9	37,1	47,0	17,4	35,6
	Rural	4,6	52,9	57,5	4,1	38,4
Pertenencia étnica o racial del jefe o jefa	No	9,5	37,4	46,9	16,0	37,1
	Sí	5,4	51,8	57,2	7,0	35,8
Clima educativo del hogar ^a	Menos de 10 años	3,5	55,2	58,6	1,9	39,4
	De 10 a 14 años	7,5	44,4	51,9	9,4	38,7
	15 años y más	17,9	16,4	34,3	39,2	26,6
Sexo del jefe de hogar	Masculino	8,9	42,6	51,4	13,1	35,5
	Femenino	4,3	44,5	48,8	10,2	41,1

¹³ Cabe señalar que solo se han analizado los datos de la información de la encuesta y no se han utilizado fuentes secundarias u otro tipo de registros oficiales.

Cuadro 18 (conclusión)

		Padre o madre aportantes y PTC en el hogar	Padre y madre no aportantes y PTC en el hogar	Subtotal PTC	Padre y madre aportantes sin PTC en el hogar	Padre y madre no aportantes y sin PTC en el hogar
Relación de parentesco de niños, niñas y adolescentes	Solo con hijos o hijas	8,3	44,3	52,6	13,0	34,4
	Alguno no es hijo o hija	6,8	37,3	44,1	12,0	43,9
	Ninguno es hijo del jefe o jefa	5,7	44,5	50,2	5,5	44,3
Convivencia con la madre y el padre	Con la madre y el padre	9,0	43,1	52,2	13,5	34,3
	Solo con la madre	3,9	43,0	46,9	10,1	43,0
	Solo con el padre	8,4	42,1	50,5	10,4	39,1
	No vive con ningún padre	6,1	44,2	50,3	9,2	40,6
Quintil de ingreso per cápita familiar	1	2,3	55,6	57,9	2,4	39,7
	2	7,1	47,7	54,7	7,6	37,7
	3	12,6	37,6	50,3	16,5	33,3
	4	12,8	30,6	43,5	22,3	34,2
	5	8,8	23,0	31,9	32,5	35,7

Fuente: Elaboración propia sobre la base de la Encuesta de hogares 2012.

^a El clima educativo toma como referencia la cantidad de años de estudio de los adultos de 20 a 64 años que viven en el hogar. Nota: No incluye al servicio doméstico y sus familiares.

La distribución de quienes tienen acceso a un PTC tiene un sesgo progresivo, pues se incrementa la cobertura en niños, niñas y adolescentes que viven en hogares con mayor situación de vulnerabilidad. Asimismo, llama la atención la menor cobertura en los hogares de jefatura femenina y en aquellos donde niños, niñas y adolescentes viven solo con la madre, lo que da cuenta de que no se considera la composición del hogar para los efectos de implementar el programa, precisamente debido a que, en muchos casos, los ingresos de los hogares de jefatura femenina son inestables y en su mayoría producto de una inserción laboral informal. En la medida en que esta información se contemple en el diseño del programa y, especialmente, en las políticas sectoriales, se podrá avanzar en niveles de protección más amplios y equitativos que los actualmente vigentes.

Si bien la focalización en los grupos vulnerables es alta, es preciso destacar que más del 37% de los niños, niñas y adolescentes que pertenece a los dos primeros quintiles de ingreso no está cubierto. Al incorporar en el análisis la cobertura de las asignaciones familiares de madres y padres, la situación continúa siendo preocupante, pues el cobro de esta asignación solo alcanza al 2% de los niños, niñas y adolescentes.

La cobertura del bono Juancito Pinto es alta, sobre todo cuando se analiza desde la perspectiva del derecho a la educación, pero restringida al tramo etario¹⁴. La cobertura del programa Juana Azurduy para madres en cambio alcanza solo al 30%. Es preciso analizar los motivos del déficit de cobertura, especialmente si se debe a problemas de la oferta o a dificultades en el acceso al programa.

¹⁴ Las vinculaciones con el derecho a la educación se analizan en la cuarta sección de este documento.

CUADRO 19
ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA: NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES SEGÚN CONDICIÓN DE APORTANTES Y PERCEPTORES DE ASIGNACIONES FAMILIARES DE LOS PADRES, PERCEPCIÓN DE PROGRAMAS DE TRANSFERENCIAS CONDICIONADAS EN EL HOGAR Y PROGRAMA ALIMENTARIO EN LA ESCUELA, 2012

(En porcentajes)

	Porcentaje del total	Recibe programa alimentario en la escuela
Padre o madre aportantes y PTC en el hogar	7,9	77,0
Padre y madre no aportantes y PTC en el hogar	43,0	68,5
Subtotal	50,9	69,9
Padre y madre aportantes sin PTC en el hogar cobra asignaciones familiares	2,1	13,7
Padre y madre aportantes sin PTC en el hogar no cobra asignaciones familiares	10,4	27,1
Padre y madre no aportantes y sin PTC en el hogar en los dos primeros quintiles	21,0	32,7
Padre y madre no aportantes y sin PTC en el hogar en el tercer quintil o más de ingresos	15,6	25,9
Total	100,0	49,6

Fuente: Elaboración propia sobre la base de la Encuesta de hogares 2012.

Nota: No incluye al servicio doméstico y sus familiares.

CUADRO 20
ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA: COBERTURA DEL BONO JUANA AZURDUY EN MUJERES QUE FUERON MADRES Y NIÑOS Y NIÑAS MENORES DE 3 AÑOS^a, 2012

(En porcentajes)

		Mujer	Niño o niña
Total		31,2	26,1
Quintil de ingreso per cápita familiar	1	32,7	29,4
	2	36,0	32,9
	3	29,7	24,2
	4	29,3	21,0
	5	18,5	16,4
Madre con cobertura de salud	Pública	24,7	23,1
	Privada	16,9	11,2
	No tiene	34,2	27,9

Fuente: Elaboración propia sobre la base de la Encuesta de hogares 2012.

^a Se considera la inscripción en el programa.

Nota: No incluye al servicio doméstico y sus familiares.

En el cuadro 21 se presentan algunas características de los hogares en los que viven niños, niñas y adolescentes. Cuando hay presencia de padre o madre aportante, en general se observan indicadores que muestran menor vulnerabilidad en las condiciones de vida de los niños. No obstante, el Estado Plurinacional de Bolivia enfrenta fuertes desafíos para garantizar la protección integral de la infancia, los que deben ser asumidos desde un enfoque de derechos.

CUADRO 21
ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA: NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES SEGÚN CONDICIÓN
DE APORTANTES DE LOS PADRES, PERCEPCIÓN DE PROGRAMAS DE TRANSFERENCIAS
CONDICIONADAS Y CARACTERÍSTICAS DE LOS HOGARES, 2012

(En porcentajes)

		Padre o madre aportantes y PTC en el hogar	Padre y madre no aportantes y PTC en el hogar	Subtotal	Padre y madre aportantes sin PTC en el hogar cobra asignaciones familiares	Padre y madre aportantes sin PTC en el hogar no cobra asignaciones familiares	Padre y madre no aportantes y sin PTC en el hogar en los dos primeros quintiles	Padre y madre no aportantes y sin PTC en el hogar en el tercer quintil o más de ingresos
Déficits en la vivienda	Ninguno	38,3	17,6	20,9	44,0	58,6	14,1	39,6
	Uno	24,9	20,4	21,1	25,8	22,9	16,5	24,2
	Dos	17,2	19,7	19,3	15,7	12,0	21,2	16,7
	Tres o más	19,5	42,2	38,7	14,5	6,5	48,2	19,6
Déficit de acceso a agua potable y servicios sanitarios	No tiene	79,2	57,4	60,8	85,0	89,2	50,4	76,9
	En uno	16,7	26,7	25,1	13,8	9,3	27,8	20,0
	En ambos	4,1	15,9	14,1	1,2	1,4	21,8	3,0
Otros servicios ^a	Tiene todos	62,6	35,8	40,0	61,2	65,6	30,9	55,1
	Falta uno	29,7	40,2	38,5	34,6	31,8	35,7	39,0
	Faltan dos o más	7,7	24,1	21,5	4,3	2,6	33,4	5,8
Bienes vinculados a trabajo doméstico	Tiene todos	16,6	4,2	6,2	32,1	37,6	5,5	16,2
	Falta uno	53,6	33,5	36,6	39,2	46,8	24,6	49,7
	Faltan dos o más	29,8	62,3	57,2	28,7	15,6	70,0	34,1
Edad de la madre	Hasta 23 años	3,2	5,4	5,0	9,5	4,2	8,4	12,0
	De 24 a 34 años	39,3	35,5	36,1	59,3	32,7	34,7	31,1
	35 años y más	50,2	50,6	50,5	30,3	55,6	48,1	44,1
	No vive en el hogar	7,3	8,6	8,4	0,9	7,5	8,8	12,8
Años de estudio de la madre	Menos de 10 años	33,5	68,8	63,3	10,2	16,9	68,3	43,8
	De 10 a 14	34,9	19,6	22,0	41,2	31,6	19,7	32,2
	15 años y más	24,4	2,9	6,3	47,6	43,9	3,2	11,2
Cantidad de niños, niñas y adolescentes	Hasta dos	43,3	33,9	35,4	45,3	56,5	33,4	58,7
	Tres a cuatro	44,7	41,1	41,6	49,4	38,3	39,2	35,0
	Cinco y más	12,0	25,0	23,0	5,2	5,2	27,5	6,3
Tipo de núcleo familiar	Padre y madre viven en el hogar	84,5	74,6	76,1	89,7	78,0	71,5	69,2
	Núcleo incompleto	11,2	19,7	18,3	9,4	17,3	22,7	23,8
	Padres no viven	4,3	5,7	5,5	0,9	4,8	5,7	7,0

Fuente: Elaboración propia sobre la base de la Encuesta de hogares 2012.

^a Servicio de recolección de residuos, combustible para cocinar y energía eléctrica.

^b Heladera, lavarropa y cocina.

Nota: No incluye al servicio doméstico y sus familiares.

Tal como plantea Marco (2012), existe una tensión que requiere resolverse en el corto plazo, en tanto el dilema se concentra en ampliar la cobertura hacia los grupos no incluidos actualmente o en aumentar el nivel de la transferencia. A ello se le suma la necesidad de extender la red de servicios sociales para brindar una oferta de calidad, que sea pertinente social y culturalmente, y atender desde las transferencias condicionadas a un importante número de personas en situación de pobreza. Estos requerimientos de política pública surgen en un contexto de alta informalidad laboral y bajo acceso a la seguridad social. Incluso, las prestaciones para los asalariados formales, cubiertos por el sistema de seguridad social, estarían marcando un límite en términos de calidad de vida y acceso a otros bienes que garanticen el goce mínimo de derechos, como el acceso a la vivienda, a infraestructura de cuidado y a bienes muebles para las tareas del hogar, entre otros. Es decir, no solo los PTC tienen límites, sino que el

conjunto de las prestaciones de seguridad social es insuficiente para afrontar las crecientes demandas en torno a la infancia.

Los niños y niñas de 2 a 5 años están fuera de la cobertura de los PTC (véase el cuadro 22). La tasa de asistencia es muy baja en todas las edades, pero mayor en los más pequeños. Al respecto, se comenzó a implementar un programa de cuidado infantil¹⁵, estructurado como un servicio integral, pero el término del financiamiento provisto por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) implicó una reorganización, transfiriéndolo en gran medida a los gobiernos subnacionales.

CUADRO 22
ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA: TASA DE ASISTENCIA DE NIÑOS Y NIÑAS DE 0 A 5 AÑOS
SEGÚN CARACTERÍSTICAS SELECCIONADAS, 2012

(En porcentajes)

		Urbano				Rural			
		0-3 años	4 años	5 años	Total	0-3 años	4 años	5 años	Total
Quintil de ingreso per cápita del hogar	1	3,2	16,3	62,5	15,6	4,7	20,6	52,8	14,9
	2	2,1	27,2	78,2	18,3	0,4	15,4	62,7	12,8
	3	4,8	37,3	82,2	18,6	4,4	22,0	74,7	18,1
	4	4,3	39,2	79,1	21,6	2,7	7,4	63,2	12,5
	5	9,2	58,3	85,6	29,5	2,9	11,2	30,0	9,1
Déficits en la vivienda	Ninguno	8,2	49,2	85,4	26,9	3,8	76,8	78,6	26,1
	Uno	2,0	38,0	65,8	17,3	1,1	5,4	81,3	16,3
	Dos	2,1	15,7	85,5	16,2	,7	18,8	60,4	13,3
	Tres o más	2,0	17,1	69,7	14,1	4,6	17,4	51,2	13,8
Déficit en acceso a agua y servicios sanitarios	No tiene	4,4	37,2	78,0	20,6	3,1	18,5	73,3	15,0
	En agua o servicios sanitarios	3,4	22,1	70,3	15,9	3,4	23,0	55,5	14,9
	En agua y servicios sanitarios	0,0	8,9	80,1	11,5	3,6	10,8	50,3	13,2

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de Hogares Urbanos y Rurales (ENIGHUR) 2011-2012.

En un contexto de alta pobreza, proveer de servicios de cuidado de calidad, con fuerte vinculación con las áreas de salud, es central para garantizar la protección integral de niños y niñas. En el caso boliviano, a pesar de los importantes esfuerzos realizados por el Estado, es fundamental avanzar en el cumplimiento de las obligaciones en torno al conjunto de los derechos económicos, sociales y culturales.

B. Chile

Chile, al igual que México, ha incluido las transferencias condicionadas en el marco de una estrategia integral, aunque su inicio data recién del año 2002. En 2011, la pobreza afecta al 29% de niños, niñas y adolescentes y solo un 4% se encuentra en situación de pobreza por privaciones por ingresos y privaciones múltiples. La distribución de la pobreza no es homogénea y el factor del clima educativo del hogar se incrementa notablemente en la población indígena y en el área rural, a lo que se suma la presencia de niños y niñas menores de 5 años y la jefatura femenina. También, es muy importante la pobreza entre niños, niñas y adolescentes cuyas madres tienen menos de diez años de estudio.

¹⁵ Una evaluación del Programa de Atención a Niños y Niñas Menores de Seis Años (PAN) en el Estado Plurinacional de Bolivia puede encontrarse en Andersen, Arenas y Pando (2010).

CUADRO 23
CHILE: NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES SEGÚN SITUACIÓN DE POBREZA MULTIDIMENSIONAL Y
POR INGRESOS, 2011
(En porcentajes)

		Pobreza multidimensional infantil y por ingresos				
		No pobre	Subtotal	Por ingresos exclusivamente	Por privaciones exclusivamente	Por ingresos y privaciones
Total		70,9	29,1	13,5	11,3	4,3
Pertenencia étnica o racial	No	72,4	27,7	13,6	10,3	3,8
	Declara pertenencia	54,1	45,9	13,1	22,9	9,9
Cantidad de niños, niñas y adolescentes en el hogar	Hasta dos	76,5	23,5	9,6	11,4	2,5
	De tres a cuatro	60,6	39,5	21,1	12,0	6,4
	Cinco y más	40,1	59,9	29,2	11,1	19,6
Ubicación geográfica	Urbana	75,6	24,3	14,7	6,2	3,4
	Rural	38,8	61,1	3,7	48,1	9,3
Clima educativo del hogara	Menos de 10	44,1	56,0	20,8	22,8	12,4
	10 a 14	70,3	29,7	15,0	11,2	3,5
	15 y más	91,0	9,0	3,6	5,0	0,4
Sexo del jefe de hogar	Masculino	73,9	26,0	10,3	12,6	3,1
	Femenino	65,3	34,7	19,3	9,0	6,4
Presencia de niños o niñas de 0 a 5 años	No	74,6	25,4	10,7	11,8	2,9
	Sí	67,8	32,2	15,7	11,3	5,2
Relación de parentesco de niños, niñas y adolescentes	Solo con hijos	72,1	27,8	12,9	11,0	3,9
	Hijos y otros niños, niñas y adolescentes	68,8	31,2	14,3	12,6	4,3
	Solo niños, niñas y adolescentes que no son hijos	67,3	32,7	13,4	12,4	6,9
Quintil de ingreso per cápita familiar	1	37,9	62,1	37,9	12,4	11,8
	2	83,8	16,2	0,0	16,2	0,0
	3	90,0	10,0	0,0	10,0	0,0
	4	92,4	7,6	0,0	7,6	0,0
	5	94,8	5,2	0,0	5,2	0,0

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la encuesta de calidad de vida de los hogares, CASEN 2011, provista por la División de Desarrollo Social de la CEPAL.

^a El clima educativo toma como referencia la cantidad de años de estudio de los adultos de 20 a 64 años que viven en el hogar. Nota: No incluye al servicio doméstico y sus familiares.

Al analizar la composición de los hogares, se pone de manifiesto el proceso de envejecimiento de la población chilena. Se observa que en el 76% de los hogares la jefatura va desde los 25 a los 54 años y que en el 22% los jefes o jefas de hogar tienen 55 años y más. En general, predomina la presencia de hasta dos niños, niñas o adolescentes. El 86% de los hogares está integrado exclusivamente por adultos en edades centrales. El 14% de los niños, niñas y adolescentes convive con personas mayores de 65 años. Una tercera parte de los hogares tienen niños, niñas y adolescentes que no son hijos del jefe o jefa de hogar.

CUADRO 24
CHILE: COMPOSICIÓN DE LOS HOGARES CON NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES, 2011
(En porcentajes)

		Edad del jefe o jefa de hogar			
		Hasta 24 años	25-54 años	55 años y más	Total
Porcentaje del total de hogares		2,7	75,4	21,9	100,0
Relación de parentesco de niños, niñas y adolescentes en los hogares	Total	100,0	100,0	100,0	100,0
	Solo con hijos o hijas	88,7	82,4	23,0	69,6
	Hijos o hijas y otros niños, niñas o adolescentes	6,9	16,2	65,4	26,7
	Solo niños, niñas y adolescentes que no son hijos	4,4	1,5	11,6	3,8

Cuadro 24 (conclusión)

Composición por tramos etarios de los hogares con niños, niñas y adolescentes	Con adultos de 18 a 64 exclusivamente	99,1	94,4	52,8	85,4
	Con presencia de niños, niñas de 0 a 5 años	90,2	43,3	20,7	39,6
	Con presencia de niños, niñas de 6 a 12 años	6,5	32,4	16,0	28,1
	Con presencia de niños, niñas de 13 a 17 años	2,4	18,7	16,1	17,7
	Con personas adultas de 65 años y más exclusivamente	0,0	0,0	2,1	0,5
	Con personas adultas de dos tramos etarios	0,9	5,6	45,1	14,1
Cantidad de núcleos	No hay otro núcleo	84,3	78,5	21,4	66,1
	Hay otro núcleo	15,7	21,5	78,6	33,9
Cantidad de niños, niñas y adolescentes	Hasta dos	94,2	82,6	89,6	84,4
	De tres a cuatro	5,7	16,3	9,8	14,6
	Cinco y más	0,0	1,1	0,6	1,0

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la encuesta de calidad de vida de los hogares, CASEN 2011, provista por la División de Desarrollo Social de la CEPAL.

Nota: No incluye al servicio doméstico y sus familiares.

Chile puso en marcha el programa Chile Solidario en el año 2002 como parte del sistema de protección social (véase cuadro 25). Igual que en México, el programa incluye en su diseño un conjunto de acciones, además de las transferencias condicionadas. Recientemente, fue modificado con la puesta en marcha del programa Ingreso Ético Familiar (2012), que mantiene la estructura general de Chile Solidario, pero que incorpora nuevas acciones y cambia los criterios de selección (véase cuadro 26). Ambos programas tienen previstos esquemas de salida y utilizan como instrumento de selección la ficha de protección social. El programa Chile Solidario se dirigía a familias y personas que se encontraban en situación de vulnerabilidad, con un esquema de graduación decreciente de las transferencias y una duración máxima de cinco años.

El nuevo programa amplía de manera significativa el tipo y el monto de las transferencias monetarias respecto de Chile Solidario. Por otra parte, organiza las transferencias sobre la base de tres pilares: dignidad, deberes y logros. Los primeros se orientan a personas pertenecientes a familias que viven en extrema pobreza. Tanto las transferencias del pilar de dignidad como aquellas del pilar de los deberes tienen una duración máxima de 24 meses; asimismo, el monto de las transferencias por dignidad comienza a decrecer en los últimos cinco meses. El pilar de dignidad contempla transferencias no condicionadas, mientras que las de deberes son condicionadas. El pilar de los logros incluye transferencias condicionadas dirigidas no solo a quienes se encuentran en situación de pobreza extrema, sino también a quienes pertenezcan al 30% más vulnerable de la población (Cecchini, Robles y Vargas, 2012).

CUADRO 25 COMPONENTES DE CHILE SOLIDARIO

Componentes	Corresponsabilidades	Forma de pago/receptor/periodicidad
Bono de protección	Según se establezca en contrato familiar	Retiro de efectivo
Bono de egreso	Cumplir los mínimos en las dimensiones trabajadas durante el período de acompañamiento familiar	Receptora: madre Mensual
Subsidio único familiar (SUF)	No tiene	
Pensión básica solidaria (PBS)	No tiene	Retiro de efectivo Receptor: beneficiario directo Mensual
Subsidio cédula de identidad	No tiene	Descuento sobre valor Receptor: beneficiario directo Mensual
Subsidio agua potable (SAP)	No tiene	Descuento sobre valor de la boleta mensual Máximo una transferencia por familia Mensual
Subsidio pro retención escolar	No tiene	Fluctúa según el tramo de escolaridad del alumno de \$ 61.108 a \$ 146.657 (2008) Anual

Cuadro 25 (conclusión)

Programas de apoyo psicosocial (programa Puente)	Todas las familias beneficiarias del programa	-
Asignación base	Son elegibles las familias cuyo puntaje en la ficha de protección social es menor a 4.213, es decir, familias en extrema pobreza	Retiro de efectivo Receptora: madre Mensual
Asignación por escolaridad	Educación: matrícula en establecimientos educacionales reconocidos por el Ministerio de Educación y asistencia mínima del 85%	Retiro de efectivo Receptora: madre Anual
Asignación por Control Niño Sano	Salud: realización controles de salud	Retiro de efectivo Receptora: madre Semestral y anual
Asignación por inserción laboral de la mujer	Previsión: realización de tres cotizaciones continuas entre abril y octubre	Retiro de efectivo Receptor: beneficiario directo Anual

Fuente: Elaboración propia sobre la base de la División de Desarrollo Social de la CEPAL [en línea], <http://dds.cepal.org/bdptc/>.

CUADRO 26 COMPONENTES DEL INGRESO ÉTICO FAMILIAR

Componentes	Corresponsabilidades	Forma de pago/receptor/periodicidad
Transferencia monetaria base por familia	Se trata de una transferencia no condicionada. El monto de la transferencia depende de los ingresos que a la familia le falten para superar la línea de la extrema pobreza	Transferencia monetaria base por hogar que varía según las características de este Retiro de efectivo Receptora: madre Mensual
Transferencia monetaria base por persona	Se trata de una transferencia no condicionada. El monto de la transferencia depende de los ingresos que a la familia le falten para superar la línea de la extrema pobreza	Transferencia según composición familiar (número de hijos o hijas) Retiro de efectivo Receptora: madre Mensual
Transferencia monetaria condicionada	Salud: realización controles de salud Educación: matrícula en un establecimiento educacional reconocido por el Ministerio de Educación y asistencia mínima del 90% en los niveles de educación básica y del 85% en los niveles de educación media	Retiro de efectivo Receptora: madre Mensual
Bono logro escolar	Transferencia plana. Niños y adolescentes menores de 18 años que estén entre 5° básico y 4° medio que se encuentren entre el 15% de mejores notas de su promoción	Retiro de efectivo Receptora: madre Una vez en el año escolar
Bono graduación enseñanza media	Transferencia plana. Mayores de 24 años que hayan obtenido su licencia de enseñanza media o equivalente en un establecimiento educacional reconocido por el Ministerio de Educación	Retiro en efectivo Receptor: beneficiario directo Una sola vez
Bono al trabajo de la mujer	Transferencia monetaria. Mujeres de 25 a 60 años pertenecientes al 30% más vulnerable de la población, que reciben una remuneración bruta mensual inferior a \$ 369.000, que trabajan y que hayan registrado al menos una cotización previsional. Esta asignación es incompatible con el subsidio al empleo y con el subsidio previsional a los trabajadores jóvenes.	Retiro en efectivo; depósito en cuenta bancaria Receptor: beneficiario directo Una sola vez
Programas de apoyo psicosocial Programas de acompañamiento sociolaboral	Todas las familias beneficiarias del programa Mayores de 18 años que no se encuentren estudiando, o cuyos estudios sean compatibles con la inserción en el programa	Modalidad de transferencia: 1) Sesiones de habilitación orientadas a superar las barreras de entrada que tienen las personas beneficiarias ante el mercado laboral 2) Sesiones de apresto orientadas a la generación de competencias blandas 3) Reforzamiento y creación de competencias técnicas mediante capacitación 4) Intermediación laboral que acerque la oferta y la demanda de trabajo

Fuente: Elaboración propia sobre la base de la División de Desarrollo Social de la CEPAL [en línea], <http://dds.cepal.org/bdptc/>.

