



## **“La Infancia y la Adolescencia en el Centro de las Políticas Públicas para la Cohesión Social”**

Presentación de UNICEF en la IX Conferencia Iberoamericana de  
Ministras, Ministros y Altos Responsables de Infancia y Adolescencia.  
28 y 29 de mayo de 2007  
Pucón, Chile

### **1. Introducción**

Desde hace aproximadamente cuatro años, Iberoamérica ha venido mostrando tendencias positivas en su desarrollo: crecimiento económico estable y continuado, buenos resultados en cuanto a reducción de la pobreza, disminución de las tasas de desempleo y ligero mejoramiento de la distribución de ingresos en varios países.<sup>1</sup>

A pesar de estas prometedoras tendencias, la región ha tardado 25 años para retornar a los niveles de pobreza de 1980 y la desigualdad sigue siendo un serio obstáculo para el avance hacia los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Los niños de familias pobres todavía tienen 6 veces menor probabilidad de recibir acceso completo a la educación primaria que los niños de familias más ricas.<sup>2</sup> Aunque se prevé que las tasas de pobreza experimenten un continuo descenso, la disminución proyectada sería insuficiente para tener un impacto significativo en una región donde más de la mitad de los pobres son niños y adolescentes, y más de la mitad de los niños y adolescentes son pobres.<sup>3</sup>

Por tanto, los desarrollos positivos aún cuando importantes, no resultan todavía suficientes para asegurar que todos los niños, niñas y adolescentes estén protegidos debidamente en el ejercicio de sus derechos. Aún existen brechas en las redes institucionales de protección social, aún existen situaciones graves de inequidad y exclusión. Si bien todos los niños y los adolescentes son particularmente vulnerables por su edad y dependencia a los efectos de la pobreza y de un entorno no seguro, son los niños y adolescentes con

---

<sup>1</sup> De acuerdo a datos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), la pobreza ha disminuido en un 4.2 % entre 2002 y 2005, y la extrema pobreza en 4% en la mayor parte de países.

<sup>2</sup> UNICEF TACRO, *Los objetivos de Desarrollo del Milenio Tienen que Ver con la infancia – Avances y Desafíos en América Latina y el Caribe*, Panamá 2005.

<sup>3</sup> Estimaciones realizadas por la CEPAL para UNICEF con base en encuestas de hogares para 18 países de la región indican que para el año 2005 la incidencia de la pobreza en la población total fue de 39.3% mientras que para la población menor de 18 años fue de 52.1%. Asimismo, del total de pobres en la región, poco más del 50% son menores de 18 años.

discapacidades, los indígenas, los afro descendientes y los que provienen de hogares pobres ubicados en zonas rurales los que enfrentan mayores discriminaciones.

Desde esta perspectiva, en una región que sigue mostrando las mayores desigualdades en el mundo, la búsqueda de la cohesión social implica la consecución de objetivos comunes por medios democráticos, fortaleciendo relaciones de solidaridad y responsabilidad social. Más específicamente, implica la necesidad de analizar cuáles son las políticas públicas en general y de protección social en particular requeridas para asegurar igualdad de oportunidades a la infancia y a la adolescencia.

La cohesión social, definida por el Consejo de Europa (2004) como *“la capacidad de una sociedad para asegurar el bienestar de todos sus miembros, al minimizar las disparidades y evitar la polarización”*, implica la reducción de las disparidades derivadas del origen étnico, racial, de género o regionales que de hecho colocan a una gran parte de la infancia y la adolescencia de Iberoamérica en situación de desprotección social y en los márgenes de la sociedad. Por tanto, celebramos que la IX Conferencia Iberoamericana de Ministras, Ministros y Altos Responsables de Infancia y Adolescencia esté convocada este año para analizar la cohesión social desde la perspectiva de los derechos de la infancia y deseamos aportar algunas reflexiones al respecto.

## **2. Los programas de protección social desde la perspectiva de los derechos de la infancia**

América Latina tiene programas integrados de combate a la pobreza desde hace varias décadas. En muchos países, estos programas constituyen ejes centrales de la gestión social del gobierno y de sus acciones en el ámbito de la protección social. En los últimos 15 años, se han desarrollado una serie de iniciativas innovadoras para superar la pobreza que comparten ciertas características comunes:

- focalización de intervenciones en los sectores más pobres de la población;
- sistemas de identificación de beneficiarios basados en criterios específicos y objetivos;
- uso de transferencias monetarias como incentivos para que las familias y sus niños utilicen la red educacional, de salud y nutrición, generando un puente entre los beneficiarios y la oferta pública de servicios sociales.

