

# LA POBREZA EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE AÚN TIENE NOMBRE DE INFANCIA

*“Nosotros no somos la fuente de los problemas,  
somos los recursos que se necesitan para resolverlos.  
No representamos un gasto, representamos una inversión.  
No solamente somos gente joven.  
Somos personas y ciudadanos de este mundo.  
Hasta que otros acepten la responsabilidad que tienen  
con nosotros, seguiremos luchado por nuestros derechos.  
Ustedes nos llaman el futuro, pero también somos el presente”*

Mensaje del Foro de la Infancia,  
leído ante la Sesión Especial de las Naciones Unidas sobre la Infancia

Documento preparado por la CEPAL y el UNICEF  
para la XI Conferencia de Esposas de Jefes de Estado  
y de Gobierno de las Américas  
México, D.F., 25 al 27 de septiembre de 2002



*La Pobreza en América y el Caribe aún Tiene Nombre de Infancia*

© La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) septiembre 2002

ISBN: 92-806-3784-1

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)  
Sede Subregional en México  
Av. Presidente Masaryk 29  
11570 México, D.F.  
[www.cepal.org.mx](http://www.cepal.org.mx)

Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF)  
Oficina Regional para las Américas y el Caribe  
Apartado 3667  
Balboa Ancón  
Panama City, República de Panamá  
[www.unicef.org](http://www.unicef.org)

La preparación de este documento fue coordinada por Alfredo Missair, Subdirector Regional de UNICEF para América Latina y el Caribe y Rebeca Grynspan, Directora de la Sede Subregional de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

La redacción del mismo estuvo a cargo de Ximena de la Barra, Asesora Regional de UNICEF en Política Pública, Pablo Serrano, Jefe de la Unidad de Desarrollo Social de la Sede Subregional de la CEPAL en México y Dennis Arends, Asistente de Programas de UNICEF.

Colaboró también la oficina de UNICEF en México.

Ilustración de la portada:

Diego Rivera, *Picos e Inesita*, 1928

D.R. © 2002. Banco de México, Fiduciario en el Fideicomiso relativo a los Museos Diego Rivera y Frida Kahlo

Av. Cinco de Mayo No. 2, Col. Centro, Del. Cuauhtémoc, 06059 México, D.F.

# ÍNDICE

INTRODUCCIÓN .....	5
1. Propósito y naturaleza del documento .....	5
2. Antecedentes .....	6
I. POBREZA Y GASTO FAMILIAR EN AMÉRICA LATINA .....	9
1. La magnitud de la pobreza en la región .....	9
2. La niñez y la adolescencia desproporcionadamente pobres .....	9
3. El empleo y los salarios dignos como factores determinantes para salir de la pobreza .....	11
4. Los bajos salarios y el desempleo adulto, factores determinantes del trabajo infantil .....	11
5. Más allá del trabajo infantil .....	12
6. La transmisión intergeneracional de la pobreza .....	13
7. El bono demográfico .....	14
II. AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE, LA REGIÓN DE MAYORES DISPARIDADES .....	21
1. La desigualdad, factor subyacente de la pobreza .....	21
2. Las disparidades múltiples de la exclusión .....	22
3. El impacto sobre la infancia y la adolescencia .....	23
III. EL GASTO SOCIAL .....	27
1. América Latina y el Caribe, una región con gasto social procíclico .....	27
2. El gasto social público, una opción política redistributiva .....	28
3. El gasto social básico, el que más beneficia a la infancia .....	30
4. Giro hacia lo social en la política pública .....	30
5. La responsabilidad ciudadana en el gasto social .....	31
IV. CUMPLIMIENTO DE LAS METAS ACORDADAS .....	37
1. Logros regionales en materia de infancia durante la pasada década .....	37
2. Cumplimiento de metas por país .....	39
3. Nuevas metas planteadas para la presente década y congruencia entre éstas .....	52
V. PRINCIPALES RECOMENDACIONES .....	59
1. Apoyar el cumplimiento de las metas de la Sección Especial para la Infancia y de las Cumbres Iberoamericanas .....	59
2. Ataque frontal a las disparidades y no sólo a los peores síntomas de la pobreza .....	59
3. Promover un gasto público contracíclico en tiempos de crisis .....	60
4. Crear empleo de adultos para aumentar el gasto familiar y desempear a los niños .....	60
5. Dar prioridad a la educación para interrumpir la transmisión intergeneracional de la pobreza .....	61
6. Promover el fortalecimiento de la institucionalidad pública .....	61
ANEXO ESTADÍSTICO .....	62

