

Introducción

Las niñas y las adolescentes en América Latina y el Caribe nacen, viven y se desarrollan en circunstancias particulares por el entrecruzamiento de dos factores que se potencian: el ser mujeres y menores de edad. A estos factores se suman otros que profundizan su vivencia de la desigualdad desde los primeros años, tales como su pertenencia étnica o su área de residencia. La experiencia de ser niña o adolescente se encuentra entonces condicionada por sistemas de discriminación y exclusión vigentes en nuestras sociedades que deben ser develados de modo de adoptar políticas públicas que conduzcan a asegurarles sus derechos de infancia y vivir en condiciones de igualdad con los varones de su mismo grupo etario, pudiendo ambos transitar hacia la adultez de manera integral, creativa y participativa, tal como lo propone la Convención sobre los Derechos del Niño (ONU, 1989) y la Plataforma de Acción de Beijing (ONU, 1995).

Las deudas de igualdad y discriminación que afectan a las niñas y a las adolescentes en la región no son siempre visibilizadas de manera adecuada en atención a la disponibilidad de información en los países y la regularidad de su análisis, sin embargo, se tornan evidentes a la luz de sus efectos agregados en su bienestar y el de sus sociedades. Estos se expresan en fenómenos como la maternidad a temprana edad, el abandono de los estudios y las múltiples formas de la violencia de género, entre otros. Estas manifestaciones ilustran en el presente la conculcación de sus derechos y derivan en trayectorias truncadas y que se plasman en el goce limitado de su autonomía, entendido como la capacidad que las mujeres tienen para actuar conforme a sus propias elecciones en una triple dimensión, económica, física y política¹. La región muestra evidencia contundente sobre las barreras para su ejercicio por parte de las mujeres: América Latina y el Caribe es la región más desigual del planeta desde la perspectiva de la distribución de los ingresos, dinámica a la cual las desigualdades laborales que afectan a las mujeres contribuyen de manera directa² (CEPAL, 2014a). Estas desigualdades, que se expresan, entre otros indicadores, en la menor participación laboral de las mujeres respecto de los varones y sus brechas salariales (CEPAL, 2016), son reflejo de una cadena de desigualdades gestadas tempranamente. Entre éstas destaca la desigual

¹ La autonomía física se entiende como el control de las mujeres sobre su cuerpo y el derecho a una vida libre de violencia; la autonomía en la toma de decisiones refiere a la plena participación en la toma de decisiones que afectan su propia vida y la de los países; y la autonomía económica se relaciona con la capacidad de generar ingresos y recursos propios (CEPAL, 2015a).

² De acuerdo a CEPAL (2014a), si las brechas de participación laboral entre hombres y mujeres se redujeran en 18 países de América Latina, la incidencia de la pobreza caería entre un punto porcentual en Argentina y el Uruguay y hasta más de diez puntos porcentuales en El Salvador y Nicaragua, y la desigualdad medida a través del índice de gini podría llegar a caer hasta en cuatro puntos porcentuales en Nicaragua y Panamá.

distribución sexual del trabajo no remunerado de cuidados entre mujeres y varones que inicia desde la infancia, imponiendo a niñas y adolescentes mujeres obstáculos para el uso igualitario de su tiempo, su ejercicio de derechos y pudiendo limitar, en el presente y futuro, sus oportunidades educativas y laborales. A su vez, estas dinámicas se vinculan con otras que se desenvuelven en los planos de la menor participación política de las mujeres y el padecimiento de la violencia, ambos ámbitos que, pese a los avances paulatinos experimentados durante las últimas dos décadas, permanecen como obstáculos para la plena igualdad de género en la región (CEPAL, 2015a; CEPAL 2015b).