Aunque estos programas han sido frecuentemente evaluados de acuerdo a criterios de gestión e impacto, rara vez se han analizado desde la perspectiva del enfoque de derechos y, en particular, de su contribución a la garantía

universal de derechos para la infancia. A continuación, nos gustaría compartir algunos aspectos de este análisis.<sup>4</sup>

#### Inversión en la infancia como prioridad

Los programas de transferencias condicionadas otorgan clara prioridad a la niñez y, en menor medida, también a la adolescencia. Por la propia concepción de pobreza y de las estrategias para superarla que subyacen a los programas, la inversión en la infancia está claramente definida como una de las vías más efectivas para romper con el círculo intergeneracional de la pobreza ampliando la inversión y las oportunidades de desarrollo en las generaciones jóvenes más excluidas.

Dichos programas han demostrado tener un impacto positivo en los niños más pobres incluyendo mejor nutrición, tasas más altas de inmunización, cuidados de salud preventiva mejorados, mayores tasas de matrícula escolar, mayores tasas de asistencia escolar en educación secundaria, menores tasas de deserción escolar, especialmente para las niñas, descenso del trabajo infantil y mayor registro de nacimientos.<sup>5</sup> En el caso del Programa Oportunidades de México, las evaluaciones externas resaltan resultados positivos de las acciones nutricionales del programa, especialmente en reducción de enfermedades (niños menores de cinco años), reducción de prevalencia de anemia (niños menores de dos años), y en crecimiento y aumento en la talla (niños uno a tres años). En el caso del Programa Bolsa Familia de Brasil, han sido también comprobados los impactos positivos en la matrícula y la asistencia escolar.

#### La familia como entorno protector

Un aspecto crucial desde la perspectiva de los derechos de los niños es que los programas de transferencia condicionada trabajan con la familia como unidad y foco de abordaje lo cual contribuye a fortalecerla como un espacio esencial para ejercer derechos y protegerlos. Los programas influyen en la vida familiar y la de sus miembros, posibilitan un mejor sustento y abren oportunidades para el desarrollo personal de sus integrantes. El mejoramiento de la alimentación, vivienda o material escolar tiene también un decisivo impacto en la dinámica de las relaciones familiares. Existen testimonios acerca de cambios en el comportamiento de las familias beneficiarias, donde la atención y el cuidado de los niños se encuentran reforzados.

En el caso del Programa Puente del Sistema de Protección Chile Solidario, trabajar con niños y adolescentes forma parte intrínseca del fortalecimiento de las capacidades de las familias. Dentro de esta concepción, alcanzar las condiciones mínimas para un desarrollo aceptable de las familias se relaciona no solamente con niveles de ingreso, salud, educación y habitabilidad, sino también

---

<sup>4</sup> UNICEF y contrapartes. *Análisis de Oportunidades, Bolsa Familia, Puente y FODESAF desde el Enfoque de Derechos*, Informe de Investigación en preparación, 2007.

<sup>5</sup> UNICEF, Taller sobre Niñez y Protección Social, Noviembre, 2006.

con actitudes o normas de conducta que se deben fomentar y practicar al interior de la familia, tales como la dinámica familiar o la actitud de los padres respecto de la educación de sus hijos e hijas.

#### Combate a la discriminación e inclusión de grupos excluidos y vulnerables

En general, la concepción de los programas es opuesta a cualquier forma de discriminación, su gestión trata expresamente de evitarla y sus resultados representan en este campo avances sustanciales frente a varios modelos de gestión pública anteriores. No hay evidencias de discriminación por razones de género, religiosas o de raza. Sin embargo, los Programas, en general, tienen dificultades en responder adecuadamente a las comunidades indígenas, familias migrantes y otros grupos de beneficiarios que poseen características culturales específicas y diferentes a las poblaciones mayoritarias. En el caso de las comunidades indígenas, los programas intentan adaptarse a sus condiciones y aún experimentan dificultades para lograrlo. La organización social es distinta, la noción de familia no es la misma, ni lo es el uso de los recursos económicos. En todo caso, la decisión de incluir a estos grupos se encuentra ya en proceso de implementación en muchos programas. En Costa Rica, el Fondo Nacional de Becas (FONABE) ha establecido una categoría especial para estudiantes pertenecientes a comunidades indígenas que se encuentren al margen de los servicios. Asimismo, a partir de una resolución de la Sala Constitucional, el FONABE está en proceso de hacer valer el principio de no discriminación por nacionalidad y otorgar becas a niños y jóvenes extranjeros viviendo en Costa Rica. En Brasil, Bolsa Familia viene priorizando otros grupos percibidos como altamente vulnerables, como los quilombolas (afro descendientes de los antiguos quibombos), los asentados de la reforma agraria y la población viviendo en las calles.