Es importante destacar que el nuevo programa incluye explícitamente acciones vinculadas a mejorar la empleabilidad de la mujer. La Ley 20595 (2012) crea el Subsidio al Empleo de la Mujer que replica la estructura del subsidio al empleo joven vigente desde 2009 y está dirigido a trabajadoras dependientes e independientes con una remuneración bruta mensual inferior a 769 dólares. Consiste en una transferencia correspondiente al 20% de su salario por una duración máxima de cuatro años continuos, así como en una transferencia a los empleadores en el caso de que sean trabajadoras asalariadas, correspondiente al 10% del salario por una duración máxima de dos años (Cecchini, Robles y Vargas, 2012).

Excede a los alcances de este trabajo un análisis en profundidad de este nuevo bono, pero teniendo en cuenta los requisitos¹⁶, que incluyen “tener cotizaciones previsionales al día” para las trabajadoras independientes y pertenecer al “30% más pobre”, sería preciso examinar cuántas mujeres están excluidas por falta de aportes al sistema de seguridad social. Si no se prevén acciones tendientes a reconocer los déficits de la cobertura de la seguridad social, se corre el riesgo de excluir a mujeres que se encuentran en un alto nivel de vulnerabilidad. El tratamiento diferencial de las trabajadoras independientes y las asalariadas se traduce en que las primeras reciben un bono anual, mientras que las segundas son receptoras de un bono mensual mediante el pago al empleador. En la presentación del bono no se hace mención a los espacios de cuidado infantil.

En relación con la cobertura, la base de datos disponible permite identificar a los núcleos que participan en el programa Chile Solidario y a las personas que cobran distintos componentes del programa¹⁷. Se considera cubierto por el programa si el núcleo familiar en el que viven participa en Chile Solidario, si recibe Beca de Apoyo a la Retención Escolar (BARE)¹⁸ o si los padres o madres perciben algunas de las transferencias identificadas. Como en Chile la encuesta permite identificar a los núcleos familiares dentro del hogar, cuando no existe información sobre la madre y el padre, se utiliza la situación del jefe o jefa del núcleo familiar y su cónyuge.

Estos datos indican que la cobertura alcanza al 21% de los niños, niñas y adolescentes y es mayor entre los grupos de vulnerabilidad más alta, en especial del sector rural y los pueblos indígenas, lo que da cuenta de una distribución con un sesgo progresivo (véase el cuadro 27).

Para complementar el análisis, interesa conocer de qué manera la recepción de programas de transferencias condicionadas está vinculada al acceso a otros programas de promoción o asistencia social. Para evaluarlo, se consideran los programas relevados en la encuesta, agrupados según destino¹⁹:

- Alimentación: retiro de alimentos en consultorios en los últimos tres meses.
- Alimentación en la escuela cuando es de gestión estatal.
- Otros apoyos educativos: becas otorgadas por el Estado, distintas de la BARE, entrega de útiles, textos y uniformes gratuitos, atención médica y dental escolar, computadora²⁰.
- Programa de empleo.
- Vivienda: compra de viviendas con apoyo de programa habitacional o subsidio del Estado.

Todos los programas se analizan a nivel de núcleo familiar. Para descomponer el grupo no cubierto por los PTC se desagrega a quienes no lo reciben según condición de formalidad en el empleo, percepción de asignaciones familiares y quintiles de ingreso por hogar.

¹⁶ Véase [en línea] www.bonotrabajomujer.cl/requisitos.

¹⁷ La percepción de Beca de Apoyo a la Retención Escolar (BARE), subsidio al menor, asistencia maternal, subsidio de asistencia maternal, subsidio familiar a la madre, subsidio familiar por invalidez, subsidio a la discapacidad mental, percepción del bono de protección familiar, bono de egreso y de asignación social.

¹⁸ Es un apoyo económico dirigido a estudiantes de educación media con mayores niveles de vulnerabilidad.

¹⁹ Para identificarlos se toma como criterio que hayan declarado ingresos.

²⁰ Con excepción de las becas y la computadora solo se considera si recibieron el apoyo cuando asisten a escuelas de gestión municipal, pues la pregunta no especifica si las entrega el Estado o el establecimiento.

CUADRO 27
CHILE: NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES SEGÚN CONDICIÓN DE APORTANTES DE LOS PADRES
Y PERCEPCIÓN DE PROGRAMAS DE TRANSFERENCIAS CONDICIONADAS EN EL HOGAR, 2011
(En porcentajes)

		Padre o madre aportantes y PTC en el hogar	Padre y madre no aportantes y PTC en el hogar	Subtotal PTC	Padre y madre aportantes sin PTC en el hogar	Padre y madre no aportantes y sin PTC en el hogar
Cantidad de niños, niñas y adolescentes	Total	9,3	11,7	21,0	55,3	23,7
	Hasta dos	7,8	9,9	17,8	58,8	23,5
	De tres a cuatro	12,4	15,3	27,7	48,6	23,6
	Cinco y más	14,1	17,9	32,1	37,7	30,3
Ubicación geográfica	Urbana	8,3	10,1	18,4	57,8	23,8
	Rural	16,2	22,7	38,9	38,2	22,9
Pertenencia étnica o racial del jefe o jefa de hogar	No	8,9	10,7	19,6	56,3	24,1
	Sí	15,6	24,8	40,4	41,3	18,3
Clima educativo del hogar ^a	Menos de 10 años	16,8	29,3	46,1	25,8	28,1
	10 a 14 años	10,2	11,0	21,2	53,9	24,9
	15 años y más	1,9	1,9	3,8	79,7	16,5
Sexo del jefe de hogar	Masculino	12,2	9,7	21,9	64,9	13,3
	Femenino	9,6	20,9	30,5	42,6	26,9
Relación de parentesco de niños, niñas y adolescentes	Solo con hijos o hijas	11,1	13,7	24,8	59,4	15,7
	Alguno no es hijo o hija	5,9	7,3	13,3	47,8	38,9
	Ninguno es hijo o hija del jefe o jefa de hogar	1,4	7,6	9,0	36,3	54,7
Convivencia con la madre y el padre	Con la madre y el padre	12,2	9,6	21,8	65,5	12,7
	Solo con la madre	4,9	17,1	22,0	37,3	40,7
	Solo con el padre	1,2	0,4	1,6	66,1	32,3
	No vive con ningún padre	0,0	0,0	0,0	0,0	100,0
	Sin datos	5,1	9,1	14,2	33,9	51,9
Quintil de ingreso per cápita familiar	1	14,5	20,9	35,4	34,1	30,6
	2	10,6	10,9	21,6	54,3	24,2
	3	6,8	6,2	13,0	68,0	18,9
	4	2,9	4,0	6,8	74,1	19,1
	5	1,0	1,0	2,0	84,6	13,3

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la encuesta de calidad de vida de los hogares, CASEN 2011, provista por la División de Desarrollo Social de la CEPAL.

^a El clima educativo toma como referencia la cantidad de años de estudio de los adultos de 20 a 64 años que viven en el hogar. Nota: No incluye al servicio doméstico y sus familiares.

En el cuadro 28 se muestran los resultados de las fuentes de información. En el examen comparativo con los otros países seleccionados, es preciso tener en cuenta que la encuesta de calidad de vida de los hogares tiene como propósito relevar las condiciones de vida y, por lo tanto, se enfoca en los programas sociales. Chile cuenta con una serie de políticas independientes de las transferencias condicionadas. La cobertura de programas alimentarios mediante la entrega de complementos es significativa. Hay dos aspectos que interesa destacar: primero, es llamativa la baja cobertura de los programas de empleo joven y, segundo, es considerable la alta incidencia de subsidios en la compra de vivienda, aunque no parezcan tener un sesgo progresivo, ya que se distribuyen de manera muy homogénea.

CUADRO 28
CHILE: NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES SEGÚN CONDICIÓN DE APORTANTES DE LOS PADRES
Y PERCEPCIÓN DE PROGRAMAS DE TRANSFERENCIAS CONDICIONADAS EN EL HOGAR
QUE PERCIPE OTROS PROGRAMAS SOCIALES, 2011
(En porcentajes)

	Programa alimentario en el hogar	Programa alimentario escolar	Programas de apoyo en la escuela	Programa de apoyo a la compra de vivienda	Programa de empleo en el hogar	Distribución porcentual
Padre o madre aportantes y PTC en el hogar	58,3	46,0	43,9	30,0	1,0	25,1
Padre y madre no aportantes y PTC en el hogar	51,5	44,2	43,1	30,0	0,3	9,8
Subtotal	54,5	45,0	43,4	30,0	0,6	34,9

Cuadro 28 (conclusión)

	Programa alimentario en el hogar	Programa alimentario escolar	Programas de apoyo en la escuela	Programa de apoyo a la compra de vivienda	Programa de empleo en el hogar	Distribución porcentual
Padre y madre aportantes sin PTC en el hogar cobra asignaciones familiares	37,6	30,9	35,2	34,0	0,4	18,6
Padre y madre aportantes sin PTC en el hogar no cobra asignaciones familiares	32,9	20,2	22,4	29,6	0,4	37,8
Padre y madre no aportantes y sin PTC en el hogar en los dos primeros quintiles	46,8	33,8	35,0	31,7	0,1	5,4
Padre y madre no aportantes y sin PTC en el hogar en el tercer quintil o más de ingresos	29,9	20,9	24,6	29,2	0,2	3,3

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la encuesta de calidad de vida de los hogares, CASEN 2011, provista por la División de Desarrollo Social de la CEPAL.

Nota: No incluye al servicio doméstico y sus familiares.

En el cuadro 29 se presenta la distribución de niños, niñas y adolescentes según niveles de pobreza infantil por ingreso y por privaciones en la medición multidimensional. El grupo que no percibe transferencias condicionadas ni asignaciones familiares representa un 6% y se encuentra en una situación de gran vulnerabilidad. La focalización de los programas es alta, pues atiende en mayor medida a la infancia más vulnerable. No obstante, si bien impactan en la pobreza por ingresos, disminuyendo su intensidad, es preciso tener en cuenta que el 29% de estos niños, niñas y adolescentes se ve afectado por privaciones.

CUADRO 29
CHILE: NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES SEGÚN PERCEPCIÓN DE PROGRAMAS DE
TRANSFERENCIAS CONDICIONADAS Y NIVEL DE FORMALIDAD DE LOS PADRES
SEGÚN SITUACIÓN DE POBREZA POR INGRESO Y MULTIDIMENSIONAL, 2011
(En porcentajes)

	No pobre	Por ingresos exclusivamente	Por privaciones exclusivamente	Por ingresos y privaciones
Padre o madre aportantes y PTC en el hogar	57,0	18,3	18,5	6,1
Padre y madre no aportantes y PTC en el hogar	41,8	28,3	17,6	12,4
Padre y madre aportantes sin PTC en el hogar cobra asignaciones familiares	80,9	6,3	10,9	1,9
Padre y madre aportantes sin PTC en el hogar no cobra asignaciones familiares	84,2	6,4	8,1	1,3
Padre y madre no aportantes y sin PTC en el hogar en los dos primeros quintiles	51,3	29,0	11,6	8,0
Padre y madre no aportantes y sin PTC en el hogar en el tercer quintil o más de ingresos	87,5	0,0	12,5	0,0

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la encuesta de calidad de vida de los hogares, CASEN 2011, provista por la División de Desarrollo Social de la CEPAL.

Nota: No incluye al servicio doméstico y sus familiares.

Para complementar el análisis, en el cuadro 30 se presenta la distribución de niños, niñas y adolescentes según características seleccionadas de los hogares. Es preciso llamar la atención que entre el universo infantil que vive en hogares sin cobertura de los programas de transferencias condicionadas y los progenitores que no son aportantes, hay mayor número de hogares con más de un niño.

El nivel actual de acceso a servicios sanitarios básicos en Chile es alto y se observan menores déficits habitacionales que en otros países, lo que puede ser una oportunidad para fortalecer la integración de políticas tendientes a superar la pobreza infantil. Sin embargo, dichas políticas no pueden olvidar la necesidad de ampliar las posibilidades laborales de las mujeres, mediante políticas activas y con la creación de sistemas de cuidado.

CUADRO 30
CHILE: NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES SEGÚN CONDICIÓN DE APORTANTES DE LOS PADRES
Y PERCEPCIÓN DE PROGRAMAS DE TRANSFERENCIAS CONDICIONADAS EN EL HOGAR
SEGÚN CARACTERÍSTICAS DE LOS HOGARES, 2011

(En porcentajes)

		Total con PTC en el hogar	Padre y madre aportantes sin PTC en el hogar cobra asignaciones familiares	Padre y madre aportantes sin PTC en el hogar no cobra asignaciones familiares	Padre y madre no aportantes y sin PTC en el hogar en los dos primeros quintiles	Padre y madre no aportantes y sin PTC en el hogar en el tercer quintil o más
Déficits en la vivienda	Ninguno	70,6	85,9	89,8	81,0	86,2
	Uno	19,6	11,0	8,5	14,6	11,5
	Dos	6,4	2,3	1,4	3,3	1,2
	Tres o más	3,5	0,8	0,3	1,1	1,1
Déficits en acceso a agua potable y servicios sanitarios	No tiene	87,1	96,3	98,2	93,9	96,8
	Al menos uno	10,5	3,4	1,7	5,0	2,8
	En ambos	2,4	0,3	0,1	1,1	0,4
Edad de la madre	Hasta 23 años	6,3	5,3	5,8	3,4	6,8
	24 a 34 años	39,7	34,7	37,0	30,9	30,5
	35 años y más	53,4	59,2	56,6	64,6	59,5
	No vive en el hogar	0,6	0,7	0,7	1,1	3,1
Años de estudio de la madre	Menos de 10 años	47,8	23,3	13,1	26,9	15,0
	De 10 a 14 años	46,1	62,5	56,1	53,5	55,3
	15 años y más	1,7	10,9	23,7	3,3	13,9
Cantidad de niños, niñas y adolescentes	Hasta dos	58,5	59,1	58,9	76,1	72,7
	De tres a cuatro	36,8	36,0	36,4	22,7	24,8
	Cinco y más	4,8	4,8	4,8	1,2	2,5
Tipo de núcleo familiar	Núcleo completo	81,6	52,0	65,1	84,3	70,1
	Núcleo incompleto	16,0	44,4	31,8	13,9	26,7
	No viven ni la madre ni el padre	2,4	3,7	3,2	1,8	3,2

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la encuesta de calidad de vida de los hogares, CASEN 2011, provista por la División de Desarrollo Social de la CEPAL.

Nota: No incluye al servicio doméstico y sus familiares.

Finalmente, en el cuadro 31 se entregan los datos de la asistencia de niños y niñas de 0 a 5 años. La cobertura a los 5 años es casi universal, aunque desciende en el quintil de menores ingresos y en el área rural. La cobertura a los 4 años alcanza a las tres cuartas partes de niños y niñas, pero con un sesgo regresivo, puesto que se detecta una menor asistencia entre niños y niñas que viven en situaciones de mayor vulnerabilidad. La tasa de asistencia de 0 a 3 años solo alcanza al 26% y es la que muestra una estructura más homogénea, exceptuando la tasa del quintil de mayores ingresos que supera el 32%.

CUADRO 31
CHILE: TASA DE ASISTENCIA ESCOLAR DE NIÑOS Y NIÑAS DE 0 A 5 AÑOS SEGÚN
CARACTERÍSTICAS SELECCIONADAS, 2011

(En porcentajes)

		0-3 años	4 años	5 años
Total		26,1	75,0	94,0
Quintil de ingreso per cápita del hogar	1	25,6	73,3	90,8
	2	23,2	75,8	95,4
	3	25,4	72,5	96,8
	4	28,8	77,3	96,7
	5	32,3	80,4	94,1
Déficits en la vivienda	Ninguno	26,5	76,5	94,6
	Uno	25,9	69,6	93,3
	Dos	19,8	63,2	85,3
	Tres o más	19,7	62,3	82,5

Cuadro 31 (conclusión)

		0-3 años	4 años	5 años
Percepción de PTC y condición de aportantes de la madre y el padre	Padre o madre aportantes y PTC en el hogar	25,1	70,3	95,7
	Padre y madre no aportantes y PTC en el hogar	29,0	68,3	93,4
	Padre y madre aportantes sin PTC en el hogar cobra asignaciones familiares	29,6	75,5	97,6
	Padre y madre aportantes sin PTC en el hogar no cobra asignaciones familiares	26,2	76,8	94,6
	Padre y madre no aportantes y sin PTC en el hogar en los dos primeros quintiles	23,2	77,2	90,5
	Padre y madre no aportantes y sin PTC en el hogar en el tercer quintil o más de ingresos	25,2	75,5	91,6
	Edad de la madre	Hasta 23 años	22,8	72,2
	De 24 a 34 años	26,7	77,8	93,0
	35 años y más	28,8	71,7	94,7
Clima educativo del hogar ^a	Menos de 10 años	22,8	67,2	92,2
	De 10 a 14 años	26,0	76,1	94,0
	15 años y más	28,0	76,2	95,3
Ubicación geográfica	Urbana	27,5	77,9	94,7
	Rural	15,7	56,0	88,3
Pertenencia étnica o racial de la madre	No	26,2	75,0	94,2
	Declara pertenencia	25,8	75,1	91,2
Cantidad de niños, niñas y adolescentes	Hasta dos	25,1	74,9	25,1
	De tres a cuatro	27,9	75,8	27,9
	Cinco y más	31,2	68,5	31,2

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la encuesta de calidad de vida de los hogares, CASEN 2011, provista por la División de Desarrollo Social de la CEPAL.

^a El clima educativo toma como referencia la cantidad de años de estudio de los adultos de 20 a 64 años que viven en el hogar. Nota: No incluye al servicio doméstico y sus familiares.

C. Ecuador

En el Ecuador, la pobreza por ingresos tuvo una importante caída desde diciembre de 2000 a 2012 (Naranjo, 2013). No obstante, el panorama actual muestra que la pobreza continúa siendo alta, que su incidencia difiere notablemente y que se incrementa en aquellos grupos en situación de mayor vulnerabilidad. Las diferencias entre las áreas urbanas y rurales también son muy significativas, en zonas rurales no solo hay más niños, niñas y adolescentes en situación de pobreza, sino que su intensidad es mayor, pues prima la presencia de pobreza por ingresos y privaciones.

El nivel educativo del jefe o jefa de hogar y su pertenencia étnica o racial está fuertemente vinculado al riesgo e intensidad de la pobreza de niños, niñas y adolescentes. Es preciso destacar que el 65% de aquellos que pertenecen al primer quintil se ve afectado por privaciones múltiples y que, en el segundo quintil, la pobreza afecta a más del 80% de niños, niñas y adolescentes.

CUADRO 32
ECUADOR: NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES SEGÚN SITUACIÓN DE POBREZA MULTIDIMENSIONAL Y POR INGRESOS, 2011
(En porcentajes)

		No pobre	Situación de pobreza por ingreso y privación en pobreza infantil			
			Subtotal	Por ingresos exclusivamente	Por privaciones exclusivamente	Por ingresos y privaciones
Total		37,6	62,4	21,8	15,5	25,1
Pertenencia étnica o racial	No	42,8	57,2	23,7	13,7	19,8
	Declara pertenencia	17,3	82,7	14,8	22,4	45,5
Cantidad de niños, niñas y adolescentes en el hogar	Hasta dos	52,6	47,3	18,3	16,2	12,8
	De tres a cuatro	28,8	71,2	27,6	14,6	29,0
	Cinco y más	7,0	93,0	18,5	15,4	59,1
Ubicación geográfica	Urbana	48,7	51,3	28,6	7,3	15,4
	Rural	18,0	82,0	9,9	29,9	42,2

Cuadro 32 (conclusión)

		No pobre	Situación de pobreza por ingreso y privación en pobreza infantil			
			Subtotal	Por ingresos exclusivamente	Por privaciones exclusivamente	Por ingresos y privaciones
Clima educativo del hogar	Menos de 10 años	16,0	84,0	21,5	19,7	42,8
	De 10 a 14 años	42,1	57,8	26,6	14,7	16,5
	15 años y más	76,8	23,1	12,9	7,3	2,9
Sexo del jefe de hogar	Masculino	37,6	62,4	20,8	15,7	25,9
	Femenino	37,2	62,9	25,5	15,0	22,4
Presencia de niños o niñas de 0 a 5 años	No	45,2	54,8	19,9	16,6	18,3
	Sí	31,4	68,6	23,4	14,6	30,6
Relación de parentesco de niños, niñas y adolescentes (NNA)	Solo con hijos	37,7	62,3	23,0	15,1	24,2
	Hijos y otros NNA	37,5	62,6	20,0	15,6	27,0
	Solo NNA que no son hijos	35,5	64,4	19,1	19,8	25,5
Quintil de ingreso per cápita familiar	1	0,0	100,0	34,8	0,1	65,1
	2	13,9	86,1	40,7	27,2	18,2
	3	71,9	28,1	0,0	28,1	0,0
	4	85,3	14,7	0,0	14,7	0,0
	5	93,1	6,9	0,0	6,9	0,0

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos provistos por la División de Desarrollo Social de la CEPAL.

^a El clima educativo toma como referencia la cantidad de años de estudio de los adultos de 20 a 64 años que viven en el hogar. Nota: No incluye al servicio doméstico y sus familiares.

La encuesta de empleo, desempleo y subempleo en el área urbana y rural del año 2011 presenta algunas limitaciones para el análisis de la composición de los hogares, pues no incluye preguntas que permitan identificar a la madre y el padre. Por esta razón, se utilizó la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de Hogares Urbanos y Rurales (ENIGHUR) 2011-2012, para el procesamiento del análisis de la cobertura de los programas.

Respecto de la composición de los hogares, se observa que en el 70% el jefe o jefa tiene de 25 a 64 años y que los que tienen 55 años y más representan el 26%. El 70% de los hogares tiene hasta dos niños, niñas o adolescentes. Es necesario destacar que más del 35% de los hogares está integrado por más de un núcleo familiar y que la principal política de transferencia de ingresos es el bono de desarrollo humano, correspondiente a un monto por hogar sin importar su tamaño. La interrogante que surge es cuál es la definición de hogar utilizada por el programa y si tiene en cuenta el importante número de hogares extendidos.

El 88% de los hogares está integrado exclusivamente por adultos en edades centrales, composición que se modifica cuando el jefe o la jefa tienen 55 años y más. En los hogares cuyo jefe o jefa tiene hasta 24 años prima la presencia de niños y niñas de hasta 5 años.

Los hogares ecuatorianos en los que viven niños, niñas y adolescentes tienen una fuerte presencia de adultos de 18 a 64 años. Solo un 11% de niños, niñas y adolescentes viven en hogares en los que habitan personas mayores de 65 años. La cobertura de los programas de transferencias se ha incrementado de 2008 a 2012 por la ampliación de la base de aportantes y por la inclusión de los cónyuges e hijos de los afiliados al Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS). La cobertura del IESS ha tenido un significativo aumento, ya que pasó del 26% de la población económicamente activa (PEA) en 2008 al 40,3% en 2012. A su vez, en este período disminuyó la brecha urbano-rural, aunque persiste una menor cobertura en este último ámbito (Naranjo, 2013).

CUADRO 33
ECUADOR: COMPOSICIÓN DE LOS HOGARES, 2011-2012
(En porcentajes)

		Edad del jefe o jefa de hogar			
		Hasta 24 años	25-54 años	55 años y más	Total
Porcentaje del total de hogares		4,7	75,8	19,5	100,0
Relación de parentesco de niños, niñas y adolescentes en los hogares	Total	100,0	100,0	100,0	100,0
	Solo con hijos o hijas	73,6	84,0	25,8	72,1
	Hijos o hijas y otros niños, niñas o adolescentes	12,0	13,5	58,6	22,3
	Solo niños, niñas y adolescentes que no son hijos	14,3	2,5	15,6	5,6

Cuadro 33 (conclusión)

Composición por tramos etarios de los hogares con niños, niñas y adolescentes	Con adultos de 18 a 64 años exclusivamente	98,5	96,0	56,2	88,4
	Con presencia de niños o niñas de 0 a 5 años	84,6	49,8	22,9	46,1
	Con presencia de niños o niñas de 6 a 12 años	5,7	33,6	18,9	29,5
	Con presencia de niños o niñas de 13 a 17 años	8,1	12,6	14,4	12,8
	Con personas adultas de 65 años y más exclusivamente	0,0	0,0	5,2	1,0
Cantidad de núcleos	Con personas adultas de dos tramos etarios	1,5	4,0	38,6	10,6
	No hay otro núcleo	73,6	84,0	25,8	72,1
Cantidad de niños, niñas y adolescentes	Hay otro núcleo	26,4	16,0	74,2	27,9
	Hasta dos	88,5	64,4	76,2	67,9
Cantidad de núcleos	De tres a cuatro	10,4	29,2	19,3	26,4
	Cinco y más	1,1	6,3	4,5	5,7

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de Hogares Urbanos y Rurales (ENIGHUR) 2011-2012.