## ÍNDICE DE CUADROS

Cuadro		Página
1	América Latina: Incidencia de la pobreza, por grupos de edad .....	10
A-1	Magnitud de la pobreza (población) .....	63
A-2	América Latina: Relación de ingreso medio de los hogares y coeficiente Gini .....	64
A-3	Gasto público social, 1990-1991/1998-1999 .....	65
A-4	América Latina y el Caribe (17 países): Asistencia escolar según grupos de edad y cuartil de ingreso familiar, 1990 y 1999 .....	66
A-5	Progreso desde la cumbre mundial en favor de la infancia, 1990-2000 .....	69

## INDICE DE GRÁFICOS

Gráfico		Página
1	América Latina: Proyección de la población pobre a 2002, por grupos de edad .....	15
2	América Latina (17 países): Incidencia de la pobreza urbana por grupos de edad, 1999 .....	16
3	América Latina (12 países): Incidencia de la pobreza rural por grupos de edad, 1999 .....	17
4	América Latina (19 países): Incidencia de trabajo infantil (entre 10 y 14 años), 1996 .....	18
5	América Latina (19 países): Incidencia del trabajo infantil (entre 10 y 14 años), 1996 .....	19
6	América Latina y el Caribe (23 países): Distribución del ingreso, 1999 .....	24
7	América Latina (22 países): Distribución del ingreso, 1989-1998 .....	25
8	América Latina (16 países): Variaciones en la distribución del ingreso en los años noventa .....	26
9	América Latina (17 países): Gasto público social por habitante, 1998-1999 .....	33
10	América Latina (17 países): Gasto público social como porcentaje del PIB, 1998-1999 .....	34
11	América Latina (17 países): Gasto público social como porcentaje del gasto público total, 1998-1999 .....	35
12	América Latina y el Caribe (11 países): Gasto en servicios sociales básicos como porcentaje de gasto público total, promedio 1994-1996 .....	36
13	Grado de cumplimiento de la meta del 100% de la tasa neta de escolarización en enseñanza primaria para niñas, 1990-2000 .....	41
14	América Latina (15 países): Gasto social per cápita en educación (1998-1999) con relación al grado de cumplimiento de la meta de universalización de matrícula (1990-2000) .....	42
15	Grado de cumplimiento de la meta del 80% de alumnos de enseñanza primaria que alcancen el 5º grado, 1990-2000 .....	43
16	América Latina (15 países): Gasto social per cápita en educación (1998-1999) con relación al grado de cumplimiento de la meta de alcanzar el 5º grado (1990-2000) .....	44
17	Grado de cumplimiento de la meta de reducción del 33% de la tasa de mortalidad infantil, 1990-2000 .....	45
18	Grado de cumplimiento de la meta del 100% de partos atendidos por personal especializado, 1990-2000 .....	46
19	Grado de cumplimiento de la meta de reducir a menos de 10% el bajo peso al nacer, 1990-2000 .....	47
20	Grado de cumplimiento de la meta de reducción del 50% en la insuficiencia ponderal de los menores de 5 años, 1990-2000 .....	48
21	Grado de cumplimiento de la meta del 100% de la población que usa fuentes mejoradas de agua potable en áreas rurales, 1990-2000 .....	49
22	Grado de cumplimiento de la meta del 100% de la población que usa instalaciones adecuadas de saneamiento en áreas rurales, 1990-2000 .....	50
23	América Latina (14 países): Reducción del trabajo infantil (1990-1998) y cumplimiento de la meta de alcanzar el 5º grado (1990-2000) .....	51

# INTRODUCCIÓN

---

## 1. Propósito y naturaleza del documento

El presente documento constituye un aporte conjunto de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) a la XI Conferencia de Esposas de Jefes de Estado y de Gobierno de las Américas a realizarse en México, entre el 25 y el 27 de septiembre de 2002, cuyo tema central es **Niñez en pobreza**.

El documento se basa en recientes trabajos conjuntos de la CEPAL y el UNICEF como aporte al proceso de las cumbres iberoamericanas, y se actualiza a la luz de las conclusiones de la Sesión Especial de las Naciones Unidas sobre la Infancia celebrada en mayo de 2002 en Nueva York, en la cual, junto con otros agentes sociales, participaron sustantivamente las Esposas de Jefes de Estado de las Américas.