#### Reducción de disparidades

Debido a su focalización en hogares en extrema pobreza, existe evidencia de que los programas de Brasil, Chile y México han tenido impactos significativos en la reducción de las disparidades<sup>6</sup>. En México, Oportunidades representa el 0,32% del PIB y atiende a 5 millones de familias que representan casi un cuarto de la población total del país, y en Brasil, Bolsa Familia alcanza el 0,28% del PIB y cubre a 11.2 millones de familias, es decir, poco menos de un tercio de la población total del país. En países con programas incipientes o de alcance más reducido, el principal desafío consiste en romper un círculo vicioso: cómo llegar a las comunidades más remotas donde precisamente existe ausencia de instituciones sobre las cuales montar los servicios de salud y educación, cuyo uso constituye precisamente la condición de participación en el programa.

---

<sup>6</sup> PNUD. Transferencias Condicionales en Brasil, Chile y México: Impactos sobre la Inequidad - Working Paper # 35, 2007.

### Detección de problemáticas de violencia, abuso y maltrato

Uno de los efectos de los programas de transferencia condicionada se deriva de la satisfacción que las personas experimentan al poder administrar un ingreso o una actividad productiva y aumentar así su control sobre situaciones de incertidumbre y vulnerabilidad, las cuales muchas veces aumentan el riesgo de violencia intrafamiliar, abusos y maltrato. En este sentido, los programas de transferencia condicionadas pueden desempeñar un rol clave en la detección y prevención de problemáticas de este tipo que afectan a los niños y niñas beneficiarios. El Programa Puente de Chile, por ejemplo, establece que, en caso de detectarse situaciones de abuso, violencia o explotación sexual en la familia, en particular hacia mujeres, niños y niñas y personas con discapacidad, la familia debe tener disposición a enfrentar el problema y recibir asistencia profesional para participar del programa.

### Participación de niños y adolescentes

Los programas tienen niveles variables de participación de los beneficiarios en general, y de niños y adolescentes en particular, en las diferentes fases de la gestión del programa. A pesar de los valiosos esfuerzos, los programas no tienen respuestas a las preocupaciones por los temas que conforman el corazón de la pobreza adolescente, por ejemplo, drogas, explotación sexual y violencia. Sin embargo, no sería justo pretender que dichos programas resuelvan esos temas ya que las propias sociedades no poseen una propuesta de integración participativa de los jóvenes. Esto sugiere la necesidad de repensar el concepto de pobreza más allá de la carencia de ingresos que subyace a muchos de estos programas, para incluir otras dimensiones de trabajo y expandir los objetivos hacia la inclusión y la cohesión social. Especialmente para los adolescentes, la oferta de los programas típicos de transferencia condicionada es particularmente limitada.

## **4. Conclusiones y recomendaciones**

La protección social, entendida como las políticas y programas de apoyo a las familias, los niños, niñas y adolescentes que incluyen asistencia material, legislación, regulación y servicios sociales, puede ser un instrumento clave para la garantía de derechos de los niños y adolescentes.<sup>7</sup> Existe común acuerdo y evidencia de que la protección social, a través de apoyos económicos y servicios a las familias más excluidas, puede tener un rol clave en la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio a favor de la niñez.

En los países desarrollados, las políticas de seguridad social han estado disponibles por varias generaciones. Actualmente, existe una nueva agenda para hacer este derecho accesible no sólo a las personas de los países más

---

<sup>7</sup> UNICEF, Taller sobre Niñez y Protección Social, Noviembre, 2006.

ricos, sino precisamente también a las personas más pobres y vulnerables de los países en vías de desarrollo.

Si bien los programas de protección social no son en sí mismos la panacea para garantizar los derechos de la niñez, éstos pueden tener un impacto directo sobre aquellos. A pesar de los impactos positivos que la mayoría de beneficiarios encuentra en sus vidas y en sus relaciones familiares, es necesario que los programas reconozcan la importancia de las acciones dirigidas para abordar el tema de los derechos niños y adolescentes, particularmente en el tema de participación, reconociéndolos como portadores de derechos y no solamente receptores pasivos de los beneficios y asistencia.

De todo esto se desprende que es necesario promover un debate acerca de la creación de un verdadero sistema de protección social, universal, incluyente, participativo, con mecanismos adecuados de rendición de cuentas y avalado por asignaciones presupuestarias suficientes en volumen y eficientes en su utilización.

El debate debería por tanto ir más allá de la discusión sobre un instrumento de política como son los programas. El verdadero debate debería centrarse en las políticas para combatir la desigualdad y la pobreza planteando cuáles son las mínimas condiciones indispensables para la garantía universal de derechos. Más aún teniendo en cuenta que los programas de protección social, especialmente los de transferencias condicionadas, habilitan a las familias para acceder a una red de servicios que en muchos casos no tienen calidad o simplemente no existen. Por tanto, en muchos casos, nos encontramos frente a la ausencia de un sistema integral de protección social, más allá de los propios programas. En otras palabras, la universalidad de garantías no puede derivarse de un programa de reducción de la pobreza que debería ser solamente un instrumento en el conjunto del sistema de protección social de un país.