Nota: No incluye al servicio doméstico y sus familiares.

La principal transferencia monetaria a familias de la protección social no contributiva es el bono de desarrollo humano, que incluye la pensión asistencial para madres, adultos mayores y discapacitados. Fue concebido como un incentivo económico transitorio que ayudaría a los y las destinatarias a salir de la pobreza, cubriendo sus necesidades básicas. Este programa, en sus inicios, absorbía 145 millones de dólares anuales y en los últimos años se observa un incremento de la cobertura: se pasó de 1 millón de madres beneficiarias en 2000 a más de 1,2 millones de madres en la actualidad, correspondiente a un 64% del total de destinatarios, y se han agregado casi 600.000 adultos mayores (31%), y más de 100.000 discapacitados (5%) (Naranjo, 2013). Recientemente, se creó el programa Desnutrición Cero (2011) que se focaliza en el embarazo y el parto.

La pensión asistencial para adultos mayores de 65 años y más, que se encuentran bajo la línea de pobreza, consiste en un beneficio monetario mensual de 50 dólares. Hay algunos aspectos del bono Joaquín Gallegos Lara que merecen discutirse; este programa está dirigido a “personas con discapacidad severa (intelectual, física, mental y/o multidiscapacidad) en extrema pobreza, que por su condición dependen de un familiar cercano o un responsable directo por sus cuidados permanentes” y se le entrega, como prestación, a la persona cuidadora, quien “recibe del Estado un bono mensual de 240 dólares, por medio del Banco Nacional de Fomento, además de medicinas, capacitación en salud, higiene, rehabilitación, nutrición, derechos. [La persona cuidadora] Se compromete además a cumplir con un seguimiento permanente por parte del Seguro Social Campesino y el Ministerio de Salud, en coordinación con la Vicepresidencia de la República” (Ecuador, 2012). Es destacable que el programa de transferencia condicionada contemple bonificaciones especiales en caso de discapacidad y que reconozca el trabajo de cuidado en caso de personas dependientes. En este programa, sin embargo, se amalgaman las dos situaciones de manera compleja, pues, en primer lugar, en caso de discapacidad permanente el acceso al sistema de seguridad social —no así a la protección social— no debería, en principio, estar vinculado al nivel de ingreso. En segundo lugar, se hace una transferencia que en su diseño confunde dos necesidades: disponibilidad de recursos de la persona con discapacidad o las necesidades especiales de cuidado que demanda y el trabajo de cuidado. En consecuencia, se condiciona el beneficio a la responsabilidad de la cuidadora y se traslada a la familia la responsabilidad de dicho cuidado.

Para analizar la cobertura de los programas de protección social, se distingue a aquellos que perciben alguna de las transferencias condicionadas dirigidas a la niñez (bono de desarrollo humano y bono Joaquín Gallegos Lara). En esta encuesta no se desagrega una pregunta para el bono de Adulto Mayor. Es importante señalar que la pregunta se aplica a nivel de hogar, por lo que para estimar el número de programas a los que el hogar tiene acceso, se consideró el monto declarado. En el período 2011-2012 el valor del bono de desarrollo humano correspondía a 35 dólares. Al no desagregar lo que se percibe por adulto mayor, se puede sobreestimar la cobertura de hogares con niños, niñas y adolescentes. En el cuadro 34 se muestra que, en principio, existe una política que contempla la existencia de núcleos

familiares, pues los hogares con niños, niñas y adolescentes con más de un núcleo familiar declaran recibir más de un bono²¹.

Los datos indican que la cobertura de los programas de transferencias condicionadas alcanza al 39% de los hogares. El alto valor se debe a que los hogares con presencia de adultos mayores tienen mayor cobertura de acuerdo con el diseño del programa. No obstante, es preciso destacar que la transferencia del bono para familias no considera el tamaño de los hogares, por lo que la calidad de la cobertura es diferencial según la cantidad de miembros del hogar.

El programa tampoco incluye en su diseño estrategias de salida, ya que está pensado como una medida de sostenimiento del ingreso. Es preciso, por lo tanto, articularlo con otros programas y políticas sociales para garantizar que se atienden las distintas dimensiones de pobreza estructural.

CUADRO 34
ECUADOR: HOGARES CON AL MENOS UN NIÑO, NIÑA O ADOLESCENTE QUE PERCIBIÓ EL BONO DE DESARROLLO HUMANO O EL BONO JOAQUÍN GALLEGOS LARA, 2011-2012
(En porcentajes)

		Uno	Dos	Total percibe	Porcentaje
Presencia y relación de parentesco de niños, niñas y adolescentes (NNA) en los hogares	Solo con hijos	34,1	2,1	36,2	67,5
	Hijos y otros NNA	27,9	17,4	45,2	26,1
	Solo NNA que no son hijos	32,2	11,8	44,0	6,4
Composición por tramos etarios de los hogares con niños, niñas y adolescentes	Con adultos de 18 a 64 años exclusivamente				
	Con niños y niñas de hasta 5 años	35,4	3,9	39,3	46,9
	Con niños y niñas de 6 a 12 años	33,5	2,1	35,6	27,1
	Con adolescentes exclusivamente	24,6	1,3	25,8	8,5
	Con adultos de 65 años y más exclusivamente	39,4	24,7	64,2	1,7
	Con adultos de los dos tramos etarios	27,4	30,3	57,7	15,8
Total		32,6	6,0	38,6	100,0

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de Hogares Urbanos y Rurales (ENIGHUR) 2011-2012.

En el cuadro 35 se muestra la distribución de los niños, niñas y adolescentes según la cobertura de la seguridad social y percepción de programas de transferencias condicionadas. La distribución muestra un sesgo progresivo, ya que los niños, niñas y adolescentes que viven en situación de vulnerabilidad tienen una cobertura más amplia de los programas. El acceso a la seguridad social, en cambio, es menor en el ámbito rural, en aquellos hogares cuyo jefe o jefa declara pertenencia étnica o racial y que están encabezados por una mujer.

En la distribución por quintiles de ingreso per cápita familiar, llama la atención que aproximadamente una cuarta parte de los niños, niñas y adolescentes que vive en ellos no está cubierta por la seguridad social ni por los programas de transferencias condicionadas. También es preciso destacar la alta proporción de niños, niñas y adolescentes del segundo quintil de ingresos sin cobertura. La mayor parte de ellos vive en condiciones de pobreza por ingreso o privaciones múltiples, lo que da cuenta de una situación altamente vulnerable que demanda intervenciones urgentes (véase el cuadro 32).

Los programas de transferencias condicionadas están fuertemente focalizados en la población del primer quintil de ingresos. En un país en el que menos del 20% de los niños, niñas y adolescentes vive en hogares con el padre o la madre aportante, esto supone una baja cobertura desde la seguridad social para este grupo etario, sobre todo si se tiene en cuenta que la cobertura de la seguridad social en el

²¹ La descripción del programa señala que entre sus objetivos está “garantizar a los núcleos familiares un nivel mínimo de consumo”. Véase [en línea], <http://www.inclusion.gob.ec/objetivos/>.

primer y segundo quintil alcanza a menos del 13% y que solo en el quintil más rico el 60% de niños, niñas y adolescentes vive con padres o madres aportantes.

CUADRO 35
ECUADOR: NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES SEGÚN CONDICIÓN DE APORTANTES DE LOS PADRES Y PERCEPCIÓN DE PROGRAMAS DE TRANSFERENCIAS CONDICIONADAS EN EL HOGAR, 2011-2012
(En porcentajes)

		Padre o madre aportantes y PTC en el hogar	Padre y madre no aportantes y PTC en el hogar	Subtotal PTC	Padre y madre aportantes sin PTC en el hogar	Padre y madre no aportantes y sin PTC en el hogar
Cantidad de niños, niñas y adolescentes	Total	6,4	39,1	45,6	13,3	41,2
	Hasta dos	5,1	27,5	32,7	19,2	48,2
	De tres a cuatro	7,0	42,9	49,9	10,4	39,7
	Cinco y más	8,8	64,7	73,6	3,0	23,5
Ubicación geográfica	Urbana	2,2	28,8	31,0	17,4	51,6
	Rural	14,1	57,8	71,9	5,9	22,2
Pertenencia étnica o racial del jefe o jefa de hogar	No	5,8	34,5	40,3	15,4	44,3
	Sí	8,7	55,8	64,5	5,8	29,7
Clima educativo del hogar ^a	Menos de 6 años	9,4	56,0	65,4	4,0	30,6
	De 10 a 14 años	4,9	32,8	37,7	12,5	49,8
	15 años y más	2,4	8,6	11,0	38,5	50,5
Sexo del jefe de hogar	Masculino	6,7	38,8	45,5	13,3	41,3
	Femenino	5,4	40,5	46,0	13,3	40,8
Relación de parentesco de niños, niñas y adolescentes	Solo con hijos o hijas	7,3	35,8	43,1	16,1	40,9
	Alguno no es hijo o hija	4,9	47,0	51,9	7,1	41,0
	Ninguno es hijo del jefe o jefa	1,4	47,2	48,6	4,0	47,4
Convivencia con la madre y el padre	Con la madre y el padre	7,7	37,6	45,3	15,2	39,4
	Solo con la madre	7,0	39,6	46,6	16,6	36,7
	Solo con el padre	0,0	30,1	30,1	0,0	69,9
	No vive con ningún padre	0,0	52,6	52,6	0,0	47,4
	Sin datos	0,0	50,3	50,3	0,1	49,7
Quintil de ingreso per cápita familiar	1	9,7	63,9	73,6	1,6	24,8
	2	7,2	42,2	49,4	5,4	45,2
	3	4,5	24,1	28,6	14,6	56,7
	4	2,3	10,0	12,3	32,1	55,6
	5	0,7	1,5	2,2	56,2	41,6

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de Hogares Urbanos y Rurales (ENIGHUR) 2011-2012.

^a El clima educativo toma como referencia la cantidad de años de estudio de los adultos de 20 a 64 años que viven en el hogar. Nota: No incluye al servicio doméstico y sus familiares.

El desafío no es solo ampliar la cobertura hacia más niños, niñas y adolescentes en condiciones de pobreza y de pobreza extrema, sino avanzar hacia programas que en su diseño incorporen efectivamente el concepto de pobreza multidimensional. El medioambiente y las condiciones de la vivienda son ejes que no pueden estar ausentes. Además, es necesario considerar la vulnerabilidad de las personas adultas en edades activas para ingresar al mercado de trabajo —años de estudio y trayectoria laboral—, priorizando la cobertura hacia los colectivos que sufren discriminación por razones de etnia, raza, identidad de género y sexo. Los programas fuertemente focalizados en hogares de bajos ingresos que transfieren un monto —que no cubre el costo total de una canasta alimentaria—, si no están acompañados de otras estrategias, tienen muy pocas oportunidades de quebrar la reproducción intergeneracional de la pobreza.

Para complementar el análisis, interesa conocer de qué manera el acceso a programas de transferencias condicionadas se encuentra vinculado al beneficio de otros programas de promoción o asistencia social. Se consideran los programas relevados en la encuesta, agrupados según sus objetivos:

- Alimentación: acceso a los programas Mi Papilla, Educación Alimentaria o Mi Bebida, y si recibe o no desayuno o almuerzo en la escuela.

- Salud: si el hogar fue atendido por un equipo de salud.
- Vivienda: acceso al bono vivienda y préstamos del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS).
- Programas de apoyo a la educación (útiles, uniforme escolar, becas).

En el cuadro 36 se muestra la proporción de hogares según el acceso a un PTC, la condición de aportante del jefe o la jefa y el beneficio de otros programas. Los de apoyo alimentario están focalizados en determinados grupos etarios y en los hogares que perciben transferencias. La asistencia escolar está acompañada de otros programas de refuerzo alimentario y provisión de útiles y uniformes. Los programas de apoyo a la vivienda tienen, en general, baja incidencia.

CUADRO 36
ECUADOR: NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES SEGÚN CONDICIÓN DE APORTANTES DE LOS PADRES
Y PERCEPCIÓN DE PROGRAMAS DE TRANSFERENCIAS CONDICIONADAS EN EL HOGAR
QUE PERCIBE OTROS PROGRAMAS SOCIALES, 2011-2012
(En porcentajes)

Tipo de programa en el hogar	Padre o madre aportantes y PTC en el hogar	Padre y madre no aportantes y PTC en el hogar	Subtotal	Padre y madre aportantes sin PTC en el hogar	Padre y madre no aportantes y sin PTC en el hogar pertenecientes al quintil 1 y 2	Padre y madre no aportantes y sin PTC en el hogar pertenecientes al quintil 3 a 5	Total
Alimentario	62,3	51,4	52,9	19,0	33,0	17,0	36,8
Alimentario escolar	84,9	80,4	81,0	48,6	72,8	49,8	68,5
Apoyo en la escuela y en el hogar	17,9	17,4	17,5	5,4	13,5	6,3	12,7
Atención en la salud	7,2	7,5	7,5	2,7	5,6	4,2	5,8
Presencia en el hogar de asalariados con servicio de guardería	0,09	0,06	0,07	0,46	0,11	0,26	0,17
Apoyo a la vivienda	1,1	0,9	1,0	2,6	0,4	1,3	1,1

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de Hogares Urbanos y Rurales (ENIGHUR) 2011-2012.

Los datos refuerzan la preocupación sobre la situación de los hogares de los dos primeros quintiles que no perciben un PTC y que además tienen menor presencia en los programas alimentarios y de atención a la salud.

En el cuadro 37 se presentan algunas características de los hogares, donde se observa, nuevamente, una focalización de los programas de transferencias en los hogares con alto nivel de vulnerabilidad, no solo por déficits de ingresos. Al analizar las características de los hogares de los dos primeros quintiles no incluidos en los PTC y sin cobertura de la seguridad social, destacan tres aspectos: i) tienen viviendas y acceso a servicios sanitarios en mayor proporción que quienes son beneficiarios de los PTC, pero muestran mayor vulnerabilidad que el promedio; ii) hay mayor presencia de hogares en que no viven los progenitores; y iii) es levemente superior la proporción de madres jóvenes. Cabe preguntarse si las características de la vivienda o su localización condicionan el ingreso a estos programas o es la presencia de niños, niñas y adolescentes que no conviven con los progenitores el inconveniente para el acceso, producto de la falta de regularización del vínculo.

Es preciso tener en cuenta que gran parte de los hogares en que no vivían los progenitores o no se los pudo identificar se debe a la presencia de nietos, que por tener menos de 5 años, no se les preguntó sobre la madre y el padre. En el Ecuador, existe un gran movimiento migratorio y, por lo tanto, la presencia de nietos sin la convivencia de los padres o madres puede indicar que sus progenitores han emigrado. En muchos casos puede tratarse de un proceso migratorio de la madre, conformando las cadenas globales del

cuidado. El análisis de una sola encuesta no permite esclarecer esta situación, sino solo plantear algunas interrogantes que se expresen como preocupaciones centrales en futuros diseños de políticas públicas.

CUADRO 37
ECUADOR: NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES SEGÚN CONDICIÓN DE APORTANTES DE LOS
PROGENITORES Y PERCEPCIÓN DE PROGRAMAS DE TRANSFERENCIAS CONDICIONADAS
EN EL HOGAR SEGÚN CARACTERÍSTICAS DE LOS HOGARES, 2011-2012
(En porcentajes)

		Padre o madre aportantes y PTC en el hogar	Padre y madre no aportantes y PTC en el hogar	Subtotal	Padre y madre aportantes sin PTC en el hogar	Padre y madre no aportantes y sin PTC en el hogar pertenecientes al quintil 1 y 2	Padre y madre no aportantes y sin PTC en el hogar pertenecientes al quintil 3 a 5
Déficits en la vivienda	Ninguno	29,2	26,6	26,9	80,8	55,6	80,5
	Uno	31,9	29,1	29,5	13,8	23,4	13,8
	Dos	25,5	25,6	25,6	3,5	14,1	4,5
	Tres o más	13,4	18,7	18,0	1,9	6,9	1,3
	Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Déficit en el acceso a agua potable y servicios sanitarios	No tiene	41,7	43,6	43,3	90,8	73,5	88,9
	En uno	36,1	31,1	31,8	7,1	16,7	9,4
	En ambos	22,2	25,4	24,9	2,1	9,7	1,7
Otros servicios ^a	Tiene todos	46,0	57,5	55,9	94,0	82,9	94,5
	Falta uno	44,0	32,5	34,1	5,4	14,0	5,3
	Faltan dos o más	10,1	10,0	10,0	0,6	3,1	0,2
Bienes vinculados al trabajo doméstico ^b	Tiene todos	14,8	17,7	17,3	63,1	27,3	55,3
	Falta uno	51,7	46,7	47,4	31,9	52,3	37,5
	Ninguno	33,6	35,6	35,3	5,0	20,4	7,3
Edad de la madre	Hasta 23 años	2,2	5,1	4,7	2,7	7,0	5,0
	De 24 a 34 años	36,8	34,8	35,1	36,0	35,7	29,4
	35 años y más	60,9	50,5	52,0	60,9	47,3	52,6
	No vive en el hogar	0,2	9,6	8,2	0,5	10,0	12,9
Años de estudio de la madre	Menos de 10 años	82,6	67,4	69,5	24,1	54,5	29,0
	De 10 a 14 años	13,4	12,8	12,9	33,7	24,4	35,6
	15 años y más	3,8	0,7	1,1	41,8	3,3	12,4
Cantidad de niños, niñas y adolescentes	Hasta dos	36,5	32,1	32,7	65,9	38,2	67,7
	De tres a cuatro	43,0	43,3	43,3	30,8	47,5	29,3
	Cinco y más	20,4	24,6	24,0	3,3	14,3	3,0
Tipo de núcleo familiar	Padre y madre viven en el hogar	80,4	63,2	65,6	77,3	66,1	61,9
	Núcleo incompleto	19,6	19,6	19,6	22,7	20,1	20,2
	No viven ni el padre ni la madre	0,0	17,2	14,8	0,0	13,8	17,9

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de Hogares Urbanos y Rurales (ENIGHUR) 2011-2012.

^a Servicio de recolección de residuos y combustible para cocinar.

^b Heladera, lavarropa y cocina.

Nota: No incluye servicio doméstico ni sus familiares.

Los fuertes déficits en materia de derecho a un ambiente sano y a la vivienda que afectan a la infancia que vive en hogares que reciben un PTC plantean la necesidad de políticas integrales para la superación de la pobreza. La sola asistencia escolar, que se verá en mayor amplitud más adelante, no permitirá romper los círculos de reproducción de la pobreza.

Relevar la importancia y el reparto de las tareas de cuidado no está presente en el diseño de los programas de transferencia ni en los de la seguridad social. Al no modificar los patrones de discriminación de género que responsabilizan a la mujer de la carga del cuidado, cabe preguntarse qué disponibilidad de tiempo tienen las mujeres en contextos de alta vulnerabilidad y por la falta de acceso a bienes y servicios. Estos déficits repercuten tanto en la cantidad como en la calidad del tiempo utilizado para las tareas domésticas y de cuidado de sus hijos e hijas.

En el cuadro 38 se muestra la asistencia de niños y niñas de 0 a 5 años. Por una parte, se visualiza una baja cobertura hasta los 4 años y, por otra, una estructura bastante homogénea, con acceso a servicios de cuidado para niños y niñas de los hogares con mayor vulnerabilidad. Esta situación, seguramente, no está vinculada al hecho de que el 82% de este grupo es atendido por el sector público de gestión estatal. El mayor acceso se verifica entre aquellos que perciben transferencias condicionadas. Lo que no se puede conocer es la demanda insatisfecha sectorial, tanto en materia de vacantes como en el tipo de oferta que se brinda.

CUADRO 38
ECUADOR: TASA DE ASISTENCIA DE NIÑOS Y NIÑAS DE 0 A 5 AÑOS SEGÚN
CARACTERÍSTICAS SELECCIONADAS, 2011-2012
(En porcentajes)

		Urbano				Rural			
		0-3 años	4 años	5 años	Total	0-3 años	4 años	5 años	Total
Quintil de ingreso per cápita del hogar	1	19,7	29,1	86,1	32,4	24,2	39,1	78,0	36,1
	2	20,2	39,8	95,8	37,3	28,8	42,5	88,9	42,2
	3	20,3	29,2	94,3	33,3	28,4	46,8	89,0	41,5
	4	19,3	30,4	98,9	34,6	23,9	50,7	92,7	40,2
	5	20,4	28,1	96,9	37,7	25,4	28,8	99,4	41,5
Déficits en la vivienda	Ninguno	18,5	30,1	95,7	34,0	25,8	43,3	92,5	40,0
	Uno	21,9	32,5	92,9	36,2	25,6	39,3	85,9	37,7
	Dos	20,6	37,9	88,8	34,5	24,3	41,1	79,7	38,1
	Tres o más	26,4	35,8	86,7	38,0	27,7	41,3	73,0	38,0
Déficit a acceso a agua potable y servicios sanitarios	No tiene	19,0	31,9	94,5	34,5	29,4	45,4	90,1	42,7
	En agua o servicios sanitarios	24,4	30,5	91,6	36,7	25,7	44,5	86,3	40,0
	En agua y servicios sanitarios	22,0	34,3	88,1	33,8	22,1	33,0	72,4	32,6
Cobertura seguridad social y PTC	Padre o madre aportantes y PTC en el hogar	31,5	41,2	92,9	52,4	36,6	51,1	81,2	50,2
	Padre y madre no aportantes y PTC en el hogar	23,6	35,0	90,2	38,0	25,3	40,2	80,9	37,8
	Padre y madre aportantes sin PTC en el hogar	23,2	28,6	97,5	41,4	27,4	55,2	99,7	48,6
	Padre y madre no aportantes y sin PTC en el hogar pertenecientes al quintil 1 y 2	17,5	29,9	92,7	31,0	21,9	33,7	83,7	32,0
	Padre y madre no aportantes y sin PTC en el hogar pertenecientes al quintil 3 a 5	17,1	30,8	96,5	30,9	25,4	39,1	91,2	37,0

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de Hogares Urbanos y Rurales (ENIGHUR) 2011-2012.

Proveer servicios de cuidado de calidad, que sean pertinentes culturalmente, con personal capacitado y con una remuneración adecuada, con una oferta que considere las características de la población a la que está dirigida y con fuerte vinculación con los servicios de salud y otros programas sociales, es fundamental para avanzar hacia el reparto de tareas de cuidado y, así, garantizar efectivamente el conjunto de derechos del que cada niño, niña y adolescente es titular. Los déficits en la provisión de servicios básicos a los hogares y de una oferta de calidad para el cuidado infantil implica trasladar a la mujer los costos de la ausencia de las políticas. Si las políticas no incorporan un enfoque de género en el diseño y asignación de recursos, es imposible romper los círculos de pobreza estructural, al mismo tiempo que no se garantizarán los derechos de los niños, niñas y adolescentes.

D. México

México fue uno de los primeros países latinoamericanos en implementar los programas de transferencias condicionadas. A pesar de los avances en la reducción de este flagelo, un 60% de niños, niñas y adolescentes vive en situación de pobreza, ya sea por ingresos o por privaciones. Una cuarta parte se ve afectada por privaciones por ingreso y por privaciones múltiples. El riesgo de pobreza muestra una distribución regresiva, puesto que se incrementa en el área rural, por pertenencia étnica del jefe o jefa de hogar y por otras situaciones que suponen mayor vulnerabilidad. En estos grupos no solo aumenta la proporción de niños, niñas y adolescentes en situación de pobreza, sino que se intensifica por mayor privación multidimensional y por ingresos. La presencia de niños y niñas menores de 5 años y la jefatura femenina también son dimensiones que inciden en esta situación.