Se incluyen en este estudio sólo los países de América Latina y el Caribe que corresponden al ámbito geográfico

de las actividades de la CEPAL y el UNICEF en la región. En consecuencia, este documento no ofrece información detallada correspondiente a los Estados Unidos ni a Canadá, a pesar de que la presente Conferencia se refiere al ámbito de las Américas. Por otra parte, el análisis realizado se basa en información oficial, que salvo excepciones, sólo abarca hasta el año 2000. En una región tan dinámica, en la que en varios campos se atraviesa una situación de crisis, es probable que las condiciones planteadas hayan cambiado, aunque no en el sentido de una mejora.

En este contexto se considera como integrante de la infancia y la adolescencia a todo menor de 18 años, como lo estipula la Convención sobre el Derecho de los Niños, salvo que se especifique lo contrario.<sup>1</sup>

---

1 En este documento se usarán los términos “niño” y adolescente” en sentido genérico, es decir, abarcan a las personas de ambos sexos. Si es necesario enfatizar esta diferencia se recurrirá a la utilización de los artículos correspondientes.

## 2. Antecedentes

El UNICEF fue precursor en materia de grandes cumbres mundiales al organizar en 1990 la primera de éstas, la Cumbre Mundial en Favor de la Infancia (CMFI). Entonces se establecieron 27 metas en beneficio de la infancia, apoyándose en la Convención sobre los Derechos del Niño como marco conceptual. Las metas tenían por objetivo facilitar el seguimiento de los avances que se esperaban lograr gracias a los compromisos políticos asumidos en dicha Cumbre. Ha transcurrido ya más de una década. Gracias a que se hizo un seguimiento constante por medio de reuniones ministeriales bienales, la última de las cuales se realizó en Kingston, Jamaica, ya se tiene una evaluación clara de los logros obtenidos en la pasada década, así como de los desafíos aún pendientes. Más aún, en la Sesión Especial de las Naciones Unidas sobre la Infancia, celebrada en mayo de 2002, se dieron a conocer públicamente los resultados y se agregaron nuevos objetivos para seguir avanzando en materia de cumplimiento de los derechos de la infancia y la adolescencia. Según estos acuerdos, no sólo se busca abordar las tareas inconclusas, sino que también se adicionan nuevas metas que reflejan la preocupación por los problemas emergentes en la región.

Cabe reconocer que el factor detonante primordial de los progresos en materia de infancia y adolescencia ha sido, sin lugar a dudas, la promulgación y ratificación por casi todos los países del mundo, con la sola excepción de los Estados Unidos, de la Convención sobre los Derechos del Niño. Esta Convención, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 20 de noviembre de 1989, ha sido el instrumento de derechos humanos más rápidamente ratificado de todos los tiempos. La Convención eleva a niños y adolescentes a la categoría de sujetos de derechos y establece obligaciones de los Estados y de las familias hacia ellos. Contiene principios fundamentales como el de la universalidad, el de la no discriminación, el de la indivisibilidad de los derechos y el derecho a los niños a la libertad de expresión. La observancia de estos principios conlleva la decisión de desarrollar sociedades justas, incluyentes, donde las necesidades sean consideradas derechos exigibles y en las cuales el concepto de expansión de la ciudadanía incluya tanto los derechos civiles y políticos como los económicos y sociales.

Basada en estos principios, la CMFI, al establecer metas, lo que hizo fue orientar tareas y promover procesos. Si bien la Convención establece el principio de la universalidad, y en rigor todas las metas deberían ser fieles a ello y plantearse un 100% de logros, la Cumbre fue realista al entender el cumplimiento de metas como un proceso, lo que condujo a la determinación de establecer metas progresivas. De esta forma, las metas constituyen solamente una ruta crítica que ayuda a la sociedad a avanzar hacia la universalidad de los derechos de la infancia. Por otra parte, en virtud de que las metas están cuantificadas y vinculadas a un período de tiempo específico para su cumplimiento, son de muy fácil evaluación. En el curso de la década de 1990 se organizó una serie de reuniones ministeriales para dar seguimiento a los avances y para instar a los países más rezagados a contribuir con esfuerzos adicionales en el logro de dichas metas.

La ratificación de la Convención motivó a los Estados Parte de la Convención a emprender una serie de reformas legislativas para adaptar la legislación nacional vigente a la Convención. Los países que realmente se comprometieron con la Convención abandonaron sus antiguas leyes sobre minoridad para transformar a los niños en sujetos de derechos.