Nos gustaría finalizar sugiriendo las características fundamentales que pensamos deben formar parte del diseño de políticas públicas para la infancia tendientes a reducir disparidades y a promover cohesión social.

Las políticas públicas de infancia y adolescencia deben ser **universales** aún cuando puedan contemplar mecanismos y medidas especiales para dar cuenta de la diversidad de realidades que viven los niños, niñas y adolescentes. Dichas políticas deben regirse por el principio de **interés superior del niño**, establecido en la Convención sobre los Derechos del Niño e incorporado en la mayor parte de las legislaciones nacionales.

Las políticas públicas para la cohesión social deben servir para **visibilizar las disparidades**, deben ir más allá de los promedios nacionales y buscar reflejar y abordar las situaciones de exclusión en las localidades y poblaciones más remotas donde normalmente no llegan las redes de servicios. Para ello es

necesario contar con sistemas de información de calidad, con altos niveles de desagregación por edad, etnia, género, localidad geográfica y otros factores que puedan estar a la base de procesos de exclusión o discriminación. Además, es creciente la necesidad de perfeccionar y en algunos casos de desarrollar indicadores sobre temas como violencia en todas sus formas, explotación sexual comercial, VIH/SIDA, migración, datos estadísticos confiables sobre la incidencia de los delitos que involucran a adolescentes, como víctimas y como victimarios y otros fenómenos cuyos impactos en la vida de niños y adolescentes necesitamos conocer con mayor profundidad para diseñar políticas apropiadas.

Las políticas públicas para la cohesión social deben ayudar a **combatir el estigma y la discriminación**. Por ejemplo, aún hoy es necesario en muchos países de la región romper el silencio al respecto de la relación entre niñez y VIH/SIDA. El estigma y la discriminación afectan doblemente a quienes están más desprotegidos. Las poblaciones más pobres en los países más pobres de la región tienen menor acceso al tratamiento del VIH. Se estima que en América Latina el 40% de las personas que viven con el VIH son adolescentes y jóvenes de los cuales 54.000 son niños y niñas menores de 15 años. Menos de un 30% de las mujeres embarazadas diagnosticadas con VIH tiene acceso a los servicios para prevenir la transmisión del virus a sus hijos. Romper el silencio implica, entre otras cosas, que más niños viviendo con VIH puedan proseguir sus estudios o que cada vez más niños y sus madres accedan a servicios de prevención, protección y tratamiento adecuados. El compromiso político traducido en acción contribuye enormemente a este fin, tal como demuestran los mayores niveles de financiación asignados a estos servicios a partir del lanzamiento de la campaña regional *Únete por la niñez, Únete con la Juventud, Únete para Vencer al Sida* en El Salvador en 2005. Con la participación activa de los gobiernos, ONUSIDA y UNICEF, la campaña visibiliza a la infancia y adolescencia para avanzar en la protección de la niñez afectada.

Combatir el estigma y la discriminación contra la población adolescente, en especial la más pobre, es particularmente importante frente a la tendencia creciente en América Latina de abordar mediante medidas represivas las conductas adolescentes. Ello se expresa en las Leyes que regulan la responsabilidad penal juvenil, la estigmatización de los medios de comunicación, el maltrato policial e institucional en centros de reclusión. El fenómeno de la exclusión de los adolescentes merece una atención central en las políticas públicas destinadas a reducir la exclusión y promover la cohesión social.

Debido a que garantizar los derechos de niños, niñas y adolescentes implica no solamente una responsabilidad legal y moral, sino también financiera, las políticas públicas de infancia deben recibir una adecuada dotación presupuestaria. El volumen y uso de los recursos públicos asignados al cumplimiento de los derechos de la infancia y la adolescencia constituye un importante indicador del grado de prioridad que otorgan los Estados a tal fin.

Una mayor y más equitativa **inversión social** es un instrumento clave para la implementación de derechos y, por tanto, de equidad y cohesión social.

Por último, queremos enfatizar que avanzar en el camino de la cohesión social implica necesariamente avanzar en la garantía de derechos en los niveles más descentralizados, llegando hasta las comunidades más remotas para incluir a sus niños y adolescentes en los mecanismos nacionales de protección social.

Celebramos nuevamente que la IX Conferencia Ministerial se dedique a analizar un tema tan relevante para la infancia y la adolescencia Iberoamericana y les auguramos unas deliberaciones altamente productivas.