CUADRO 39
MÉXICO: NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES SEGÚN SITUACIÓN DE POBREZA MULTIDIMENSIONAL Y POR INGRESOS, 2010
(En porcentajes)

		No pobre	Situación de pobreza por ingreso y privación en pobreza infantil			
			Subtotal	Por ingresos exclusivamente	Por privaciones exclusivamente	Por ingresos y privaciones
Total		39,5	60,4	22,9	13,0	24,5
Pertenencia étnica o racial	No	43,6	56,4	24,3	12,3	19,8
	Sí	27,3	72,7	18,9	15,2	38,6
Cantidad de niños, niñas y adolescentes en el hogar	Hasta dos	53,5	46,5	18,0	14,7	13,8
	De tres a cuatro	31,0	68,9	29,3	11,9	27,7
	Cinco y más	9,4	90,6	21,0	9,8	59,8
Ubicación geográfica	Urbana	48,7	51,3	28,9	7,2	15,2
	Rural	26,9	73,1	14,8	21,0	37,3
Clima educativo del hogar	Menos de 10 años	21,7	78,3	26,0	15,2	37,1
	De 10 a 14 años	51,2	48,8	25,0	12,2	11,6
	15 años y más	81,9	18,1	9,5	6,3	2,3
Sexo del jefe de hogar	Masculino	39,3	60,7	22,8	12,9	25,0
	Femenino	40,3	59,7	23,5	13,6	22,6
Presencia de niños o niñas de 0 a 5 años	No	47,8	52,1	19,4	14,8	17,9
	Sí	33,1	66,9	25,7	11,6	29,6
Relación de parentesco de niños, niñas y adolescentes	Solo con hijos	41,6	58,4	22,6	12,0	23,8
	Hijos y otros niños, niñas o adolescentes	34,2	65,9	24,3	15,1	26,5
	Solo niños, niñas o adolescentes que no son hijos	33,4	66,6	18,1	23,6	24,9
Quintil de ingreso per cápita familiar	1	1,1	99,0	37,5	1,5	60,0
	2	23,9	76,0	39,2	22,3	14,5
	3	76,5	23,5	0,0	23,5	0,0
	4	85,8	14,2	0,0	14,2	0,0
	5	93,0	7,0	0,0	7,0	0,0

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 2010 provista por la División de Desarrollo Social de la CEPAL.

^a El clima educativo toma como referencia la cantidad de años de estudio de los adultos de 20 a 64 años que viven en el hogar. Nota: No incluye al servicio doméstico y sus familiares.

Al analizar la composición de los hogares, se observa que en un 78% la jefatura es de 25 a 54 años y que en un 18% es de 55 años y más. Asimismo, el 69% de los hogares tiene hasta dos niños, niñas y adolescentes. Una cuarta parte tiene niños, niñas y adolescentes que no son hijos del jefe o jefa de hogar. El 89% de los hogares está integrado exclusivamente por adultos en edades centrales. La presencia de personas mayores de 65 años es muy baja y, en general, está acompañada por otros adultos en edad activa.

México inició la modalidad de transferencias condicionadas con el programa Progresá, en el año 1997. En 2002, con el cambio de gobierno, fue absorbido por el programa Oportunidades, que se

estructura a partir de acciones intersectoriales, en los programas de salud, educación y desarrollo social, bajo la coordinación de la Secretaría de Desarrollo Social (véase cuadro 41). Desde un comienzo, el grupo objetivo o población meta fue la familia en situación de pobreza, no obstante en los últimos años comienzan a incluirse acciones focalizadas en subgrupos, como la atención a los jóvenes y a los adultos mayores.

CUADRO 40
MÉXICO: COMPOSICIÓN DE LOS HOGARES CON NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES, 2010
(En porcentajes)

		Edad del jefe o jefa de hogar			
		Hasta 24 años	25-54 años	55 años y más	Total
Porcentaje del total de hogares		4,2	78,0	17,9	100,0
Relación de parentesco de niños, niñas y adolescentes en los hogares	Total	100,0	100,0	100,0	100,0
	Solo con hijos o hijas	81,1	85,8	20,9	74,0
	Hijos o hijas y otros niños, niñas o adolescentes	8,8	12,9	69,1	22,8
Solo niños, niñas y adolescentes que no son hijos		10,1	1,3	10,0	3,2
Composición por tramos etarios de los hogares con niños, niñas y adolescentes	Con adultos de 18 a 64 años exclusivamente	99,4	96,5	53,9	89,0
	Con presencia de niños, niñas de 0 a 5 años	89,1	46,6	23,9	44,3
	Con presencia de niños, niñas de 6 a 12 años	5,1	34,3	15,4	29,7
	Con presencia de niños, niñas de 13 a 17 años	5,1	15,6	14,6	15,0
	Con personas adultas de 65 años y más exclusivamente	0,0	0,0	2,9	0,5
Con personas adultas de dos tramos etarios		0,6	3,5	43,1	10,5
Cantidad de núcleos	No hay otro núcleo	81,0	84,7	20,6	73,1
	Hay otro núcleo	19,0	15,3	79,4	26,9
Cantidad de niños, niñas y adolescentes	Hasta dos	89,7	66,3	75,7	68,9
	De tres a cuatro	9,3	29,3	21,1	27,0
	Cinco y más	0,9	4,4	3,3	4,1

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 2010 provista por la División de Desarrollo Social de la CEPAL.

Nota: No incluye al servicio doméstico y sus familiares.

La población destinataria la constituyen por definición los hogares cuyas condiciones socioeconómicas y de ingreso “impiden desarrollar las capacidades de sus integrantes en materia de alimentación, salud y educación”²². En otros términos, el título de derecho (*entitlement*) para el ingreso al programa es la condición de pobreza. El concepto de hogar está vinculado a la definición estadística utilizada en las encuestas de hogares. El programa señala que “el hogar se define como el conjunto de personas que hacen vida en común dentro de la vivienda, unidos o no por parentesco, que comparten gastos de manutención y preparan los alimentos en la misma cocina”²³.

La selección de las familias destinatarias se hace sobre la base de datos del Comité Técnico para la Medición de la Pobreza. Las familias deben estar en situación de pobreza alimentaria y de capacidades, es decir, que su ingreso no alcance a cubrir las necesidades del consumo básico en alimentación, salud y educación. Con la información de encuestas específicas, se asigna un puntaje a cada familia que determina su inclusión o no dentro del programa Oportunidades.

²² Véase [en línea] http://www.oportunidades.gob.mx/Portal/wb/Web/poblacion_objetivo.

²³ Véase [en línea] http://www.oportunidades.gob.mx/Portal/wb/Web/poblacion_objetivo.

CUADRO 41
COMPONENTES DEL PROGRAMA OPORTUNIDADES

Componentes	Corresponsabilidades	Detalles de la transferencia
Apoyo alimentario	Salud: asistencia a controles médicos programados (para todos los integrantes del hogar, frecuencia diferenciada según edades) Alimentación: destinar apoyos correspondientes a alimentación del hogar y consumir suplementos nutricionales Otros: asistencia sesiones de orientación para la salud	Retiro de efectivo; depósito en una cuenta bancaria Una transferencia por familia Receptora: madre Bimestral
Apoyo útiles escolares	Educación: un 85% de asistencia escolar	Retiro de efectivo; depósito en una cuenta bancaria Una transferencia por familia Receptora: madre Educación primaria: dos veces al año Educación secundaria: una vez al año
Apoyo educación	Educación: un 85% de asistencia escolar	Retiro de efectivo; depósito en una cuenta bancaria Monto límite según el número de transferencias que recibe la familia Receptora: madre Bimestral
Papilla: suplemento nutricional de consumo diario presentado en dos versiones (Nutrisano y Nutrívida)	Otros: asistencia a sesiones de orientación en salud	
Paquete básico de salud: paquete de servicios de salud que contiene 13 servicios de acceso gratuito, especialmente dirigidos a mujeres embarazadas y lactantes y niños y niñas menores de 5 años	Salud: asistencia a controles médicos Otros: asistencia a sesiones de orientación en salud	
Jóvenes con oportunidades	Los jóvenes beneficiarios que decidan reinscribirse en otro sistema de educación media superior, no tendrán derecho a recibir la transferencia por segunda ocasión	Depósito en una cuenta bancaria Receptor: estudiante Una vez al finalizar la educación media-superior
Apoyo energético	Transferencia plana Otros: asistencia a sesiones de orientación en salud	Retiro de efectivo; depósito en una cuenta bancaria Una transferencia por familia Receptora: madre Bimestral
Apoyo adultos mayores	Salud: asistencia a controles de salud cada seis meses	Retiro de efectivo; depósito en una cuenta bancaria Monto límite según el número de transferencias que recibe la familia Receptor: beneficiario directo Bimestral
Apoyo alimentario Vivir Mejor	Transferencia plana Alimentación: destinar apoyos correspondientes a alimentación del hogar y consumir suplementos nutricionales Salud: asistir a sesiones de orientación en salud	Retiro de efectivo; depósito en una cuenta bancaria Una transferencia por familia Receptora: madre Bimestral
Apoyo infantil Vivir Mejor	Hijos e hijas menores de 9 años. Transferencia plana Alimentación: destinar apoyos correspondientes a alimentación del hogar y consumir suplementos nutricionales Identificación: certificado de nacimiento Educación: matrícula escolar	Retiro de efectivo; depósito en una cuenta bancaria Una transferencia por familia Receptora: madre Bimestral

Fuente: Elaboración propia sobre la base de la División de Desarrollo Social de la CEPAL [en línea], <http://dds.cepal.org/bdptc/>.

Otra característica del programa Oportunidades es que incorpora en su diseño estrategias diferenciales de apoyo y algunos mecanismos de egreso, diferentes al límite de cumplimiento de una

cierta edad²⁴. Si bien el programa se caracteriza por abordar integralmente la pobreza, incorporando distintas modalidades de intervención, es preciso destacar que, como en otros programas de transferencias condicionadas, las mujeres son consideradas solo en su rol de corresponsables del cuidado de la infancia y la adolescencia. Las transferencias —administradas por mujeres— pueden o no impactar en las relaciones de género, pero a todas luces no son suficientes. Se requiere de políticas activas, tendientes a modificar los patrones culturales, económicos y sociales que sostienen la desigualdad. No pueden ser consideradas como administradoras o cuidadoras, sino como sujetos activos dentro de las políticas públicas.

El diseño del programa, al igual que otros de la región, desconoce el valor del tiempo en las responsabilidades de cuidado, así como el impacto que tiene sobre el tiempo de las mujeres y de los niños, niñas y adolescentes, y los déficits de las políticas públicas. Al ser visualizadas como cuidadoras, las acciones dirigidas al empoderamiento de las mujeres tienen poco peso. En un contexto vulnerable por el déficit de provisión de servicios básicos y por la desigualdad de género, no es suficiente la organización de talleres de formación o reflexión, o la creación de espacios de comunicación, sino que es preciso diseñar estrategias que fortalezcan la autonomía física, económica y política de la mujer.

Respecto de la cobertura, la base de datos tiene algunas limitaciones para determinar los destinatarios del programa Oportunidades, ya que no hay preguntas que los identifiquen de manera directa, aunque incluyen algunas que los identifican parcialmente, por ejemplo, aquella dirigida a estudiantes, en que se les consulta si tienen becas y si quien se las otorga es el programa Oportunidades; otra pregunta indaga sobre el ingreso mensual percibido por el programa; y, una tercera, que no está dirigida a niños, niñas y adolescentes, consulta acerca de la percepción de ingresos por adulto mayor. El problema de considerar solo las respuestas por ingresos, es que algunos componentes del programa se pagan bimestralmente, razón por la que se podría estar subestimando la cobertura. Por este motivo, es preciso trabajar a nivel de hogar y no por núcleo familiar. Al no existir una pregunta directa que permita identificar a los hogares beneficiarios, se consideran cubiertos por el programa si existen niños, niñas y adolescentes con becas del programa o si en el hogar algún adulto declara haber recibido ingresos por el programa Oportunidades o por el programa Adulto Mayor.

Los datos indican que la cobertura alcanza al 26% de los niños, niñas y adolescentes y es mayor entre los grupos más vulnerables, en especial entre aquellos que viven en el sector rural y que pertenecen a un pueblo indígena. Si bien la cobertura puede estar subestimada, es importante destacar el bajo número de padres y madres aportantes, pues casi el 70% de los niños, niñas y adolescentes vive en hogares cuyos padres no aportan a la seguridad social (véase el cuadro 42).

En este análisis también interesa conocer de qué manera la percepción de programas de transferencias condicionadas se vincula al acceso a otros programas de promoción o asistencia social. Para evaluarlo, se consideran los programas relevados en la encuesta, agrupados según destino²⁵: i) alimentación (programa alimentario); ii) programa de empleo; y iii) otros programas sociales (no se discrimina).

Todos los programas se relevan a nivel de hogar. Para descomponer el grupo no cubierto por los programas de transferencias condicionadas se desagrega a quienes no lo reciben por la formalidad en el empleo, la percepción de asignaciones familiares y quintiles de ingreso por hogar; y para identificar a quienes perciben asignaciones familiares se consideró la existencia de la prestación por guardería y licencia por maternidad.

²⁴ Esquema diferenciado de apoyos (EDA): las familias son recertificadas al sexto año de recibir los apoyos y son transferidas al EDA, en que continúan percibiendo dichos apoyos —salvo el apoyo alimentario y educativo para nivel primario— por seis años más en que egresan del programa. Desde 2012, cada localidad será recertificada cada cinco años. Se precisa también el tiempo en que las familias sean transferidas al EDA, teniendo en cuenta los integrantes de 12 a 21 años. Véase [en línea] <http://dds.cepal.org/bdptc/programa/?id=22>.

²⁵ Para identificarlos se toma como criterio que los beneficiarios hayan declarado ingresos.

CUADRO 42
MÉXICO: NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES SEGÚN CONDICIÓN DE APORTANTES DE LOS PADRES
Y PERCEPCIÓN DE PROGRAMAS DE TRANSFERENCIAS CONDICIONADAS EN EL HOGAR, 2010
(En porcentajes)

		Padre o madre aportantes y PTC en el hogar	Padre y madre no aportantes y PTC en el hogar	Subtotal PTC	Padre y madre aportantes sin PTC en el hogar	Padre y madre no aportantes y sin PTC en el hogar
Cantidad de niños, niñas y adolescentes	Total	2,7	23,3	26,0	26,9	47,1
	Hasta dos	1,8	13,3	15,1	34,3	50,6
	De tres a cuatro	3,5	26,8	30,3	22,8	46,9
	Cinco y más	4,0	54,3	58,3	9,4	32,2
Ubicación geográfica	Urbana	2,2	8,5	10,7	38,1	51,2
	Rural	3,4	43,6	47,0	11,5	41,5
Pertenenencia étnica o racial del jefe o jefa de hogar	No	2,9	17,9	20,8	30,4	48,8
	Sí	2,3	39,3	41,6	16,5	41,9
Clima educativo del hogar ^a	Menos de 10 años	3,0	34,7	37,7	14,6	47,6
	De 10 a 14 años	2,6	11,9	14,5	35,4	50,0
	15 años y más	2,0	2,6	4,6	55,8	39,6
Sexo del jefe de hogar	Masculino	2,9	23,5	26,4	28,2	45,4
	Femenino	2,0	22,3	24,3	21,2	54,5
Relación de parentesco de niños, niñas y adolescentes	Solo con hijos o hijas	2,7	22,8	25,5	29,4	45,1
	Alguno no es hijo o hija	3,0	24,7	27,7	21,3	51,0
	Ninguno es hijo del jefe o jefa	0,8	23,5	24,3	10,0	65,7
Convivencia con la madre y el padre	Con la madre y el padre	3,1	23,5	26,6	29,7	43,7
	Solo con la madre	1,7	20,8	22,5	20,3	57,3
	Solo con el padre	1,9	16,1	18,0	26,7	55,3
	No vive con ningún padre	1,5	34,1	35,6	11,4	53,0
	Sin datos	2,4	20,5	22,9	13,5	63,6
Quintil de ingreso per cápita familiar	1	1,9	42,9	44,7	8,3	47,0
	2	4,1	21,4	25,5	24,9	49,6
	3	4,0	12,0	16,0	37,8	46,2
	4	1,8	4,1	5,8	47,6	46,5
	5	0,8	2,0	2,8	54,8	42,4

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 2010 provista por la División de Desarrollo Social de la CEPAL.

^a El clima educativo toma como referencia la cantidad de años de estudio de los adultos de 20 a 64 años que viven en el hogar. Nota: No incluye al servicio doméstico y sus familiares.

En el cuadro 43 se muestra que, si bien solo se está captando la percepción de ingresos –única información disponible–, la incidencia de otros programas sociales es baja. Es preciso destacar que una cuarta parte de los niños, niñas y adolescentes no cubiertos pertenece a los quintiles más pobres. El programa Oportunidades cuenta con distintas herramientas para el monitoreo y evaluación y es uno de los que ha desarrollado más herramientas en este sentido. Sería conveniente evaluar la inclusión de preguntas en la encuesta que permitan identificar claramente a los hogares que están incorporados en el programa para contar con datos que permitan compararlos con el resto de los hogares de manera continua. Por otra parte, es preciso tener en cuenta que el programa Oportunidades tiene un conjunto de prestaciones en especie, que no se están captando al considerar únicamente la variable ingreso en las encuestas.

CUADRO 43
MÉXICO: NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES SEGÚN CONDICIÓN DE APORTANTES DE LOS PADRES
Y PERCEPCIÓN DE PROGRAMAS DE TRANSFERENCIAS CONDICIONADAS EN EL HOGAR QUE
PERCIBE OTROS PROGRAMAS SOCIALES, 2010

(En porcentajes)

	Programa alimentario no incluye escolar en el hogar	Programa empleo en el hogar	Otros programas en el hogar	Distribución niños, niñas y adolescentes
Padre o madre aportantes y PTC en el hogar	0,4	0,1	3,4	2,7
Padre y madre no aportantes y PTC en el hogar	0,6	2,5	1,1	23,3
Subtotal	0,6	2,2	1,3	26,0
Padre y madre aportantes sin PTC en el hogar cobra asignaciones familiares	0,0	0,1	2,0	13,1
Padre y madre aportantes sin PTC en el hogar no cobra asignaciones familiares	0,8	0,1	1,5	13,9
Padre y madre no aportantes y sin PTC en el hogar en los dos primeros quintiles	1,2	0,5	1,9	28,9
Padre y madre no aportantes y sin PTC en el hogar en el tercer quintil o más de ingresos	0,4	0,5	1,3	18,2
Total	0,7	0,8	1,6	100,0

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 2010 provista por la División de Desarrollo Social de la CEPAL.

Nota: No incluye al servicio doméstico y sus familiares.

En el cuadro 44, se presenta la distribución de niños, niñas y adolescentes según niveles de pobreza por ingreso y por privaciones en la medición multidimensional de la pobreza infantil. El grupo que no tiene acceso a un programa de transferencias, ni a asignaciones familiares, presenta los índices de pobreza más altos. La focalización de estos programas es alta, pues atienden en mayor medida a los niños, niñas y adolescentes de mayor vulnerabilidad. No obstante, si bien impacta en la pobreza por ingresos, disminuyendo su intensidad, es preciso tener en cuenta que el 49% de estos niños, niñas y adolescentes se ve afectado tanto por pobreza por ingresos como por privaciones.

CUADRO 44
MÉXICO: NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES SEGÚN PERCEPCIÓN DE LOS PROGRAMAS
DE TRANSFERENCIAS CONDICIONADAS Y NIVEL DE FORMALIDAD DE LOS PADRES SEGÚN
SITUACIÓN DE POBREZA POR INGRESO Y MULTIDIMENSIONAL, 2010

(En porcentajes)

	No pobre	Por ingresos exclusivamente	Por privaciones exclusivamente	Por ingresos y privaciones
Padre o madre aportantes y PTC en el hogar	41,3	24,1	19,2	15,4
Padre y madre no aportantes y PTC en el hogar	13,8	20,0	17,2	48,9
Padre y madre aportantes sin PTC en el hogar cobra asignaciones familiares	75,8	14,0	6,8	3,4
Padre y madre aportantes sin PTC en el hogar no cobra asignaciones familiares	56,5	24,3	9,2	10,0
Padre y madre no aportantes y sin PTC en el hogar en los dos primeros quintiles	10,1	43,1	9,2	37,7
Padre y madre no aportantes y sin PTC en el hogar en el tercer quintil o más de ingresos	79,8	0,0	20,2	0,0

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 2010 provista por la División de Desarrollo Social de la CEPAL.

Nota: No incluye al servicio doméstico y sus familiares.

En el cuadro 45 se presentan algunas características de los hogares con niños, niñas y adolescentes. Aun con la subestimación que se pueda tener de la cobertura, es preciso alertar sobre el

nivel de vulnerabilidad de quienes, viviendo en los primeros quintiles de ingreso, habitan en hogares con padre y madre no aportante. Si bien pueden ser menos vulnerables que los destinatarios identificados, los déficits en los niveles de vida que llevan unos y otros son importantes.

CUADRO 45
MÉXICO: NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES SEGÚN CONDICIÓN DE APORTANTES DE LOS PADRES,
PERCEPCIÓN DE LOS PROGRAMAS DE TRANSFERENCIAS CONDICIONADAS EN EL HOGAR Y
CARACTERÍSTICAS DE LOS HOGARES, 2010

(En porcentajes)

		Total con PTC en el hogar	Padre y madre aportantes sin PTC en el hogar cobra asignaciones familiares	Padre y madre aportantes sin PTC en el hogar no cobra asignaciones familiares	Padre y madre no aportantes y sin PTC en el hogar en los dos primeros quintiles	Padre y madre no aportantes y sin PTC en el hogar en el tercer quintil o más
Déficits en la vivienda	Ninguno	15,1	80,8	68,6	35,9	70,1
	Uno	17,7	10,4	13,6	18,7	14,0
	Dos	36,2	5,9	10,9	23,3	11,0
	Tres o más	30,9	2,8	6,9	22,1	4,9
Déficits en acceso a agua potable y servicios sanitarios	No tiene	62,2	96,4	93,6	77,1	92,1
	Al menos uno	29,3	3,3	5,7	17,7	7,0
	En ambos	8,5	0,3	0,7	5,3	0,9
Otros servicios (recolección, combustible y electricidad)	Todos	38,9	90,3	87,9	68,0	85,3
	Falta uno	25,3	9,5	11,2	18,4	13,5
	Déficit en todos	35,9	0,3	0,9	13,6	1,2
Bienes vinculados al trabajo doméstico ^a	Tiene todos	9,0	61,8	45,8	20,0	52,1
	Falta uno	31,0	30,0	39,1	35,6	34,0
	Faltan dos o más	60,0	8,2	15,1	44,4	14,0
Edad de la madre	Hasta 23 años	5,5	4,1	6,7	11,3	8,1
	De 24 a 34 años	35,4	38,3	39,2	43,8	29,7
	35 años y más	51,9	55,0	49,7	38,4	53,6
	No vive en el hogar	7,2	2,6	4,4	6,5	8,6
Años de estudio de la madre	Menos de 10 años	86,1	35,4	55,5	77,3	51,2
	10 a 14 años	5,4	33,1	28,3	14,3	27,7
	15 años y más	1,1	28,8	11,6	1,6	12,3
	No vive en el hogar	7,2	2,6	4,4	6,5	8,6
Cantidad de niños, niñas y adolescentes	Hasta dos	28,0	63,2	59,7	42,0	67,4
	De tres a cuatro	47,7	33,7	35,8	47,0	30,9
	Cinco y más	24,3	3,1	4,5	11,0	1,7
Tipo de núcleo familiar	Núcleo completo	76,1	79,1	84,6	71,7	65,7
	Núcleo incompleto	17,9	19,2	13,4	23,6	28,8
	No viven ni el padre ni la madre	6,1	1,7	2,0	4,6	5,5

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 2010 provista por la División de Desarrollo Social de la CEPAL.

^a Heladera, lavarropa y calefón.

Nota: No incluye al servicio doméstico y sus familiares.

México enfrenta el desafío, y la obligación, de superar la pobreza infantil, que no se define solo por el nivel de ingresos. Las condiciones de vivienda y acceso a servicios básicos, en este sentido, aún son un objetivo a alcanzar. El programa Oportunidades tiene una larga trayectoria, y en su diseño es preciso fortalecer aquellos programas tendientes a superar la pobreza multidimensional.