Paralelamente, a partir de la Cumbre Mundial para el Desarrollo Social llevada a cabo en Copenhague en 1995, se inició una campaña para aumentar el gasto público enfocado a la infancia. Además, se comenzaron a reformular las políticas públicas de modo que permitieran el cumplimiento de los mandatos de la Convención. Durante el desarrollo de la X Cumbre Iberoamericana realizada en Panamá en 2000, destinada exclusivamente al tema de la infancia y la adolescencia, quedó en evidencia que no hay política pública que no afecte el cumplimiento de los derechos de la niñez y la adolescencia. Por eso, no sólo habría que reformar las políticas sociales más directamente relacionadas con las necesidades de la infancia, como las de salud y educación, sino también las políticas económicas, impositivas y presupuestarias que permitan hacer efectiva una política social centrada en el interés superior de la infancia.

Por otra parte, los presidentes iberoamericanos, como grupo político, han estado preocupados por la infancia desde la Primera Cumbre Iberoamericana, y han utilizado su influencia para posicionar el tema en las agendas políticas regionales. A ello dedicaron la X Cumbre en Panamá, en el año 2000, donde asumieron compromisos con los niños y adolescentes de la región. Desde entonces, se ha pasado de la fase declarativa a la fase del cumplimiento.

El primer mandato cumplido fue el desarrollo de un análisis de la situación actual de la niñez y la adolescencia iberoamericana plasmada en un documento titulado *Construir Equidad desde la Infancia y la Adolescencia en Iberoamérica*, cuya elaboración recayó en la CEPAL, el UNICEF y la Secretaría de Cooperación Iberoamericana (SECIB). En el estudio se sostiene que a pesar de los logros indiscutibles en la última década, aún resta una enorme tarea por delante. Más de la mitad de los niños en la región viven en condiciones de pobreza y están excluidos de los servicios y de las oportunidades que les corresponden -realidades que perpetuarán la transmisión intergeneracional de la pobreza- porque las políticas públicas no han sido diseñadas para evitarlo. En el documento se enfatiza principalmente el tema de las disparidades, se identifican sus causas, y se afirma que la meta máxima será lograr universalidad en el acceso a servicios de igual calidad para todos los niños y adolescentes de Iberoamérica.

A fin de lograr dichos propósitos, los mandatarios acordaron una Agenda para la Niñez Iberoamericana que contiene 18 metas con sus correspondientes acciones estratégicas, Agenda que fue aprobada en la XI Cumbre Iberoamericana celebrada en Lima en 2001. En dicha ocasión se discutieron, además, los mecanismos necesarios para el seguimiento y financiamiento de dicha Agenda. La XII Cumbre Iberoamericana a celebrarse en Santo Domingo en 2002, ya ha iniciado los trabajos para transformar la Agenda Iberoamericana en un Plan

Operativo. Asimismo, ya hay algunos países en la región que han dado el siguiente paso, que es el de aprobar un Plan Nacional de Acción en Favor de la Infancia y la Adolescencia como forma de consolidar y avanzar en esta misma dirección.

Los mandatarios iberoamericanos representados por el Grupo de Río entregaron el resultado de sus deliberaciones en las Cumbres como aporte al documento *Un Mundo Apropiado para los Niños*, que se discutió y aprobó en la Sesión Especial de las Naciones Unidas sobre la Infancia en mayo de 2002. Asimismo, los países miembros de la Comunidad del Caribe (CARICOM) basaron su apoyo a la Sesión Especial en los acuerdos logrados en la V Reunión Ministerial de Infancia efectuada en Kingston, Jamaica en 2000, acuerdos que quedaron plasmados en el documento titulado *El Consenso de Kingston*.

Valga agregar al respecto otro síntoma auspicioso. Las Esposas de Jefes de Estado de la Región se han reunido informalmente en ocasión de las Cumbres de Jefes de Estado y se han constituido formalmente en un Sistema de Conferencias de Esposas de Jefes de Estado y de Gobierno de las Américas. En este ámbito se hacen significativas aportaciones a la promoción y compromiso en la consecución de las metas de carácter social de los países, en apoyo a las políticas públicas dirigidas a desarrollar y promover actividades para el mejoramiento de las condiciones de salud, educación, registro y bienestar de niños y niñas. Las Esposas de Jefes de Estado han sido altamente eficaces en dar visibilidad a las causas sociales, los derechos de las mujeres, la niñez y la adolescencia y en la promoción de la implementación de políticas, planes y programas, de conformidad con las prioridades nacionales y los acuerdos signados en el nivel regional o mundial.

Todos estos antecedentes han servido de marco conceptual y de insumo para el presente documento.