Finalmente, en el cuadro 46 se muestra la asistencia solo de niños y niñas de 3 a 5 años, ya que en la encuesta no se contemplan preguntas sobre la cobertura de niños y niñas de 0 a 2 años. Según la ley de educación la asistencia es obligatoria a partir de los 4 años. Como se puede observar, la cobertura es baja

hasta los 4 años, pero se eleva a partir de los 5 años, donde se presenta además de manera bastante homogénea, salvo en el caso de las madres de bajo nivel educacional. La tasa de asistencia de 4 años muestra un panorama más heterogéneo, aunque con una cobertura promedio alta. En cambio, la tasa de asistencia del grupo de 3 años solo alcanza al 35,5% de niños y niñas, si bien la distribución muestra un sesgo progresivo. La percepción de la transferencia no parece estar acompañada de una oferta suficiente que lleve a las familias a utilizar los servicios de cuidado.

CUADRO 46
MÉXICO: TASA DE ASISTENCIA ESCOLAR DE NIÑOS Y NIÑAS DE 3 A 5 AÑOS
SEGÚN CARACTERÍSTICAS SELECCIONADAS, 2010
(En porcentajes)

		0-3 años	4 años	5 años
Total		35,5	93,9	99,4
Quintil de ingreso per cápita del hogar	1	30,9	75,3	92,2
	2	35,2	89,1	98,7
	3	28,0	86,6	98,0
	4	36,0	95,5	99,8
	5	53,5	96,4	99,1
Déficits en la vivienda	Ninguno	34,2	90,5	98,6
	Uno	33,6	86,5	98,7
	Dos	35,8	81,0	94,8
	Tres o más	29,3	72,1	89,9
Percepción de PTC y condición de aportantes de la madre y el padre	Padre o madre aportantes y PTC en el hogar	48,1	90,9	96,8
	Padre y madre no aportantes y PTC en el hogar	40,8	76,9	93,0
	Padre y madre aportantes sin PTC en el hogar cobra asignaciones familiares	35,6	89,6	99,9
	Padre y madre aportantes sin PTC en el hogar no cobra asignaciones familiares	31,5	88,8	99,5
	Padre y madre no aportantes y sin PTC en el hogar en los dos primeros quintiles	29,3	83,2	94,8
	Padre y madre no aportantes y sin PTC en el hogar en el tercer quintil o más de ingresos	34,4	88,4	98,1
Edad de la madre	Hasta 23 años	27,5	82,7	96,3
	De 24 a 34 años	34,5	85,2	96,5
	35 años y más	36,4	84,4	96,7
Clima educativo del hogar ^a	Menos de 10 años	28,5	77,3	94,1
	De 10 a 14 años	33,7	92,1	98,5
	15 años y más	48,4	96,5	100,0
Ubicación geográfica	Urbana	32,8	87,1	97,5
	Rural	34,8	81,1	94,8
Pertenencia étnica o racial de la madre	No	31,9	86,4	97,0
	Declara pertenencia	39,1	79,9	94,5
Cantidad de niños, niñas y adolescentes	Hasta dos	36,4	89,3	98,2
	De tres a cuatro	33,0	84,5	95,9
	Cinco y más	21,0	67,2	90,2

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 2010 provista por la División de Desarrollo Social de la CEPAL.

^a El clima educativo toma como referencia la cantidad de años de estudio de los adultos de 20 a 64 años que viven en el hogar.

México ha desarrollado un conjunto de herramientas para monitorear el programa Oportunidades. Como ya se ha señalado, en otros países, por lo general, el monitoreo se centra en el uso de indicadores de resultados. Si bien existen investigaciones y evaluaciones puntuales, sería conveniente que se incorporen indicadores que permitan conocer y monitorear la calidad de la oferta de servicios de salud y educación, además de indicadores de derechos humanos. Los importantes desarrollos en sistemas de información alcanzados no deberían focalizarse solo en los destinatarios, sino también abarcar la responsabilidad del Estado como garante de derechos y su obligación de darles cumplimiento.

E. Uruguay

Históricamente, en el Uruguay se ha presentado una situación de pobreza menor que el promedio de los países de la región, aunque, junto con la Argentina y Chile, muestra mayores diferencias entre la pobreza infantil y la adulta. Un país como el Uruguay, con una baja tasa de natalidad y una estructura de población más envejecida, deja en evidencia la infantilización de la pobreza, puesto que existe una mayor cobertura de la seguridad social a los adultos mayores y un mercado laboral con mayores niveles de formalidad que el promedio de la región.

La pobreza, ya sea por ingresos o por privaciones, afecta a una cuarta parte de los niños, niñas y adolescentes. Es más intensa entre quienes viven en hogares con adultos de bajo nivel educacional o con mayor cantidad de niños, niñas y adolescentes. En estos sectores, no solo se incrementa la proporción de niños, niñas y adolescentes en situación de pobreza, sino que se intensifica por la combinación de privaciones por ingresos y de pobreza multidimensional. La presencia de niños y niñas menores de 5 años y la jefatura femenina son factores que también inciden en los niveles de pobreza, así como el impacto —en incidencia e intensidad— que tiene el bajo nivel educativo de la madre.

CUADRO 47
URUGUAY: NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES SEGÚN SITUACIÓN DE POBREZA
MULTIDIMENSIONAL Y POR INGRESOS, 2011
(En porcentajes)

		Pobreza por ingreso y multidimensional infantil				
		No pobre	En situación de pobreza o con privaciones			
			Subtotal	Por ingresos exclusivamente	Por privaciones exclusivamente	Por ingresos y privaciones
Total		73,9	26,1	7,4	13,3	5,4
Pertenencia étnica o racial	No	74,2	25,8	7,3	13,3	5,2
	Declara pertenencia	70,4	29,6	9,0	12,8	7,8
Cantidad de niños, niñas y adolescentes en el hogar	Hasta dos	82,5	17,6	4,0	11,6	2,0
	De tres a cuatro	67,2	32,9	12,6	13,7	6,6
	Cinco y más	33,2	66,9	15,6	24,9	26,4
Ubicación geográfica	Urbana	74,9	25,1	7,8	11,9	5,4
	Rural	62,4	37,6	2,8	29,9	4,9
Clima educativo del hogar ^a	Menos de 10 años	35,2	64,7	17,5	24,9	22,3
	De 10 a 14 años	71,4	28,6	8,5	14,2	5,9
	15 años y más	91,9	8,1	0,7	7,1	0,3
Sexo del jefe de hogar	Masculino	77,0	23,0	5,0	13,9	4,1
	Femenino	68,5	31,5	11,7	12,2	7,6
Presencia de niños o niñas de 0 a 5 años	No	80,9	19,1	5,6	11,0	2,4
	Sí	66,8	33,2	9,2	15,6	8,3
Relación de parentesco de niños, niñas y adolescentes (NNA)	Solo con hijos	75,6	24,4	7,0	12,7	4,7
	Hijos y otros NNA	66,7	33,3	9,5	15,3	8,5
	Solo NNA que no son hijos	68,3	31,7	7,9	18,1	5,7
Quintil de ingreso per cápita familiar	1	54,2	45,8	16,2	17,9	11,7
	2	88,2	11,8	0,0	11,8	0,0
	3	92,0	8,0	0,0	8,0	0,0
	4	92,3	7,7	0,0	7,7	0,0
	5	94,1	5,9	0,0	5,9	0,0

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la Encuesta continua de hogares 2011 provista por la División de Desarrollo Social de la CEPAL.

^a El clima educativo toma como referencia la cantidad de años de estudio de los adultos de 20 a 64 años que viven en el hogar. Nota: No incluye al servicio doméstico y sus familiares.

Al analizar la composición de los hogares, se observa que en el 80% la jefatura tiene de 25 a 54 años, y los jefes o jefas de hogar de 55 años y más representan el 16,8%. El 70% de los hogares tiene hasta dos niños, niñas y adolescentes.

El 90% de los hogares está integrado exclusivamente por adultos en edades centrales. La proporción de personas mayores de 65 años es muy baja y, por lo general, viven acompañados por otros adultos en edad activa y en hogares cuya jefatura es de 55 años y más. Las políticas dirigidas a mejorar la calidad del empleo y la empleabilidad de adultos en edades centrales pueden tener un fuerte impacto en las condiciones de vida de niños, niñas y adolescentes, siempre y cuando contemplen en su diseño e implementación un enfoque de género y de reparto de las responsabilidades de cuidado.

CUADRO 48
URUGUAY: COMPOSICIÓN DE LOS HOGARES CON NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES, 2011
(En porcentajes)

		Edad del jefe o jefa de hogar			
		Hasta 24 años	25-54 años	55 años y más	Total
Porcentaje del total de hogares		3,2	80,0	16,8	100,0
Relación de parentesco de niños, niñas y adolescentes en los hogares	Total	100,0	100,0	100,0	100,0
	Solo con hijos o hijas	81,9	92,2	33,7	82,0
	Hijos o hijas y otros niños, niñas o adolescentes	9,3	6,8	52,6	14,6
	Solo niños, niñas y adolescentes que no son hijos	8,8	1,1	13,7	3,5
Composición por tramos etarios de los hogares con niños, niñas y adolescentes	Con adultos de 18 a 64 años exclusivamente	98,7	96,4	56,7	89,8
	Con presencia de niños, niñas de 0 a 5 años	85,7	41,1	17,9	38,6
	Con presencia de niños, niñas de 6 a 12 años	7,0	36,7	16,2	32,3
	Con presencia de niños, niñas de 13 a 17 años	6,0	18,6	22,6	18,9
	Con personas adultas de 65 años y más exclusivamente	0,0	0,0	3,9	0,7
Cantidad de núcleos	Con personas adultas de dos tramos etarios	1,3	3,6	39,4	9,5
	No hay otro núcleo	81,2	91,5	33,1	81,3
	Hay otro núcleo	18,8	8,5	66,9	18,7
Cantidad de niños, niñas y adolescentes	Hasta dos	89,0	79,7	88,4	81,4
	De tres a cuatro	10,1	17,4	10,1	15,9
	Cinco y más	1,0	3,0	1,6	2,7

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la Encuesta continua de hogares provista por la División de Desarrollo Social de la CEPAL.

Nota: No incluye al servicio doméstico y sus familiares.

En el año 2002 se puso en marcha el Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social (PANES), que fue reemplazado, en el año 2008, por el Plan de Equidad, cuyo objetivo, según el Ministerio de Desarrollo Social, “es fortalecer todos los dispositivos públicos existentes, introducir transformaciones sustantivas en la organización de las estructuras e instrumentos de protección social y mejorar sensiblemente la provisión y regulación de servicios sociales apuntando así a promover parámetros políticamente aceptables de integración y justicia social con la finalidad última de asegurar el bienestar de los uruguayos y las uruguayas”²⁶. El programa de transferencias condicionadas se crea dentro del marco de una modificación integral que aborda el tema del financiamiento tributario y de la modificación de políticas sociales.

Cabe señalar que el principal componente de las transferencias monetarias son las asignaciones familiares, por lo que su implementación obligó a modificar el régimen de dichas asignaciones. Creado en 1943, en un inicio estuvo dirigido a trabajadores y trabajadoras formales, a lo largo del tiempo varió la población objetivo mediante modificaciones legislativas que incluyeron a nuevos grupos de trabajadores y excluyeron a otros según los niveles de ingreso (Maldonado Varela y Palma Roco, 2013). Con los

²⁶ Véase [en línea] http://www.mides.gub.uy/innovaportal/file/913/1/plan_equidad_def.pdf.

cambios introducidos en el año 2008 se crean dos tipos de asignaciones familiares: la primera, dirigida a asalariados del sector privado con bajos ingresos, empleadas y empleados domésticos, beneficiarios del seguro de desempleo, vendedores de diarios y pequeños productores rurales y pensionistas. Para calcular el límite de ingresos se suman los ingresos de ambos cónyuges²⁷. Los trabajadores independientes están excluidos. La segunda, como programa de transferencia condicionada se dirige a hogares en situación de vulnerabilidad económica. El criterio de elegibilidad se instrumenta mediante un algoritmo que estima la probabilidad de que el hogar pertenezca a la población objetivo. En la primera etapa se incorporan los destinatarios de programas preexistentes y la incorporación posterior depende de la apertura de inscripciones (Bertranou, 2010).

Las prestaciones sociales son gestionadas por el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) y el Banco de Previsión Social (BPS) funge como institución administradora. Además, el Plan de Equidad reúne un conjunto de prestaciones que pueden ser monetarias o no para combatir la pobreza. Las intervenciones complementarias fundamentales del plan abarcan transferencias alimentarias —se mantuvo la tarjeta alimentaria del programa PANES—, la expansión de la cobertura de servicios de primera infancia (Centros de Atención a la Infancia y la Familia, CAIF), la ampliación de las pensiones no contributivas a la vejez disminuyendo la edad exigida, así como una serie de programas sociales relativamente nuevos que son de cobertura limitada. Entre los nuevos programas sociales se cuentan los que promueven la reinserción laboral —microemprendimientos, cooperativas sociales y empleos transitorios— y los que buscan la reinserción educativa de los jóvenes, el mejoramiento del rendimiento y la alfabetización de adultos (Amarante y Vigorito, 2012).

La Tarjeta Uruguay Social (TUS) transfiere recursos monetarios para la compra de alimentos y productos de higiene, que es administrada por el MIDES, junto con el Instituto Nacional de Alimentación (INDA) y el Ministerio de Salud Pública (MSP). Es necesario destacar dos elementos positivos del diseño del programa. En primer lugar, se define un concepto amplio de familia, como un “núcleo integrado por dos o más personas, vinculadas o no por lazos de parentesco, que conviven bajo un mismo techo y constituyen una familia o una unidad similar a la familia” (artículo 2 de la ley 18227). En segundo lugar, la normativa prevé que las adolescentes menores de edad embarazadas o que son madres sean consideradas como beneficiarias, aun cuando formen parte de un hogar que ya lo es. También destaca que el programa prevé la actualización del monto de la asignación por el índice de precios.

Respecto de la cobertura de los programas, la encuesta de hogares incluye una pregunta explícita acerca de la percepción de asignaciones familiares, identificándose al adulto receptor y la cantidad de niños, niñas y adolescentes correspondientes, aunque no se puede discriminar si viven o no en el hogar. Para determinar si corresponde al Plan de Equidad o al régimen de asignaciones familiares para ocupados, se consideró el modo de cobro: quienes cobran todos los meses —excepto los empleados públicos— se incluyen en el Plan de Equidad. Los empleados públicos y aquellos que cobran cada dos meses se encuentran dentro del régimen de asignaciones familiares. Finalmente, para considerar la cobertura de la seguridad social, se toma como referencia la realización de aportes a la seguridad social de la madre o del padre y se desagrega según perciban o no asignaciones familiares. Cuando los progenitores no están presentes, se utiliza la condición de aportante del jefe o jefa de hogar y del cónyuge. Para analizar la cobertura de los programas de protección social, se distingue en primer lugar aquellos que perciben alguna de las transferencias condicionadas dirigidas a la niñez como la asignación familiar del Plan de Equidad.

Los datos indican que la cobertura alcanza al 47,6% de niños, niñas y adolescentes y que la cobertura del plan es mayor en los grupos más vulnerables —salvo en el caso de la población rural—, ya que se focaliza especialmente en el primer quintil de ingresos. Como en el caso del Ecuador, la cobertura es menor en aquellos hogares donde los niños, niñas o adolescentes no son hijos: existe un 8% que vive en hogares sin cobertura de la seguridad social y que tampoco reciben transferencias condicionadas. En el caso del Uruguay la cobertura de las asignaciones familiares es por niño, niña o adolescente y se aplica una escala de equivalencia que disminuye el valor a medida que aumenta el número de niños.

²⁷ Como en otros programas, no prevé un monto diferencial cuando los niños, niñas o adolescentes viven con uno de los cónyuges.

CUADRO 49
URUGUAY: NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES SEGÚN CONDICIÓN DE APORTANTES DE LOS PADRES
Y PERCEPCIÓN DE PROGRAMAS DE TRANSFERENCIAS CONDICIONADAS EN EL HOGAR, 2011
(En porcentajes)

		Padre o madre aportantes y PTC en el hogar	Padre y madre no aportantes y PTC en el hogar	Subtotal PTC	Padre y madre aportantes sin PTC en el hogar	Padre y madre no aportantes y sin PTC en el hogar
Cantidad de niños, niñas y adolescentes	Total	27,1	20,5	47,6	44,3	8,1
	Hasta dos	21,8	13,5	35,3	55,4	9,3
	Tres a cuatro	35,3	27,7	63,0	30,7	6,3
	Cinco y más	38,7	47,6	86,3	7,9	5,8
	Ubicación geográfica	Urbana	27,2	20,5	47,7	44,0
	Rural	26,3	19,6	45,9	48,1	6,0
Pertenenencia étnica o racial del jefe o jefa de hogar	No	26,0	18,8	44,8	47,1	8,0
	Sí	32,6	28,6	61,2	30,4	8,4
Clima educativo del hogar ^a	Menos de 10 años	34,0	33,4	67,4	23,5	9,1
	De 10 a 14 años	25,1	13,2	38,3	53,9	7,7
	15 años y más	14,1	1,6	15,7	80,3	4,0
Sexo del jefe de hogar	Masculino	27,9	15,3	43,2	50,4	6,4
	Femenino	25,8	29,6	55,3	33,6	11,0
Relación de parentesco de niños, niñas y adolescentes	Solo con hijos o hijas	27,9	18,1	46,1	48,3	5,6
	Alguno no es hijo o hija	25,7	32,0	57,7	26,8	15,4
	Ninguno es hijo del jefe o jefa de hogar	10,4	19,6	30,0	29,5	40,5
Convivencia con la madre y el padre	Con la madre y el padre	30,1	14,9	44,9	51,1	4,0
	Solo con la madre	20,8	38,9	59,7	26,2	14,1
	Solo con el padre	19,6	12,5	32,2	43,0	24,8
	No vive con ningún padre	13,4	17,2	30,6	27,0	42,4
Quintil de ingreso per cápita familiar	1	32,9	40,0	72,9	16,5	10,6
	2	32,9	7,4	40,2	51,6	8,1
	3	20,0	2,2	22,2	72,2	5,6
	4	10,4	0,7	11,1	85,4	3,6
	5	4,4	0,2	4,6	93,0	2,5

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la Encuesta continua de hogares 2011 provista por la División de Desarrollo Social de la CEPAL.

^a El clima educativo toma como referencia la cantidad de años de estudio de los adultos de 20 a 64 años que viven en el hogar.
Nota: No incluye al servicio doméstico y sus familiares.

Para complementar el análisis, interesa conocer de qué manera la percepción de programas de transferencias condicionadas se vincula al acceso a otros programas de promoción o protección social. Para ello, se consideran los programas relevados en la encuesta, agrupados según destino: i) alimentación: percepción de alguna canasta, concurrencia a comedores o tarjeta alimentaria MIDES; ii) alimentación en la escuela; y iii) programas de apoyo a la educación (útiles, uniforme escolar, becas, computadora).

Los programas de alimentación se relevan a nivel de hogar, el resto corresponde al núcleo familiar analizado. Para descomponer el grupo no cubierto por los programas de transferencias condicionadas se desagrega a quienes no lo reciben por la formalidad en el empleo, percepción de asignaciones familiares y quintiles de ingreso por hogar. En el cuadro 50 se observa que la cobertura es amplia, ya que el 68% de niños, niñas y adolescentes vive en hogares en los que se perciben asignaciones familiares, ya sea por el Plan de Equidad o por el régimen de asignaciones familiares formales. Existe un 7% que no percibe

transferencias que requiere de atención de las políticas. La asistencia escolar está acompañada de otros programas de refuerzo alimentario y la cobertura del Plan Ceibal es alta²⁸.

CUADRO 50
URUGUAY: NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES SEGÚN CONDICIÓN DE APORTANTES DE LOS PADRES Y PERCEPCIÓN DE PROGRAMAS DE TRANSFERENCIAS CONDICIONADAS EN EL HOGAR QUE PERCIPE OTROS PROGRAMAS SOCIALES, 2011

(En porcentajes)

	Programa alimentario en el hogar	Programa alimentario en la escuela	Computadora Plan Ceibal	Distribución niños, niñas y adolescentes
Padre o madre aportantes y PTC en el hogar	32,0	29,7	73,7	27,1
Padre y madre no aportantes y PTC en el hogar	58,4	38,3	76,0	20,5
Subtotal	43,3	33,4	74,7	47,6
Padre y madre aportantes sin PTC en el hogar cobra asignaciones familiares	2,6	13,8	54,9	20,1
Padre y madre aportantes sin PTC en el hogar no cobra asignaciones familiares	1,3	9,6	44,0	24,2
Padre y madre no aportantes y sin PTC en el hogar en los dos primeros quintiles	17,6	21,5	60,2	6,8
Padre y madre no aportantes y sin PTC en el hogar en el tercer quintil o más de ingresos	1,9	9,9	35,0	1,3
Total	22,7	22,6	61,8	20,1

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la Encuesta continua de hogares 2011 provista por la División de Desarrollo Social de la CEPAL.

Nota: No incluye al servicio doméstico y sus familiares.

En el cuadro 51 se presenta la distribución de niños, niñas y adolescentes según niveles de pobreza por ingreso y por privaciones en la medición multidimensional de la pobreza infantil. El grupo que no percibe PTC ni asignaciones familiares presenta índices de pobreza más altos que el promedio. La focalización del PTC es alta, pues atiende en mayor medida a los niños, niñas y adolescentes en situaciones más vulnerables. No obstante, si bien impacta en la pobreza por ingresos, disminuyendo su intensidad, es preciso tener en cuenta que la mitad de estos niños, niñas y adolescentes sufre alguna forma de pobreza, ya sea por ingresos, por privaciones o por ambas.

CUADRO 51
URUGUAY: NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES SEGÚN PERCEPCIÓN DE PROGRAMAS DE TRANSFERENCIAS CONDICIONADAS Y NIVEL DE FORMALIDAD DE LOS PADRES SEGÚN SITUACIÓN DE POBREZA POR INGRESO Y MULTIDIMENSIONAL, 2011

(En porcentajes)

	No pobre	Por ingresos exclusivamente	Por privaciones exclusivamente	Por ingresos y privaciones
Padre o madre aportantes y PTC en el hogar	74,5	4,3	17,9	3,2
Padre y madre no aportantes y PTC en el hogar	44,9	23,0	14,2	17,8
Padre y madre aportantes sin PTC en el hogar cobra asignaciones familiares	88,2	1,2	10,2	0,4
Padre y madre aportantes sin PTC en el hogar no cobra asignaciones familiares	88,6	1,2	9,8	0,5
Padre y madre no aportantes y sin PTC en el hogar en los dos primeros quintiles	61,4	15,2	14,3	9,1
Padre y madre no aportantes y sin PTC en el hogar en el tercer quintil o más de ingresos	74,5	4,3	17,9	3,2

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la Encuesta continua de hogares 2011 provista por la División de Desarrollo Social de la CEPAL.

Nota: No incluye al servicio doméstico y sus familiares.

²⁸ El Plan Ceibal tiene como objetivo la inclusión tecnológica y social, por lo que se ha entregado una computadora a cada niño que asiste a los centros educativos de enseñanza. Véase [en línea] <http://www.ceibal.edu.uy/>.

En el cuadro 52 se presentan algunas características de los hogares y se observa que los programas de transferencias condicionadas se focalizan en hogares con un alto nivel de vulnerabilidad, no solo por déficits de ingresos. El grupo que no cobra transferencias ni asignaciones familiares presenta un nivel de vulnerabilidad levemente menor que quienes sí perciben un PTC, pero que es claramente superior al promedio. En el Uruguay, al igual que en el Ecuador, hay una mayor presencia de niños, niñas y adolescentes que no viven con sus progenitores, por lo que es preciso reforzar la asistencia legal para regularizar los vínculos, de manera que estos hogares ingresen a los programas.

La cobertura de servicios sanitarios y acceso a agua potable en el Uruguay es alta, pero aún existen desafíos para garantizar el derecho a la vivienda en condiciones de calidad. La encuesta no permite examinar la cobertura de otros programas orientados a adultos, pero la posibilidad histórica del bono demográfico en un país con un ritmo alto de envejecimiento permite fortalecer políticas integrales dirigidas a la infancia que efectivamente sean universales. El alto número de madres con menos de diez años de estudio es un factor que las políticas activas de empleo no pueden ignorar. La mayor parte de los niños, niñas y adolescentes vive en hogares que reciben un PTC donde la madre tiene menos de diez años de estudio (72%); en contraste, entre quienes viven en hogares con padre o madre aportante, el porcentaje de madres con un bajo nivel educacional disminuye al 36%.

CUADRO 52
URUGUAY: NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES SEGÚN CONDICIÓN DE APORTANTES DE LOS PADRES
Y PERCEPCIÓN DE PROGRAMAS DE TRANSFERENCIAS CONDICIONADAS EN EL HOGAR
SEGÚN CARACTERÍSTICAS DE LOS HOGARES, 2011
(En porcentajes)

		Padre o madre aportantes y PTC en el hogar	Padre y madre no aportantes y PTC en el hogar	Subtotal	Padre y madre aportantes sin PTC en el hogar cobra asignaciones familiares	Padre y madre aportantes sin PTC en el hogar no cobra asignaciones familiares	Padre y madre no aportantes y sin PTC en el hogar en los dos primeros quintiles
Déficits en la vivienda	Ninguno	80,7	65,1	74,0	95,0	96,5	83,7
	Uno	12,0	17,2	14,2	3,2	2,6	9,7
	Dos	4,5	10,4	7,0	1,4	0,6	4,8
	Tres o más	2,8	7,3	4,7	0,3	0,3	1,7
Bienes vinculados al trabajo doméstico ^a	Tiene todos	61,3	38,7	51,6	85,3	89,2	59,9
	Falta uno	25,0	28,7	26,6	10,9	8,5	22,7
	Faltan dos o más	13,7	32,6	21,8	3,8	2,3	17,4
Edad de la madre	Hasta 23 años	5,8	9,4	7,3	3,4	2,8	9,5
	De 24 a 34 años	41,1	38,4	39,9	31,0	27,3	24,2
	35 años y más	49,9	48,0	49,1	63,0	64,3	41,6
	No vive en el hogar	3,3	4,3	3,7	2,6	5,5	24,7
Años de estudio de la madre	Menos de 10 años	65,8	79,6	71,7	35,9	28,3	52,1
	De 10 a 14 años	24,7	15,6	20,8	39,1	40,5	20,8
	De 15 y más	6,3	0,6	3,8	22,4	25,6	2,4
Cantidad de niños, niñas y adolescentes	Hasta dos	50,6	41,5	46,7	78,3	78,9	68,0
	De tres a cuatro	37,2	38,6	37,8	19,7	19,9	24,8
	Cinco y más	12,1	19,8	15,4	2,0	1,1	7,2
Tipo de núcleo familiar	Núcleo completo	79,0	51,8	67,3	84,0	80,8	35,6
	Núcleo incompleto	19,3	45,4	30,5	14,6	16,7	46,7
	No viven ni la madre ni el padre	1,7	2,8	2,2	1,4	2,5	17,7

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la Encuesta continua de hogares 2011 provista por la División de Desarrollo Social de la CEPAL.

^a Heladera, lavarropa y calefón.

Nota: No incluye al servicio doméstico y sus familiares.

El Plan de Equidad prevé entre sus objetivos la ampliación de la oferta de cuidado infantil, ya que la cobertura es baja hasta los 4 años (véase el cuadro 53). La ley de educación establece la obligatoriedad desde los 4 años, por lo que las edades cubiertas muestran un panorama más homogéneo, aunque se observan algunas desigualdades. En el grupo de 0 a 3 años, la situación es distinta, puesto que la heterogeneidad es importante y se observa un sesgo regresivo, donde la asistencia es menor entre la población infantil más vulnerable. Llama la atención la baja tasa de asistencia en este grupo en los hogares con menor nivel educativo. La percepción de la transferencia no parece estar acompañada de una oferta suficiente que lleve a las familias a utilizar los servicios de cuidado.

CUADRO 53
URUGUAY: TASA DE ASISTENCIA ESCOLAR DE NIÑOS Y NIÑAS DE 0 A 5 AÑOS
SEGÚN CARACTERÍSTICAS SELECCIONADAS, 2011

(En porcentajes)

		0-3 años	4 años	5 años
Total		19,0	79,6	90,0
Quintil de ingreso per cápita del hogar	1	8,3	73,4	89,0
	2	17,2	78,8	90,2
	3	30,3	86,6	88,5
	4	40,6	90,8	93,0
	5	43,1	91,7	94,8
Déficits en la vivienda	Ninguno	21,6	81,8	90,8
	Uno	7,0	71,7	90,3
	Dos	4,0	70,5	83,0
	Tres o más	6,2	49,9	74,8
Percepción de PTC y condición de aportantes de la madre y el padre	Padre o madre aportantes y PTC en el hogar	12,7	79,2	91,8
	Padre y madre no aportantes y PTC en el hogar	6,1	73,9	87,2
	Padre y madre aportantes sin PTC en el hogar cobra asignaciones familiares	23,8	80,2	90,7
	Padre y madre aportantes sin PTC en el hogar no cobra asignaciones familiares	33,5	85,4	91,6
	Padre y madre no aportantes y sin PTC en el hogar en los dos primeros quintiles	13,0	73,7	83,2
	Padre y madre no aportantes y sin PTC en el hogar en el tercer quintil o más de ingresos	36,1	82,6	85,3
Edad de la madre	Hasta 23 años	9,4	73,2	93,0
	De 24 a 34 años	19,7	80,1	90,1
	35 años y más	26,2	81,1	89,4
Clima educativo del hogar ^a	Menos de 10 años	8,7	70,9	89,2
	De 10 a 14 años	20,9	83,9	89,7
	15 años y más	36,7	90,0	92,5
Pertenencia étnica o racial de la madre	No	19,8	80,8	90,1
	Declara pertenencia	14,7	72,5	89,2
Cantidad de niños, niñas y adolescentes	Hasta dos	22,9	82,5	91,0
	Tres a cuatro	12,6	78,4	89,0
	Cinco y más	5,1	63,2	84,4

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la Encuesta continua de hogares 2011 provista por la División de Desarrollo Social de la CEPAL.

^a El clima educativo toma como referencia la cantidad de años de estudio de los adultos de 20 a 64 años que viven en el hogar.

Nota: No incluye al servicio doméstico y sus familiares.

Uruguay, país que se caracteriza por tener un alto nivel de formalidad en el mercado de trabajo y un desarrollo significativo en la provisión de servicios sanitarios, enfrenta el desafío de reducir las brechas y la infantilización de la pobreza. En el programa del Plan de Equidad está presente el enfoque de género, pero ¿en qué medida se avanza en la inclusión efectiva de políticas de reparto de cuidado? Para responder a este interrogante no basta con analizar los datos de las encuestas de hogares. Asimismo, en el caso del Uruguay se puso en marcha el Sistema Nacional de Cuidados (Rico, 2011; Salvador, 2011), con un grado medio de implementación, pero que es una respuesta integral al tema. Hasta que no esté implementado en su totalidad, no pueden establecerse las interdependencias que van a desarrollar. Resulta interesante destacar que el programa prevé una serie de indicadores de resultados para monitorear su funcionamiento e impacto,

pues la mayoría de los programas de este tipo no tienen contemplados estos indicadores, no los evalúan o, en otros casos, la evaluación es *ex post*. Es importante que se optimicen los sistemas de información que se han desarrollado para que sean extensivos a los países analizados, con el objetivo de avanzar en la definición de sistemas integrales de monitoreo con enfoque de derechos.

Finalmente, aunque no son programas de transferencias condicionadas, Chile Crece Contigo y Uruguay Crece Contigo incorporan la protección integral de la primera infancia, que consiste en procesos de acompañamiento de padres y niños desde la gestación hasta los 4 años y más. Dichos procesos incluyen cartillas de crianza y difusión de conocimiento por los medios radiales y televisivos, entre otras acciones

IV. El derecho a la educación y al cuidado

Del análisis se desprende que en los hogares que están cubiertos por un programa de transferencia condicionada, por la seguridad social o que no acceden a ningún tipo de transferencias, las dimensiones de cuidado y educación surgen nítidamente como dos núcleos críticos que requieren de urgente atención. En el caso de la educación, reconocida como un derecho en la mayoría de los países, la asistencia escolar es una dimensión que está presente en los PTC. Si bien la asistencia es una de las contraprestaciones o corresponsabilidades previstas en ellos, hay diferencias importantes en el diseño de estos programas de un país a otro. Las asignaciones familiares, a su vez, también se han respaldado históricamente en la presentación de los correspondientes certificados de regularidad educativa, aunque, como se señaló al inicio, una diferencia no menor es que la titularidad del beneficio es del trabajador asalariado formal para cubrir la contingencia vinculada al crecimiento y expansión de su núcleo familiar.

Respecto del cuidado, y dada su centralidad, en los últimos años se lo ha reconocido como un derecho: el derecho a “cuidar, ser cuidado y al autocuidado” (Pautassi, 2007). Específicamente, el enfoque de derechos considera el amplio conjunto de principios, reglas y estándares que integran los derechos humanos fundamentales, plasmados sobre todo en pactos y tratados internacionales, pero también en las constituciones políticas de los países. La labor de los comités, de los pactos y la de los relatores de derechos humanos, los órganos de supervisión y fiscalización internacional, ha sido conformar un corpus de interpretación del contenido de las obligaciones presentes en estos instrumentos, que deben ser aplicados para establecer pautas y criterios para el diseño e implementación de estrategias de desarrollo sustentable y con mayor interés aún en materia de políticas sociales (Abramovich y Pautassi, 2009).

Estas pautas se traducen en estándares jurídicos como la obligación de garantizar el contenido mínimo de los derechos, la prohibición para los Estados de aplicar políticas regresivas y la consiguiente obligación de aplicar solo medidas progresivas, el deber de garantizar la participación ciudadana, el principio de igualdad y no discriminación y la universalidad; y acceso a la justicia, acceso a la información pública, garantías de participación ciudadana. Estos estándares jurídicos integran una matriz común aplicable en la definición de las políticas y estrategias de intervención, tanto de los Estados como de los actores sociales y las agencias de cooperación para el desarrollo, como también para el diseño de acciones para la fiscalización y evaluación de las políticas públicas.

Es obligación de los Estados actuar en forma positiva a fin de garantizar el nivel esencial de cada uno de los derechos económicos, sociales y culturales reconocidos en los pactos y tratados internacionales, en especial la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN), el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC, artículo 2.1) y su Protocolo Facultativo, la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer y su Protocolo Facultativo, o para el sistema interamericano, en el Protocolo de San Salvador (artículo 1), entre otros. Estos pactos y tratados no se refieren a un conjunto de prestaciones asistenciales en los diferentes campos de actuación de la política social —salud, vivienda y educación, entre otros—, sino que esencialmente constituyen una obligación mínima pero ineludible, de contenido universal, que apunta a asegurar la satisfacción de niveles básicos de cada uno de los derechos sociales, e incluyen obligaciones de comportamiento y obligaciones de resultado. En particular, si bien en todos los pactos se contempla una realización paulatina del contenido de derechos, considerando en especial las restricciones derivadas de la limitación de los recursos con que se cuenta, al mismo tiempo imponen algunas obligaciones con efecto inmediato y que se relacionan con el estándar conexo de la utilización del máximo de recursos disponibles.

En consecuencia, otorgar derechos implica, a su vez, reconocer un campo de poder para sus titulares. Este reconocimiento limita el margen de acción de los sujetos obligados, entre ellos el Estado, en tanto define —en sentido amplio— aquellas acciones que el obligado puede y no puede hacer. En rigor, el enfoque de derechos explicita un reconocimiento de la relación directa existente entre el derecho, el empoderamiento de sus titulares, la obligación correlativa y la garantía, todo lo cual se conjuga en una potencialidad que puede actuar como una forma de restablecer equilibrios en el marco de situaciones sociales marcadamente desiguales (Pautassi, 2007).

Por lo tanto, el avance desde el reconocimiento a la satisfacción plena 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 para justificar su accionar si este induce a un sector de la población por debajo del estándar mínimo de protección de este derecho. El Estado puede utilizar el máximo de recursos, pero está prohibido que reduzca el contenido de las prestaciones, la calidad o la cobertura del programa. 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 una de las personas integrantes de dicho grupo y no solo a algunos. Asimismo, 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).

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, sin importar su situación de vulnerabilidad o dependencia, ya que el deber de la 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, una niña o un enfermo, 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. Respecto de la relación del cuidado, se 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. Por lo tanto, 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).

El reconocimiento del derecho al cuidado no solo culmina con las demandas de este, sino que es a partir del reconocimiento que comienza a actuar la metodología incorporada en el enfoque de derechos para transformar la dinámica actual de modo que se efectivicen las garantías que este derecho incluye, 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 o etaria— para situarse como un derecho humano individual, universal e inalienable de cada persona (Pautassi, 2013).

A. Derecho a la educación en los programas de transferencias condicionadas (PTC)

Las transferencias condicionadas no tienen discusión en tanto programas de sostenimiento de ingresos, pero sí respecto de las otras funciones que podrían tener, por lo que se han cuestionado los límites que presentan. También se ha advertido la imposibilidad de adaptarlos indefinidamente en relación con los requerimientos, por ejemplo, de la inclusión del enfoque de derechos, puesto que se corre el riesgo que se conviertan en una suerte de “árbol de navidad” (Cecchini y Martínez, 2011) donde se van sumando temas y elementos que no se condicen con la focalización. Esto es, no pueden responder a una estructura de inclusión de derechos, porque su propio diseño excluye este tipo de reconocimiento, que se sitúa en la focalización —selectiva respecto de ciertas características vinculadas a la pobreza— y que es constitutiva de estos programas.

Un reciente trabajo del BID, promotor histórico de este tipo de programas, señala que, sobre la base de los resultados, las encuestas de hogares revelan que la mayoría de los beneficiarios de los programas de transferencias condicionadas siguen siendo pobres o vulnerables, en una situación caracterizada por los bajísimos niveles de escolaridad e inestabilidad laboral (Stampini y Tornarolli, 2012). Además, los jefes de los hogares beneficiados han completado, en promedio, 5,5 años de estudios y más del 70% no pasó de la educación primaria. Asimismo, el 67% labora en actividades vinculadas al trabajo informal remunerado, trabajo familiar no remunerado, autoempleo o agricultura. En el estudio se advierte también que no se incorporan políticas de graduación que impulsen la salida del programa de aquellos que ya no necesitan permanecer en él o en los 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). Entre las recomendaciones que se formulan en dicho estudio, se encuentra la de corresponsabilidad de niños, niñas y adolescentes, que asocia la provisión de la prestación a los 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 de este documento, en la mayoría de los programas analizados queda clara la ausencia de enfoque de género y la consideración de la mujer como madre y/o cuidadora. Solo se transfiere el dinero para disminuir la pobreza actual y la estrategia se focaliza en el futuro potencial de niños, niñas y adolescentes. Sin duda, una educación de calidad es condición necesaria, pero no suficiente, para superar la pobreza estructural. Este tipo de visión segmentada se traduce luego en la focalización y en respuestas sectoriales.

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, sino que, por el contrario, dicha oferta debe ser adaptable, adecuada y pertinente en el contexto social en el que se desarrolla. Los programas de transferencias condicionadas deben interactuar con la totalidad 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, las transferencias están ligadas a la asistencia escolar, en caso contrario se pierde el derecho a percibir las. En otros, se descompone en un componente alimentario y otro vinculado a la asistencia o matriculación. Incorporar en los programas de transferencias condicionadas un monto de dinero que reconozca la asistencia, puede tener dos sentidos: i) ser un estímulo para la permanencia o reingreso en el sistema escolar; y ii) reconocer los mayores costos que supone la asistencia escolar en materia de traslados, ropa y calzado. Cuando la transferencia es única y se pierde en caso de no asistir a la escuela, 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 alimentaria.

RECUADRO 2
LA (IN)VISIBILIDAD DEL CUIDADO EN LAS ENCUESTAS DE HOGARES

Las encuestas de hogares han invisibilizado históricamente el cuidado. En los últimos años se ha avanzado en la inclusión de preguntas sobre cobertura del cuidado infantil en el grupo de 0 a 3 años. No obstante, aún queda mucho por avanzar. Debido a la falta de universalidad y a la heterogeneidad de la oferta, las encuestas no deben limitarse a relevar la tasa de asistencia, sino también a dar cuenta de sus características y de las demandas de las familias.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de las encuestas de hogares.

En el siguiente cuadro se presentan las preguntas incluidas en las encuestas analizadas.

CUADRO 54
PREGUNTAS REALIZADAS EN LAS ENCUESTAS DE HOGARES

País	Año	Asistencia	Duración de la jornada y tipo de gestión	Captar demanda insatisfecha	Cuidado infantil como prestación para personas ocupadas	Servicio de cuidado externo o doméstico pago o responsabilidades de cuidado en el hogar
Bolivia (Estado Plurinacional de)	2009	No, se consulta acerca de la asistencia de niños y niñas de 5 años y más			En las preguntas de otros ingresos por el trabajo incluye la consulta "Otros, como servicio de guardería, instalaciones deportivas o recreativas?"	Incluye consulta de gasto en servicio doméstico y en guarderías infantiles, parvularios, nidos
	2012	Sí. Asistencia a educación formal, se consulta a partir de los 4 años y se incluye la consulta para niños de 0 a 6 años	Tipo de gestión para centros infantiles	No		
Chile	2011	Sí	Tipo de gestión y duración de la jornada	Razón de no asistencia	Ocupación principal: remuneración en especies: servicios de guardería o sala cuna	No
Ecuador	2011	Asistencia, se consulta a partir de los 5 años	Jornada	No	Guardería (Pregunta 44: ¿(...) Recibe por parte de su patrón o empleador: guardería?)	Incluye preguntas de uso del tiempo
	2011-2012	Sí	Gestión	No		Incluye preguntas sobre gasto en servicio doméstico
México		Pregunta aplicada para niños y niñas de 3 años y más	Gestión	No	¿En este negocio usted tuvo derecho a las siguientes prestaciones, aunque no las haya utilizado?: Guarderías y estancias infantiles. Además se consulta por derecho a tiempo para cuidados maternos o paternos	Incluye preguntas de uso del tiempo, identificando cantidad de horas destinadas a cuidado de niños, niñas y personas adultas mayores.
Uruguay	2011	Sí		No	En su empleo asalariado de mayores ingresos, ¿el mes pasado recibió otro tipo de retribución en especie (transporte, vestimenta, servicios de guardería, becas de estudio, productos de la empresa)?	Este hogar, ¿tiene servicio doméstico?

Fuente: Elaboración propia.

Con las modificaciones recientes, se incorporó en los programas de transferencias condicionadas de México y Chile un beneficio vinculado a los resultados, tendiente a estimular la finalización del nivel medio superior. En ambos países se entrega una prestación que se paga si se finaliza el nivel medio (véase el cuadro 55).

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, su pertinencia y calidad para atender a niños, niñas y adolescentes. El enfoque de derechos pone el énfasis en la necesidad de monitorear las políticas y 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 integrales²⁹. Esto permite analizar la oferta y los diferenciales según características de la población atendida.

CUADRO 55
PROGRAMAS DE TRANSFERENCIAS CONDICIONADAS Y EL ABORDAJE
DEL DERECHO A LA EDUCACIÓN

País	Destinatarios	Corresponsabilidades	Límite por familia/forma de pago/periodicidad
Bolivia (Estado Plurinacional de), bono Juancito Pinto	Menores hasta 18 años que asisten hasta 8° de primaria o 3° de secundaria comunitaria productiva y educación juvenil alternativa	Asistencia del 80%	No hay límites por hogar Pago anual
Ecuador, Bono de Desarrollo Humano	Menores de 5 a 17 años	Asistencia del 75%	Transferencia plana, pago único por hogar Pago mensual
Uruguay, Plan de Equidad	Educación primaria desde los 4 hasta los 14 años; 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 mediante 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 Primaria o media: apoyo educación Media superior: jóvenes con oportunidades	Asistencia del 85% Finalización de la educación media superior	Una transferencia por familia Primaria: dos veces al año Secundaria: una vez al año Monto límite según el número de transferencias que recibe la familia Bimestral Una vez al finalizar la educación media superior
Chile, Chile Solidario	Secundaria: Beca de Apoyo a la Retención Escolar (BARE) Estudiantes de nivel medio que sean beneficiarios del programa Chile Solidario o cumplan los criterios de condición de embarazo, maternidad y paternidad	Asistencia del 85%	Cuatro cuotas anuales

²⁹ El Censo Escolar del Brasil es una experiencia interesante en materia de información, así como su potencialidad para un monitoreo desde un enfoque de derechos. Se aplica anualmente y en la cédula por alumno se identifica a quienes cobran Bolsa Escola.

Cuadro 55(conclusión)

País	Destinatarios	Corresponsabilidades	Límite por familia/forma de pago/periodicidad
Chile, Ingreso Ético Familiar	Educación primaria y media	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
	Beneficio adicional por escolaridad		
	Niños y adolescentes menores de 18 años que estén entre 5° básico y 4° medio	Estar entre el 15% de mejores notas de su promoción	Transferencia por familia (plana) Una vez por año escolar
	Bono Logro Escolar		
	Bono de graduación de enseñanza media	Mayores de 24 años que hayan obtenido su licencia de enseñanza media o equivalente	Una sola vez

Fuente: Elaboración propia sobre la base de la División de Desarrollo Social de la CEPAL [en línea], <http://dds.cepal.org/bdptc/>.

Reconocer que los déficits de las políticas públicas condicionan el ejercicio del derecho a la educación, implica revisar el papel que tiene la asistencia o finalización escolar en los programas de transferencias condicionadas. El papel que tiene el estímulo y el reconocimiento de mayores costos está en línea con este enfoque, puesto que la penalización total —pérdida de la transferencia— por no asistencia, sin políticas o programas integrales que atiendan a los niños, niñas y adolescentes, es trasladarle a las familias y a los propios niños los déficits de las políticas públicas.

Las estadísticas muestran una tendencia de incremento en la cobertura educacional, aunque existe un panorama heterogéneo en cada país y de un país a otro. La desigualdad educativa no se verifica tanto en la posibilidad de ingresar al sistema educacional, sino en la edad en que se accede y las posibilidades de alcanzar el nivel medio superior. Los programas de transferencias condicionadas han sido efectivos para aumentar el ingreso y la permanencia en el sistema, pero hay menos evidencias que impacten en la población adolescente que está afuera de él. Esto puede explicarse por problemas en la oferta y por el débil incentivo que tiene el monto de la transferencia condicionada.

En el informe de seguimiento de la Educación para Todos (UNESCO y PREAL, 2007) para América Latina, respecto de la desigualdad en educación, se señala que “los niveles de conclusión de estudios entre los grupos desfavorecidos tienden a ser sistemáticamente menores, de modo que las inequidades educativas se suman a otras, conformando un conjunto complejo de exclusión social y negando una finalidad básica de la educación vinculada a la creación de igualdad de oportunidades entre las personas. La información disponible muestra con suficiente contundencia que los sistemas educativos no están logrando revertir desigualdades sociales, sino más bien que las reproducen” (pág. 22). La CEPAL (2007) también ha llamado la atención reiteradamente sobre la debilidad actual de las políticas educativas en la región, como agentes de igualdad de oportunidades al señalar que “...se puede afirmar que existe una transmisión intergeneracional de las oportunidades de bienestar y, sobre todo, que habría un cierto grado de heredabilidad del capital educativo” (pág. 173). La segregación de la oferta educativa y su déficit son señalados como factores explicativos de esta desigualdad: “Una de las características principales de la región es el alto grado de segregación escolar, sumado a diversos problemas que afectan el desempeño docente y el clima escolar, lo que refuerza la ya marcada heredabilidad social de las oportunidades educativas que reproduce la exacerbada estructura de la desigualdad social dentro del sistema educacional. En la actualidad, los niños se incorporan a un sistema que ofrece servicios muy diferenciados, aunque ingresan muy afectados por desigualdades estructurales. En este contexto, la equidad no puede concebirse solo como una igualdad educativa donde todos los niños se benefician del mismo trato, sino que es necesario realizar una diferenciación que permita operar una real compensación y lograr de esa manera la igualdad de oportunidades” (CEPAL, 2007, pág. 177).

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 (inferiores al 3% o 4%), el mayor desafío que enfrentan los países es garantizar una educación de calidad que asegure igualdad de oportunidades.

CUADRO 56
TASA DE ASISTENCIA ESCOLAR POR GRUPOS DE EDAD Y ÁMBITO GEOGRÁFICO
(En porcentajes)

	Total			Urbano			Rural		
	6-11 años	12-14 años	15-17 años	6-11 años	12-14 años	15-17 años	6-11 años	12-14 años	15-17 años
Bolivia (Estado Plurinacional de), 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: Elaboración propia sobre la base de las encuestas de hogares de Chile, México y el Uruguay provistas por la División de Desarrollo Social de la CEPAL y de las encuestas de hogares del Estado Plurinacional de Bolivia [en línea], <http://www.ine.gob.bo:8081/Webine10/enchogares1.aspx>, y del Ecuador [en línea], <http://www.ecuadorencifras.gob.ec/encuesta-nacional-de-ingresos-y-gastos-de-los-hogares-urbanos-y-rurales/>.

La desigualdad de oportunidades en la educación se hace más evidente cuando se analiza la composición de la asistencia a partir de los 12 años. Es importante darle visibilidad porque muestra 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. Escapa a los alcances de este documento un análisis en profundidad de las desigualdades educativas; sin embargo, hay estudios recientes, como el de Rico y Trucco (2014). En este se muestran, de manera contundente, no solo las trayectorias ocupacionales truncas, sino cómo se encuentran sesgadas por género, etnia, brecha urbano-rural, brechas culturales y de acceso a la salud sexual y reproductiva, que se han establecido en la región, alertando sobre la necesaria y urgente intervención desde las políticas públicas.

En consecuencia, es fundamental llamar la atención sobre la debilidad actual de los sistemas educacionales para garantizar el derecho a la educación sin discriminación. En el cuadro 57 se presenta la tasa de asistencia escolar de jóvenes de 12 a 17 años según características de los hogares. El papel que tiene el Estado como garante de igualdades educativas aún enfrenta desafíos importantes. Se ha optado por 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, hay una menor asistencia o mayor atraso escolar. Los niños y niñas que viven en hogares con un mayor número de niños también enfrentan mayores desigualdades.

En el cuadro 58 se presentan algunos indicadores tendientes a darle visibilidad a las discriminaciones múltiples y la manera en que se evidencian en los indicadores de resultados o de cobertura educativa. La menor asistencia o el atraso escolar están acompañados por otras dimensiones que incrementan la vulnerabilidad.

CUADRO 57
TASA DE ASISTENCIA ESCOLAR DE 12 A 17 AÑOS SEGÚN CARACTERÍSTICAS
SELECCIONADAS DE LOS HOGARES
(En porcentajes)

		Bolivia (Estado Plurinacional de), 2009			Bolivia (Estado Plurinacional de), 2012			Chile, 2011			Ecuador, 2011			México, 2010			Uruguay, 2011		
		Asiste		No asiste	Asiste		No asiste	Asiste		No asiste	Asiste		No asiste	Asiste		No asiste	Asiste		No asiste
		En término ^a	Con atraso ^b		En término	Con atraso		En término	Con atraso		En término	Con atrasos		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	81,6	3,4	15,0	61,0	10,3	28,7	65,8	14,7	19,5
	V	88,5	6,0	5,5	87,7	7,4	4,8	89,4	9,1	1,4	96,2	0,4	3,4	90,0	2,1	7,9	93,8	4,6	1,6
Ubicación geográfica	Urbana	84,2	9,9	5,8	82,1	13,8	4,1	83,5	12,8	3,7	91,2	1,2	7,6	79,2	5,0	15,8	77,3	10,1	12,6
	Rural	67,6	16,6	15,8	65,4	21,2	13,4	81,7	13,8	4,5	79,2	2,8	18,0	64,1	7,9	28,0	65,1	10,5	24,4
Clima educativo	Menos de 10 años	68,8	17,5	13,7	60,7	26,4	12,9	76,9	16,3	6,8	77,8	2,7	19,6	62,8	8,0	29,2	64,4	14,8	20,8
	15 años y más	93,2	5,6	1,2	91,9	6,9	1,2	88,5	10,3	1,2	97,3	0,7	1,9	92,7	3,1	4,1	92,8	4,7	2,5
Cantidad de niños, niñas y adolescente	Hasta dos	81,5	8,5	10,0	81,9	11,1	7,0	84,7	12,2	3,1	89,9	1,7	8,5	78,6	4,6	16,7	81,3	7,2	11,5
	De tres a cuatro	80,3	13,2	6,5	75,0	18,3	6,7	80,3	14,5	5,2	86,0	1,5	12,5	71,5	6,7	21,8	72,0	13,9	14,0
	Cinco y más	66,0	19,3	14,8	65,9	24,8	9,3	73,7	17,4	8,9	77,0	3,2	19,8	50,4	11,6	38,0	52,4	20,4	27,1

Fuente: Elaboración propia sobre la base de las encuestas de hogares de Chile, México y el Uruguay provistas por la División de Desarrollo Social de la CEPAL y de las encuestas de hogares del Estado Plurinacional de Bolivia [en línea], <http://www.ine.gob.bo:8081/Webine10/enchogares1.aspx>, y del Ecuador [en línea], <http://www.ecuadorencifras.gob.ec/encuesta-nacional-de-ingresos-y-gastos-de-los-hogares-urbanos-y-rurales/>.

^a En término, asiste a 6° grado o más o finalizó el nivel medio.

^b Con atraso, asiste a 5° grado o menos.

CUADRO 58
TASA NETA DE ASISTENCIA ESCOLAR DE JÓVENES DE 12 A 17 AÑOS SEGÚN CONDICIÓN DE POBREZA INFANTIL Y CALIDAD DE LA VIVIENDA
(En porcentajes)

		Bolivia (Estado Plurinacional de), 2009			Chile, 2011			Ecuador, 2011			México, 2010			Uruguay, 2011			
		Asiste		No asiste	Asiste		No asiste	Asiste		No asiste	Asiste		No asiste	Asiste		No asiste	
		En término ^a	Con atraso ^b		En término	Con atraso		En término	Con atraso		En término	Con atraso		En término	Con atraso		En término
Pobreza infantil	Situación	Pobre extremo	66,6	17,8	15,5	70,2	3,0	26,7	70,2	3,0	26,7	68,5	17,5	14,0	46,3	22,8	30,9
		Pobre no extremo	74,0	12,1	13,9	69,2	2,5	28,3	69,2	2,5	28,3	62,9	11,0	26,1	22,7	8,2	69,1
		No pobre	93,1	6,9	0,0	98,8	1,2	0,0	98,8	1,2	0,0	87,0	13,0	0,0	89,8	10,2	0,0
	Número de privaciones	Una	81,7	11,3	7,0	79,9	2,2	17,9	79,9	2,2	17,9	63,9	11,7	24,4	27,7	9,6	62,7
		Dos	73,8	17,4	8,9	62,7	3,8	33,6	62,7	3,8	33,6	68,6	14,6	16,8	15,4	12,4	72,2
		Tres o más	46,7	19,5	33,9	52,8	2,5	44,7	52,8	2,5	44,7	52,9	19,1	28,0	10,7	8,7	80,6
	Déficits en la vivienda	Ninguno	87,7	6,9	5,5	93,3	1,1	5,6	93,3	1,1	5,6	84,2	12,3	3,5	80,0	8,6	11,4
		Dos	73,4	17,6	9,0	75,8	4,2	20,0	75,8	4,2	20,0	75,9	17,9	6,2	52,6	19,3	28,2
		Tres o más	63,1	20,8	16,1	69,6	3,4	27,0	69,6	3,4	27,0	72,2	19,7	8,2	41,4	25,6	33,0

Fuente: Elaboración propia sobre la base de las encuestas de hogares de Chile, el Ecuador, el Estado Plurinacional de Bolivia, México y el Uruguay provistas por la División de Desarrollo Social de la CEPAL.

^a En término, asiste a 6° grado o más o finalizó el nivel medio.

^b Con atraso, asiste a 5° grado o menos

La adolescencia es la etapa con mayores problemas en materia educacional. Se ha avanzado en la cobertura y la finalización de la baja secundaria, pero persisten desafíos importantes en la alta secundaria. Rico y Trucco (2014) señalan que, a pesar de los importantes avances en el acceso al sistema educacional y que la mayoría de los y las adolescentes de América Latina y el Caribe han concluido su educación primaria (un 91%), esta cifra se ha estancado, lo que da cuenta de comportamientos sumamente heterogéneos de un país a otro y de grandes desigualdades entre los distintos grupos sociales, de género, de pertenencia étnica y de ruralidad. Agregan las autoras que la mayoría de los niños y niñas de 11 años estudia, “pero a los 17 años la mitad de ellos ha abandonado la escuela, y solo uno de cada tres, de manera rezagada, la completa” (Rico y Trucco, 2014, pág. 49).

Cuando se examinan las razones por las que la población de 15 a 17 años no asiste a la escuela, se observan diferencias según sexo y ámbito geográfico (urbano-rural). Es complejo elaborar cuadros comparativos porque las preguntas sobre las causales difieren de un país a otro. Sin embargo, las razones económicas y laborales son los principales motivos entre los varones, mientras que entre las mujeres son las tareas de cuidado o domésticas. La falta de interés o de motivación asociada con la educación es también una razón a tener en cuenta, que tiene mayor presencia entre los varones que entre las mujeres (Rico y Trucco, 2014).

CUADRO 59
ADOLESCENTES DE 14 A 17 AÑOS CON MENOS DE 12 AÑOS DE ESTUDIO QUE NO ASISTEN
A LA ESCUELA SEGÚN PRINCIPAL RAZÓN PARA NO ASISTIR
(En porcentajes)

	Bolivia (Estado Plurinacional de), 2012				Ecuador, 2012				Chile, 2011			
	Hombres		Mujeres		Hombres		Mujeres		Hombres		Mujeres	
	Urbano	Rural	Urbano	Rural	Urbano	Rural	Urbano	Rural	Urbano	Rural	Urbano	Rural
Económicas	20,9	11,4	14,3	14,7	33,4	40,4	29,1	46,0	7,3	16,1	10,3	6,1
Trabajo	58,6	66,0	24,5	27,4	22,9	23,1	6,6	7,7	13,8	25,0	6,4	0,0
Cuidado-embarazo	0,5	0,0	45,3	38,9	4,1	1,6	25,3	17,8	2,1	1,3	49,4	50,0
Interés	11,0	11,9	5,6	7,0	29,4	29,4	13,5	13,9	19,4	24,9	8,1	14,4
Enfermedad-discapacidad	4,1	3,3	2,5	3,1	4,5	2,0	3,9	2,3	14,0	6,4	7,0	6,6
Oferta	0,6	2,7	0,9	4,4	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	2,7	0,0	4,3
Otras	4,3	4,6	6,9	4,5	5,7	3,5	21,7	12,2	43,3	23,7	19,0	18,7

Fuente: Elaboración propia sobre la base de las encuestas de hogares de Chile, México y el Uruguay provistas por la División de Desarrollo Social de la CEPAL y de las encuestas de hogares del Estado Plurinacional de Bolivia [en línea], <http://www.ine.gov.bo:8081/Webine10/enchogares1.aspx>, y del Ecuador [en línea], <http://www.ecuadorencifras.gob.ec/encuesta-nacional-de-ingresos-y-gastos-de-los-hogares-urbanos-y-rurales/>.

Con distinto tipo de preguntas de un país a otro se releva como uno de los motivos la existencia de enfermedades o necesidades especiales³⁰, y 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 relacionan con problemas de rendimiento. El conjunto de motivos es diverso, lo que debería estar contemplado en los programas de transferencias condicionadas tendientes a ampliar la asistencia de este grupo de edad.

Incorporar a la población adolescente que está afuera del sistema educativo supone repensar la oferta educacional, junto con crear estímulos que generen las condiciones necesarias para que los y las jóvenes se integren. Historiales de repitencia o el atraso escolar condicionan el interés de reincorporarse, por lo que la oferta que se les brinde debe ser pertinente e incluir en su diseño la necesidad de revertir esta situación. Es necesario fortalecer el enfoque de género en las políticas educativas, para que se traduzca en cambios en el clima y organización escolar que aseguren la igualdad. Pero, también, es

³⁰ Estas dos situaciones que suponen demandas específicas se presentan unificadas, pues no se desagregan en todos los países.

preciso el diseño de estrategias diferenciales para atender a los y las jóvenes que tienen hijos. La simple transferencia de dinero, que no esté acompañada por otras estrategias y políticas, puede condicionar la efectividad de las políticas en este grupo etario.

En este contexto de desigualdad, ¿en qué medida esta dimensión está presente en el diseño de los programas de transferencias condicionadas? Los datos de las encuestas de hogares no aportan información para analizar la oferta, pero sí permiten examinar las características de los hogares, y se observa una reducción de la brecha étnica y de ruralidad entre los hogares que perciben transferencias. Esta reducción puede explicarse, en parte, porque se trata de una población más homogénea producto de la focalización. En todos los países se observan menores brechas, lo que podría indicar que estos programas han facilitado en mayor medida la asistencia de las personas con mayor grado de vulnerabilidad. Es el sector educativo el que debe enfrentar los desafíos de organizar la oferta para garantizar la igualdad de oportunidades.

RECUADRO 3 POLÍTICAS PÚBLICAS Y PERSONAS CON DISCAPACIDAD

En general los programas de transferencias condicionadas abordan el tema de la discapacidad mediante un mayor monto en la transferencia, la duración de esta o la no exigibilidad de la asistencia. La perspectiva de estos programas parece reconocer los mayores costos, pero en el diseño no se hace énfasis en las responsabilidades del Estado que garanticen los derechos de las personas con discapacidad. La estimulación temprana, la provisión de materiales necesarios para promover la mayor libertad de movimientos, educación pertinente y derecho a ser cuidados son temas ausentes. En general, en los países donde se contemplan específicamente las prestaciones por discapacidad, se entrega la transferencia pero se traslada a la familia —y dentro de ella a las mujeres— la responsabilidad del cuidado, estímulo y atención. Es decir, en los casos donde la demanda de cuidado es mayor, no se establece ningún mecanismo ni un aumento de monto o tipo de prestaciones específicas para atender a un niño o niña discapacitado, como tampoco vinculaciones institucionales formales y estables con el sector salud o educación, para aliviar a las familias en la creación de una red de cuidado y contención.

En el año 2001, el Comité Ejecutivo de la Organización Mundial de la Salud (OMS) aprobó una nueva Clasificación Internacional del Funcionamiento, de la Discapacidad y de la Salud (CIF), donde se define a la discapacidad como “un término genérico que incluye déficits, limitaciones en la actividad y restricciones en la participación. Indica los aspectos negativos de la interacción entre un individuo con una condición de salud y sus factores contextuales”. Esta definición supone un cambio significativo en el enfoque de la discapacidad, pues no la limita a una enfermedad, trauma o condición de salud, sino que pone el énfasis en la integración social. En el marco de las Naciones Unidas, el instrumento de derecho internacional más relevante es la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad³¹, adoptada el 13 de diciembre de 2006 mediante la Resolución 61/106, y que entró en vigor el 3 de mayo de 2008. Entre sus objetivos figuran los de “promover, proteger y asegurar el goce pleno y en condiciones de igualdad de todos los derechos humanos y libertades fundamentales por todas las personas con discapacidad, y promover el respeto de su dignidad inherente” (Naciones Unidas, 2006, artículo 1). Las personas con discapacidad son definidas como “aquellas que tengan deficiencias físicas, mentales, intelectuales o sensoriales a largo plazo que, al interactuar con diversas barreras, puedan impedir su participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con las demás” (Naciones Unidas, 2006, artículo 2). En esta definición se pone el acento en la exclusión o límites para participar. La discapacidad, por lo tanto, no se mide solo por los déficits sino que depende de: i) las características individuales —aspectos psicológicos y posibilidades materiales—; ii) el ambiente cercano a la persona y las condiciones de su vida cotidiana, redes familiares, facilidad de acceso a salud, transporte y otros; y iii) las condiciones del entorno más amplio de la persona —la infraestructura del lugar donde vive, la oferta de salud, trabajo y otros— (Schkolnik, 2011).

En este marco es preciso que los sistemas estadísticos incorporen en su diseño una clara definición conceptual de la discapacidad. Schkolnik (2011) destaca la necesidad de la inclusión de preguntas que permitan i) identificar limitaciones sobre la base de deficiencias; ii) conocer la capacidad para realizar las actividades básicas de la vida diaria —realizar en forma independiente las actividades de alimentación, aseo, vestuario, movilidad, continencia y uso del baño—; iii) conocer las restricciones en la participación social; iv) identificar limitaciones en actividades instrumentales de la vida diaria —uso del teléfono, el cuidado de la casa, las compras, la preparación de la comida, el uso de medios de transporte, el uso

³¹ De los países del Mercosur, no han ratificado la convención el Brasil ni la República Bolivariana de Venezuela.

Recuadro 3 (conclusión)

adecuado del dinero y la responsabilidad sobre sus propios medicamentos—; y v) identificar limitaciones en la capacidad de realizar actividades “avanzadas” de la vida diaria —por ejemplo, viajar, actividades financieras y desempeñar funciones laborales, entre otras—. Además del diseño de las preguntas es preciso tener en cuenta los límites de las encuestas de hogares en relación con su marco muestral. Es conveniente que estén acompañadas de encuestas específicas orientadas a profundizar en las condiciones de vida de estos colectivos y sus hogares. Es complejo analizar las condiciones de vida de las personas con necesidades especiales desde las encuestas de hogares. La discriminación e invisibilidad estadísticas —o vacíos en el registro— son dimensiones asociadas, pues los sistemas estadísticos no son neutros y reflejan en su diseño las prioridades de la agenda pública.

En las encuestas analizadas, México es el país que incorpora más preguntas orientadas a relevar la discapacidad de acuerdo con la definición de la OMS. La incidencia de la discapacidad en niños, niñas y adolescentes —inferior al 2%— limita la posibilidad de profundizar en el análisis utilizando distintos indicadores de vulnerabilidad. Para llamar la atención sobre la necesidad de profundizar en el análisis del ejercicio de derechos de las personas con necesidades especiales y la relevancia de discutir el reparto de responsabilidades de cuidado, se presentan las tasas de asistencia escolar. Como puede observarse es significativa la cantidad de niños y niñas que nunca asistieron y la cantidad de adolescentes que ya no asisten. No es posible avanzar en el análisis, pues para poder hacerlo se requiere de información sobre las políticas.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de las encuestas de hogares.

CUADRO 60
NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES CON NECESIDADES ESPECIALES
(En porcentajes)

Edad	Chile				México			
	Asiste	No asiste pero asistió	Nunca asistió	Total	Asiste	No asiste pero asistió	Nunca asistió	Total
De 6 a 11 años	92,5	2,1	5,4	100,0	86,2	1,6	12,2	100,0
De 12 a 14 años	86,9	8,6	4,5	100,0	70,4	15,0	14,5	100,0
De 15 a 17 años	83,4	11,0	5,6	100,0	54,0	26,8	19,2	100,0
Total	88,3	6,5	5,2	100,0	73,6	11,7	14,6	100,0

Fuente: Elaboración propia sobre la base de las encuestas de hogares.

V. La (des)protección social de niños, niñas y adolescentes: la agenda urgente

El análisis de la situación de los niños, niñas y adolescentes, que se traduce en la percepción de programas de transferencias condicionadas ya sea como titulares o vinculados a los receptores de prestaciones relacionadas con la cobertura de contingencias socioeconómicas de los progenitores asalariados formales, ilustra la heterogeneidad, diversidad, disparidad y múltiples desigualdades en torno a la protección de la infancia.

En primer lugar, y a diferencia de otras áreas de políticas sociales, la falta de directrices de las políticas de infancia y juventud da cuenta de una ausencia en la definición de las prestaciones, tanto de aquellas transferencias cuyos titulares son los niños, niñas y adolescentes como aquellas cuyas receptoras son las madres, como es el caso de los programas de transferencias condicionadas aquí analizados. En los casos en que la transferencia está dirigida a trabajadores asalariados formales, para cubrir la contingencia del “crecimiento y ampliación del núcleo familiar”, no existe intervención alguna sobre las medidas complementarias a dichas transferencias que se requerirían para efectivizar la medida. En rigor, no se han diseñado ni para los PTC ni para las asignaciones familiares formales políticas integrales de abordaje de la infancia y la juventud que trasciendan la transferencia monetaria e integren acciones que garanticen el respeto y efectivicen la protección integral de los niños, niñas y adolescentes.

En segundo lugar, tanto en los países analizados como en la región, 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 no han logrado revertir. También es preciso tener en cuenta las desigualdades por el ámbito geográfico que se habita, puesto que las áreas rurales presentan altos niveles de vulnerabilidad. A su vez, la estratificación que los sistemas de protección evidencian, inclusive en los sectores medios, da cuenta de una dinámica de intervención con límites claros. Así, por ejemplo, donde la pobreza no es un obstáculo para el desarrollo de un niño, niña o adolescente, pasa a serlo el nivel educativo, la maternidad precoz o ambas situaciones (Rico y Trucco, 2014).

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

La evidencia aportada a lo largo de este análisis muestra que la desigualdad y la heterogeneidad existentes en América Latina no pueden resolverse con políticas focalizadas, y menos mediante transferencias monetarias condicionadas. Se requiere de estrategias integrales, que combinen distintas políticas de acuerdo con las necesidades y demandas de las particularidades que atraviesan los niños, niñas y adolescentes. La universalidad en el abordaje y en las prestaciones debe 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, para así trascender las prestaciones vinculadas al binomio madre-niño en el caso de los programas de transferencias condicionadas como respecto de 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. Como las personas con bajo nivel educacional encuentran dificultades de inserción laboral y los mercados de trabajo están fuertemente segmentados, se requiere de políticas específicas que incorporen el enfoque de género y atiendan las necesidades de los distintos grupos etarios.

La CDN 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 implica para el titular del derecho, los programas de transferencias condicionadas exigen comportamientos y resultados de sus destinatarios sin establecer las obligaciones estatales. Es decir, se han implementado esquemas de corresponsabilidades donde solo se monitorea el cumplimiento de las responsabilidades de los destinatarios, que, en caso de no cumplir, se les quita la transferencia, inclusive cuando dicho incumplimiento no sea atribuible al titular de la transferencia sino al déficit, por ejemplo, en la atención del sector salud.

Relacionado con lo anterior, el esquema de corresponsabilidades en salud y educación requiere de una urgente revisión. Por una parte, en las bases de algunos programas se señala que el objetivo es “incrementar la demanda de servicios integrales de salud” (por ejemplo el bono Juana Azurduy del Estado Plurinacional de Bolivia), lo que implica que el diseño del programa parte del supuesto que existe una oferta suficiente y que el cuello de botella se encontraría en la demanda. La evidencia empírica no muestra precisamente esa realidad; por el contrario, da cuenta de que la oferta de salud es insuficiente y que la de educación sobrecarga a la mujer (las madres) y les resta tiempo y energía para sus propias actividades. Si la oferta se encuentra dispersa, o es culturalmente inaccesible, puede no ser conveniente para la mujer el costo del traslado en relación con la transferencia, cálculo que, por lo general, las madres no hacen, 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.

La periodicidad del pago es también un tema a tener en cuenta en los PTC, pues en algunos países los pagos bimestrales o anuales (bono Juancito Pinto, por ejemplo), se explican más por razones de reducción de costos que por el diseño de exclusiones, pero en los hechos lo que hacen es trasladar los costos directamente a las familias.

Asimismo, es preocupante que la baja cobertura educacional de los niños y niñas de 2 a 5 años se deba, en muchos casos, a que la escolaridad es obligatoria desde los 5 años, 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, y no necesariamente se requiera del pago de matrícula, porque hay sistemas de becas que suponen que no se paga por la educación. Tal es el caso del bono Juancito Pinto que tiene 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 con el objetivo de lograr una reinserción de los y las adolescentes y jóvenes para que culminen su educación formal.

Por otra parte, hay programas como las asignaciones familiares en el Uruguay o el bono Juancito Pinto en el Estado Plurinacional de Bolivia, que prevén salidas por edad o por incompatibilidad de ingresos de los progenitores, pero no se ha previsto una salida por la superación de la pobreza. Esta situación condiciona directamente a las madres en su posible desempeño laboral y puede reconocerse como una tendencia en la mayoría de los casos analizados.

Las mujeres dentro de los programas de transferencias condicionadas son vistas como corresponsables junto con el Estado del cuidado infantil, pero no como sujetos activos de políticas públicas, lo que ilustra la ausencia de toda política pública dirigida a las mujeres, en especial a aquellas más vulnerables. En un contexto de vulnerabilidad por déficit de provisión de servicios básicos y desigualdad de género, tal como se mencionó, 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 física, económica y política de la mujer.

El programa Oportunidades en México ha puesto en marcha planes de acompañamiento de la mujer en las diversas etapas del embarazo y cuando el niño es pequeño y requiere más atención, lo que, de una forma u otra, refuerza las relaciones sociales de género. Si bien la acción del programa puede tener incidencia en el empoderamiento de las mujeres, no corresponde a una estrategia específica. La división sexual del trabajo y la inequidad en el uso del tiempo se refuerzan en este tipo de programas.

En los PTC no se reconoce el valor del trabajo y del tiempo de cuidado que dedican las madres, como tampoco el impacto que tiene en la organización social del cuidado y, por consiguiente, en la 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 en que no es deficitaria pero tampoco es propia. Estos problemas también existen entre quienes están adscritos a los sistemas de seguridad social formales, por lo que estos deben revisar 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. La información procesada a lo largo de este documento ha buscado identificar aquellas múltiples vulnerabilidades que afectan a niños, niñas y adolescentes, quienes, a pesar de contar con un progenitor aportante a la seguridad social, están atravesando procesos de vulneración de derechos. Si bien en muchos casos no se encuentran en situación de pobreza, medida por ingresos, están afectados por situaciones que es necesario considerar y que las políticas de infancia deben incluir en su agenda como un tema urgente.

Nuevamente, desde un enfoque de derechos, no se han promovido acciones de empoderamiento para los destinatarios de las políticas sociales, ni para los niños, niñas y adolescentes 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, 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. 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 de hogares, que incluyan indicadores lingüísticos, de género, indígenas, afrodescendientes, migrantes y de personas con discapacidad. En esta misma línea, la sola identificación de empleo formal y de descuentos a la seguridad social son insuficientes para determinar la calidad del empleo y de la cobertura en seguridad social, los que deben recibir un tratamiento transversal al igual que en el caso de los programas.

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

Bibliografía

- Abramovich, Víctor y Laura Pautassi (2009), “El enfoque de derechos y la institucionalidad de las políticas sociales”, *La revisión judicial de las políticas sociales. Estudio de casos*. Víctor Abramovich y Laura Pautassi (comps.), Buenos Aires, Editores del Puerto.
- Amarante, Verónica y Andrea Vigorito (2012), “La expansión de las transferencias no contributivas en Uruguay en los últimos años”, *Research Brief*, N° 29, International Policy Centre for Inclusive Growth, agosto.
- Andersen, Lykke, Juan Arenas y Eduardo Pando (2010), “Evaluación cuanti-cualitativa del Programa de Atención a Niños y Niñas Menores de Seis Años (PAN) en Bolivia”, *Notas técnicas*, N° 137, Washington, Banco Interamericano de Desarrollo (BID), División de Protección Social.
- Bertranou, Fabio (coord.) (2010), *Aportes para la construcción de un piso de protección social en Argentina: el caso de las asignaciones familiares*. Buenos Aires, Oficina de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- Cecchini, Simone y Aldo Madariaga (2011), “Programas de transferencias condicionadas. Balance de la experiencia reciente en América Latina”, *Cuadernos de la CEPAL*, N° 95 (LC/G.2497-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), junio. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.11.II.G.55.
- Cecchini, Simone y Rodrigo Martínez (2011), *Protección social inclusiva en América Latina. Una mirada integral, un enfoque de derechos*, *Libros de la CEPAL*, N° 111 (LC/G.2488-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), marzo. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.11.II.G.23.
- Cecchini, Simone, Claudia Robles y Luis Hernán Vargas (2012), “La ampliación de las transferencias monetarias y sus desafíos en Chile: el ingreso ético familiar”, *Research Brief*, N° 26, International Policy Centre for Inclusive Growth, agosto.
- CELADE (Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía)-División de Población de la CEPAL (2013), Revisión 2013 [en línea], http://www.cepal.org/celade/proyecciones/basedatos_bd.htm.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2013), *Panorama social de América Latina* (LC/G2580), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.14.II.G.6.
- _____ (2012), *Eslabones de la desigualdad. Heterogeneidad estructural, empleo y protección social*, *Libros de la CEPAL* (LC/G.2539), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), julio.

- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2007), *Panorama social de América Latina* (LC/G.2351-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.07.II.G.124.
- _____ (2003), *Panorama social de América Latina. 2002-2003* (LC/G.2209-P/E), Santiago de Chile, Naciones Unidas, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.03.II.G.185.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) y OIJ (Organización Iberoamericana de Juventud) (2004), *La juventud en Iberoamérica. Tendencias y urgencias* (LC/L.2180), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe), OIJ (Organización Iberoamericana de Juventud) y SEGIB (Secretaría General Iberoamericana) (2008), *Juventud y cohesión social en Iberoamérica. Un modelo para armar* (LC/G.2391), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) y UNICEF (Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia) (2010), *Pobreza Infantil en América Latina y el Caribe*, María Nieves y Enrique Delamónica (coords.) (LC/R.2168), Santiago de Chile.
- Giacometti, Claudia (2005), “Las metas del milenio y la igualdad de género. El caso de Argentina”, *serie Mujer y desarrollo*, N° 72 (LC/L.2368-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.05.II.G.109.
- Lagarde, Mylene, Andy Haines y Natasha Palmer (2009), “El impacto de las transferencias monetarias condicionadas en los resultados de salud y el uso de servicios de salud en países de ingresos bajos y medianos”, *Base de Datos Cochrane de Revisiones Sistemáticas*, N° 4.
- Maldonado Varela, Carlos F. y Andrea F. Palma Roco (2013), “La construcción de pactos y consensos en materia de política social. El caso del Nuevo Régimen de Asignaciones Familiares del Uruguay, 2004-2009”, *serie Políticas sociales*, N° 182 (LC/L.3671), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Marco, Flavia (2012), “El bono Juancito Pinto del Estado Plurinacional de Bolivia. Programas de transferencias monetarias e infancia”, *Documento de proyecto* (LC/W.492), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Mesa Lago, Carmelo (1978), *Social Security in Latin America. Pressure Groups, Stratification and Inequality*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press.
- Naciones Unidas (2012), “Observaciones finales del Comité sobre el tercer informe de Ecuador, aprobada por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en su cuadragésimo noveno período de sesiones (14 al 30 de noviembre de 2012)” [en línea], http://www2.ohchr.org/english/bodies/cescr/docs/E.C.12.ECU.CO.3_sp.pdf.
- _____ (2006), Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad. Naciones Unidas, Nueva York, 13 de diciembre de 2006.
- Naranjo, Mariana (2013), “Sistemas de protección social en América Latina y el Caribe: Ecuador”, *Documento de proyecto* (LC/W.552), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- 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.
- _____ (2007), “El cuidado como cuestión social desde el enfoque de derechos”, *serie Asuntos de género*, N° 87 (LC/L.2800-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.07.II.G.133.
- _____ (2005) “¿Bailarinas en la oscuridad? Seguridad social en América Latina el marco de la equidad de género”, ponencia presentada en la XXXIIX Reunión de la Mesa Directiva de la Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, Mar del Plata, septiembre.
- Pautassi, Laura, Pilar Arcidiácono y Mora Straschnoy (2013), “Asignación Universal por Hijo para Protección Social de la Argentina. Entre la satisfacción de necesidades y el reconocimiento de derechos”, *serie Políticas sociales*, N° 184 (LC/L.3662), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Perrault, Nadine y Begoña Arellano (2011), “Un enfoque de derechos para el registro de nacimiento en América Latina y el Caribe”, *Desafíos. Boletín de la infancia y adolescencia sobre el avance de los Objetivos de Desarrollo del Milenio*, N° 13, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), noviembre.

- Rico, María Nieves (coord.) (2011), “El desafío de un sistema nacional de cuidados para el Uruguay”, *serie Seminarios y conferencias*, N° 66 (LC/L.3359), Santiago de Chile, 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”, *serie Políticas sociales*, N° 190 (LC/L.3791), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF).
- Rico, María Nieves y Enrique Delamonica (coords.) (2010), *Pobreza Infantil en América Latina y el Caribe* (LC/R.2168), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y 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”, *serie Políticas sociales*, N° 176 (LC/L.3574), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), enero.
- Salvador, Soledad (2011), “Hacia un sistema nacional de cuidados en el Uruguay”, *El desafío de un sistema nacional de cuidados para el Uruguay*, María Nieves Rico (coord.), *serie Seminarios y conferencias*, N° 66 (LC/L.3359), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), agosto.
- Stampini, Marco y Leopoldo Tornarolli (2012), *Programas de transferencias monetarias condicionadas: ¿han ido demasiado lejos?*, Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Schkolnik, Susana (2011), “América Latina: la medición de la discapacidad a partir de los censos y fuentes alternativas”, *Notas de población*, N° 92 (LC/G.2496-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.11.II.G.54.
- Torrado, Susana (2005), “Algunas precisiones metodológicas”, *Trayectorias nupciales, familias ocultas* (Buenos Aires, entresiglos), Susana Torrado (dir.), Buenos Aires, Miño y Dávila Editores y Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas (CIEPP).
- UNESCO (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura) y PREAL (Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe) (2007), *Situación educativa de América Latina y el Caribe: garantizando la educación de calidad para todos*. Informe Regional de Revisión y Evaluación del Progreso de América Latina y el Caribe hacia la Educación para Todos en el marco del Proyecto Regional de Educación (EPT/PRELAC).
- UNICEF (Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia) (2011), *Estado Mundial de la Infancia 2011. La adolescencia: una época de oportunidades* [en línea], http://www.unicef.org/spanish/sowc2011/pdfs/SOWC-2011-Main-Report_SP_02092011.pdf.
- Yáñez, Sonia (2010), “La dimensión de género en la reforma previsional chilena (Ley N° 20255 de reforma de pensiones)”, *serie Mujer y desarrollo*, N° 101 (LC/L.3199-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.10.II.G.11.

Anexo

Anexo metodológico

Para examinar los niveles de disparidad de la pobreza, los procesamientos se hicieron sobre la base de la medida de pobreza por ingresos y la pobreza multidimensional, además de un conjunto de indicadores que permiten dar cuenta de las condiciones de vida de los hogares. Los datos sobre pobreza por ingreso y pobreza infantil fueron aportados por la División de Desarrollo Social de la CEPAL.

Las condiciones de vivienda, el acceso a servicios sanitarios y la disponibilidad de bienes y servicios en el hogar son centrales para asegurar la protección integral de los derechos de los niños, niñas y adolescentes. Por ello se construyeron indicadores comparables vinculados a:

- **Vivienda deficitaria:** los déficits en la vivienda afectan las condiciones de vida de la población e impactan en el tiempo y la forma en que se desarrolla el trabajo doméstico y de cuidado. Para construir el indicador se considera como déficit que la vivienda no disponga de conexión de agua, no cuente con un cuarto de cocina y no tenga baño o que carezca de descarga de agua, y que exista hacinamiento o el material de construcción sea precario, estos últimos definidos según los criterios de los materiales identificados por la CEPAL y el UNICEF (2010) en la construcción del indicador de pobreza por vivienda.
- **Acceso a servicios sanitarios y agua potable:** se considera el acceso a agua de red o pozo protegido y la existencia de cloacas o pozo con cámara séptica.
- **Acceso a otros servicios básicos:** electricidad, recolección de basura y combustible para cocinar.
- **Bienes que inciden en el trabajo doméstico:** cocina, heladera, calefón y lavarropa.

Para procesar la información no se construyeron indicadores agregados de pobreza, sino que distintas medidas de vulnerabilidad que fueron examinadas según variables como nivel de ingreso, pertenencia étnica o racial, tramos de edad y características de los jefes o jefas de hogar, entre otras. El objetivo fue dar visibilidad a las múltiples discriminaciones para llamar la atención sobre la necesidad de incorporar efectivamente en las políticas públicas un enfoque de derechos que garantice el derecho a la igualdad y no discriminación en cada situación particular. Todos los procesamientos excluyen al personal doméstico que se desempeña en los hogares, sus familiares y los pensionistas.

Concordantemente, se construyeron distintos tabulados que permitieron analizar estos indicadores combinados con diversas variables de segmentación, tales como pertenencia étnica, nivel de ruralidad, ingreso per cápita, situación de pobreza y características del jefe o jefa de hogar (cobertura de salud paga, nivel de formalidad, años de estudio, sexo, condición de actividad y acceso a la seguridad social).

Respecto de los programas de transferencias condicionadas de ingresos (PTC), que han ocupado un lugar central en la agenda de políticas sociales, las encuestas de hogares no siempre incluyen módulos específicos de preguntas destinados a identificar a los hogares beneficiarios. Uno de los criterios de selección de los países (Estado Plurinacional de Bolivia, Chile, Ecuador, México y Uruguay) fue precisamente la existencia de preguntas específicas sobre PTC. Sin embargo, la identificación de los hogares o personas que perciben los programas no siempre es directa, por lo que se optó por crear distintas variables: i) una que identifica la percepción de programas de transferencias condicionadas; ii) una que identifica otros programas alimentarios; y iii) una que identifica otros programas de transferencias de ingresos. En el caso de los hogares con transferencias condicionadas, el objetivo fue identificar aquellos que perciben algún tipo de transferencias orientadas a niños, niñas o adolescentes y se excluyeron aquellos que perciben prestaciones destinadas a adultos mayores.

En el caso del Estado Plurinacional de Bolivia no hubo problemas en la identificación de los hogares, ya que la encuesta incluye preguntas sobre el bono Juana Azurduy (inscripción y percepción en los últimos doce meses) y sobre el bono Juancito Pinto. Las preguntas son las siguientes:

	BONOJAZU	¿Beneficiada por el bono Juana Azurduy? (Pregunta 24)
2009	BONOJP	¿Ha recibido el bono Juancito Pinto? (Pregunta 9: ¿Recibió el bono Juancito Pinto en la gestión 2008?)
	s3_12a	12. Inscribieron a (...) al bono Juana Azurduy
	s3_12b	12. Inscribieron a (...) al bono Juana Azurduy (monto) en los últimos 12 meses
2012	s3_20a	20. En su último embarazo, se ha inscrito al bono Juana Azurduy? (cod)
	s3_20b	20. En su último embarazo, se ha inscrito al bono Juana Azurduy? (monto)
	s4_08	8. Recibió el bono Juancito Pinto en la gestión 2011?

En Chile, las prestaciones pueden ser de distinto tipo, por lo que para identificar a los beneficiarios se ha optado por considerar distintas preguntas:

BECASB1	En el año escolar 2011 ¿ha recibido o recibió alguna de estas becas? beca 1 BARE está en Chile Solidario
BECASB2	En el año escolar 2011 ¿ha recibido o recibió alguna de estas becas? beca 2
Y20A	Subsidio familiar al menor o recién nacido (Pregunta y20a)
Y20B	Subsidio de asistencia maternal (\$ 71.700 por una sola vez, equivalente a 10 meses)
Y20C	Subsidio familiar a la madre (\$ 7.170)
Y20D	Subsidio familiar por invalidez (\$ 14.340)
Y20E	Subsidio a la discapacidad mental (\$ 53.805)
Y21	Su núcleo ¿participa en Chile Solidario? (Pregunta 21)
Y22A	Bono de protección familiar: \$ 13.591 mensuales, los 6 primeros meses (Pregunta y22a)
Y22B	Bono de protección familiar: \$ 10.355 mensuales, entre el mes 7 y el año (Pregunta y22b)
Y22C	Bono de protección familiar: \$ 7.119 mensuales, entre los meses 13 y 18 (Pregunta y22c)
Y22D	Bono de protección familiar: \$ 7.170 mensuales, entre los meses 19 y 24 (Pregunta y22d)
Y22E	Bono de egreso: \$ 7.170 mensuales, entre los meses 25 y 60
Y24	SAP (Pregunta y24: El mes pasado ¿recibió subsidio de agua potable (SAP)? ¿Me puede indicar el monto?)

En el Ecuador tampoco hubo problemas para identificar los hogares que perciben transferencias condicionadas. La encuesta contiene preguntas referidas al bono de desarrollo humano (BONOSOL) como al bono Joaquín Gallegos Lara destinado al cuidado de personas discapacitadas.

	BONOSOL	Bono de desarrollo humano (pregunta 75)
2011	INGBDES	Bono por cuidar a discapacitado (pregunta 77)
	INGBJGL	Bono Joaquín Gallegos Lara (Pregunta 78)
2012	i1444002	Bono de desarrollo humano. Pregunta sobre ingresos
	i1444003	Bono Joaquín Gallegos Lara. Pregunta sobre ingresos

En México, las encuestas incluyen dos preguntas que permiten identificar a los beneficiarios del programa Oportunidades³². La primera dirigida a estudiantes, a quienes se les consulta si reciben alguna beca y si corresponde al programa Oportunidades. La segunda, se refiere al ingreso mensual percibido por el programa. Cabe señalar que en este caso, el pago de las transferencias del programa es bimestral, por lo que al tomar como criterio si recibió ingresos, se está subestimando la población cubierta.

En el siguiente cuadro se muestran las respuestas a las preguntas de percepción de beca y percepción de transferencias.

³² Existen otras preguntas orientadas a adultos mayores pero no se consideraron en los procesamientos.

CUADRO A.1
PROGRAMA OPORTUNIDADES, POBLACIÓN DE 6 A 17 AÑOS

		Becas					Total	
		No aplicable	Solo en dinero	Solo en artículos	En dinero y en artículos	No paga colegiatura	Solo paga parte de la colegiatura	
Becas	No aplicable	24 093 242	0	0	0	0	0	24 093 242
	El programa Oportunidades	0	4 105 960	18 264	55 314	222	256	4 180 016
	Su escuela es pública o de gobierno	0	243 753	3 783	14 796	5 852	34 485	302 669
	Su escuela es privada o de paga	0	3 043	2 109	0	43 677	204 634	253 463
	Un organismo de gobierno	0	405 066	20 209	175 342	2 835	52 249	655 701
	Una institución privada	0	32 590	15 498	0	0	33 202	81 290
Total		24 093 242	4 790 412	59 863	245 452	52 586	324 826	29 566 381

		Ingreso Oportunidades		Total
		No	Sí	
Becas	No aplicable	23 697 623	395 619	24 093 242
	El programa Oportunidades	2 065 871	2 114 145	4 180 016
	Su escuela es pública o de gobierno	300 328	2 341	302 669
	Su escuela es privada o de paga	253 463	0	253 463
	Un organismo de gobierno	642 600	13 101	655 701
	Una institución privada	81 290	0	81 290
Total		27 041 175	2 525 206	29 566 381

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 2010 provista por la División de Desarrollo Social de la CEPAL.

Con estas limitaciones, se identificaron a hogares destinatarios incluidos en el programa Oportunidades por cobrar beca o declarar haber tenido ingreso por el programa.

Finalmente, en el Uruguay el programa de transferencia condicionada lo constituyen las asignaciones familiares. La encuesta incluye una pregunta sobre el cobro pero no sobre el origen de la asignación —contributiva o no contributiva—, por lo que a los efectos del procesamiento se optó por considerar dentro del programa de transferencia condicionada a quienes cobran mensualmente, salvo en el caso de los asalariados públicos.

Para la identificación de las variables vinculadas a la pertenencia étnica, se consideraron las siguientes preguntas en cada uno de los países bajo estudio:

CUADRO A.2
PREGUNTAS PARA VARIABLES VINCULADAS A PERTENENCIA ÉTNICA, POR PAÍS

País	Año	Pertenencia o descendencia
Bolivia (Estado Plurinacional de)	2009	Se considera perteneciente a alguno de los siguientes pueblos originarios/indígenas. Incluye preguntas
	2012	Pertenece a alguna nación o pueblo indígena originario o campesino o afroboliviano, en caso afirmativo se consulta por el pueblo de pertenencia
Chile	2011	Pertenece usted o es descendiente de alguno de estos pueblos
Ecuador	2011-2012	Cómo se identifica según su cultura y costumbres: indígena, afroecuatoriano o afrodescendiente, negro/a, mulato/a, montubio/a, mestizo/a, blanco
		Se consideró: indígena, afroecuatoriano o afrodescendiente, negro/a, mulato/a, montubio/a

Cuadro A. 2 (conclusión)

México		De acuerdo con la cultura se considera indígena
Uruguay	2011	Pregunta de manera desagregada pertenencia afro o negra, asiática o amarilla, blanca, indígena y luego una pregunta sobre la principal ascendencia Se tomaron las preguntas desagregadas: afro o negra e indígena

Fuente: Elaboración propia.

Para identificar a los aportantes se utilizaron las siguientes preguntas

**CUADRO A.3
PREGUNTAS PARA IDENTIFICAR A LOS APORTANTES, POR PAÍS**

País	Año	Consulta
Bolivia (Estado Plurinacional de)	2009 2012	Afiliación a AFP (¿Está usted afiliado a: B. AFP (Administradora de Fondos de Pensiones)?)
Chile	2011	Cotizó en algún sistema previsional
Ecuador	2011 2011- 2012	Está afiliado o cubierto por (alternativa 1) (Pregunta 5: Está afiliado o cubierto por:) 1: IESS, seguro general, 2: IESS, seguro general voluntario, 3: IESS, seguro campesino, 4: ISSFA, ISSPOL o seguro social (Pregunta 44: ¿(...) Recibe por parte de su patrono o empleador: Seguro social?)
México		Prestaciones en el trabajo: pensión en caso de invalidez o SAR o AFORE
Uruguay	2011	¿Aporta a una caja de jubilaciones? (Pregunta 134 ¿Aporta a una caja de jubilaciones por este trabajo?)

Fuente: Elaboración propia.



NACIONES UNIDAS

Serie

C E P A L

Políticas Sociales

Números publicados

Un listado completo así como los archivos pdf están disponibles en

www.cepal.org/publicaciones

214. Infancia y (des)protección social. Un análisis comparado en cinco países latinoamericanos, Claudia Giacometti y Laura Pautassi, (LC/L.3928), 2014.
213. Protección social para la infancia en El Salvador, Guatemala y Honduras: avances y desafíos, Juliana Martínez Franzoni, (LC/L.3921), 2014.
212. Promoción y protección social de la infancia y adolescencia en Haití, Nathalie Lamaute-Brisson, (LC/L.3919), 2014.
211. El sistema de pensiones contributivo chileno como locus de rivalidad y de un nuevo pacto social, Ana Sojo, (LC/L.3901), 2014.
210. Derechos de la infancia en la era de internet: América Latina y las nuevas tecnologías, María Isabel Pavéz, (LC/L.3894), 2014.
209. La construcción de pactos y consensos en materia de política social: el caso de *Bolsa Familia* en Brasil, Luis Hernán Vargas Faulbaum, (LC/L.3884), 2014.
208. La evasión contributiva en la protección social de salud y pensiones: Un análisis para la Argentina, Colombia y el Perú, Juan Carlos Gómez Sabaini, Oscar Cetrángolo, Dalmiro Morán, (LC/L.3882), 2014.
207. Calidad de los servicios de largo plazo para personas adultas mayores con dependencia, Silvia Gascón, Nélide Redondo, (LC/L.3875), 2014.
206. Hacia un sistema de protección social universal en El Salvador. Seguimiento de un proceso de construcción de consensos, Danilo Miranda Baires, (LC/L.3867), 2014.
205. Hacia un sistema de protección social más inclusivo en el Ecuador. Seguimiento y desenlace de un proceso de construcción de consensos en la búsqueda del Buen Vivir, César Carranza Barona, María Victoria Cisneros, (LC/L.3866), 2014.
204. Calidad del cuidado y la educación para la primera infancia en América Latina: igualdad para hoy y mañana, Flavia Marco Navarro, (LC/L.3859), 2014.
203. Red nacional de cuidado y desarrollo infantil en Costa Rica. El proceso de construcción. 2010-2014, Juany Guzmán León, (LC/L.3858), 2014.
202. Sistemas de protección social en América Latina y el Caribe: una perspectiva comparada, Simone Cecchini, Claudia Robles, Fernando Filgueira, (LC/L. 3856), 2014.
201. Procesos de priorización en salud y prestaciones no priorizadas ni explícitas La evolución de algunas prestaciones trazadoras en Chile, David Debrott, Ricardo Bitrán y Cristián Rebolledo (LC/L.3853), 2014.
200. Educación y desigualdad en América Latina, Daniela Trucco, (LC/L. 3846), 2014.



En este documento se analiza desde un enfoque de derechos y de género la situación en que viven niños, niñas y adolescentes en cinco países de la región: Bolivia (Estado Plurinacional de), Chile, Ecuador, México y el Uruguay. Sobre la base de información provista por las encuestas de hogares, se busca identificar los núcleos críticos y las necesidades y derechos que requieren ser abordados por las políticas públicas. A partir de procesamientos de fuentes primarias y secundarias de información, el estudio identifica los efectos de la pobreza en la infancia y adolescencia, para luego analizar las características de las respuestas estatales, considerando cada país seleccionado. Al respecto, cobran centralidad los programas de transferencias condicionadas (PTC) pues, por una parte, evidencian una tensión entre las prestaciones contributivas y las no contributivas y, por otra, marcan una frontera en términos de la situación de pobreza del hogar, debido al peso que tienen estos programas en el ingreso global de los núcleos familiares. En el análisis se destaca que el diseño de estos programas exhibe grandes disparidades de género y ausencia de políticas de abordaje integral para la protección social de estos grupos etarios.

La evidencia extraída de este estudio muestra que la desigualdad y la heterogeneidad existentes en América Latina requieren de estrategias articuladas que combinen distintas políticas acordes con las necesidades y demandas de los niños, niñas y adolescentes.

La presente publicación se suma a otras realizadas en el marco del acuerdo entre la CEPAL y el UNICEF y, como ellas, es una contribución al análisis de los derechos de la infancia y los sistemas de protección social en América Latina y el Caribe.