Para dar un salto cualitativo en todos estos aspectos, es fundamental impulsar una agenda de igualdad, incluida la igualdad de género, centrada en la infancia y donde las niñas y las adolescentes sean consideradas como sujeto de derechos y protagonistas del desarrollo sostenible. La igualdad a la que se aspira trasciende dimensiones puramente distributivas o de oportunidades y su génesis debe buscarse en distintos espacios de la vida social y económica, en los ámbitos de la cultura y el funcionamiento de las instituciones. De esta forma, su alcance requiere de un enfoque combinado y sustentado en los derechos, las capacidades, la igualdad de medios y el enfoque de género (CEPAL, 2014c).

Este documento busca contribuir a este desafío, analizando la situación de las niñas y las adolescentes en América Latina y el Caribe desde un enfoque que considera la especificidad de sus derechos, los obstáculos a los que están expuestas y los encadenamientos que éstas generan a lo largo de su ciclo de vida, impactando en la perpetuación de desigualdades, incluidas las de género que se construyen tempranamente. Tales desigualdades se expresan tanto en términos comparativos con sus pares varones, como al interior de los países, en función de su pertenencia o no a pueblos indígenas o afrodescendientes, al área donde residen o a su situación de pobreza, y determinan un escenario de múltiples barreras para su plena ciudadanía y su mayor vulnerabilidad frente a riesgos. Este panorama muestra una realidad preocupante en cuanto la igualdad de género es una precondition sustantiva para el logro de la igualdad y el desarrollo sostenible (CEPAL, 2016) y un compromiso plasmado en diversos instrumentos, como la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (ONU, 2015), la Plataforma de Acción de Beijing (ONU, 1995) y la Convención sobre los Derechos del Niño (ONU, 1989).

Transformar el presente de las niñas y adolescentes en la región para garantizar su real consideración como ciudadanas y cimentar la igualdad de género como principio guía del desarrollo interpela a la sociedad en su conjunto, y en particular, a los Estados y a su capacidad para diseñar políticas públicas efectivas y pertinentes. Este estudio busca ser un aporte en esta dirección. Para ello, caracteriza, a partir de información disponible para los países de la región, siete ámbitos seleccionados del bienestar y el ejercicio de derechos de las niñas y las adolescentes, los cuales son, a su vez, determinantes para su desarrollo en condiciones de igualdad desde la primera infancia, con implicancias profundas en el ejercicio de su autonomía en la adultez³: las características demográficas (capítulo I) y de sus hogares (capítulo II), el acceso a la educación (capítulo III.A) y a la salud (capítulo III.B), la maternidad adolescente (capítulo IV), el uso de su tiempo (capítulo V) y la violencia de género (capítulo VI). En este examen se ha puesto especial atención en la diversidad de esta población y la pluralidad de sus identidades, en particular, de acuerdo a su pertenencia étnica y su área de residencia, resaltando las necesidades que estas niñas y adolescentes tienen respecto de las respuestas de política pública que se requiere impulsar en los países.

El primer capítulo del documento presenta las principales características demográficas de la población de niñas y adolescentes en América Latina y el Caribe, considerando su pertenencia a pueblos indígenas y afrodescendientes y su área de residencia, entregando información fundamental para visibilizar a este grupo dentro de la población regional y considerarla como sujeto prioritario de la política pública.

El segundo capítulo indaga en la composición de los hogares en las que crecen niñas y adolescentes, con especial atención a su situación de pobreza. Los hogares constituyen una unidad fundamental para el análisis de las oportunidades a las que niñas y adolescentes acceden para el ejercicio temprano de sus derechos, así como de los riesgos a los que están expuestas. Es, además, al interior de los hogares donde se inician y reproducen prácticas que cimentan relaciones fundadas en la desigualdad de género, particularmente en lo relativo a la distribución de los roles asociados al trabajo reproductivo, situación que se extrema en el caso de niñas y adolescentes que se encuentran en situación de unión conyugal temprana.

³ El anexo 1 contiene los antecedentes metodológicos del estudio, para el cual se consideró información proveniente de fuentes primarias y secundarias sobre la situación de las niñas y las adolescentes en países de América Latina y el Caribe en las dimensiones consideradas.

El tercer capítulo analiza los avances que niñas y adolescentes han experimentado en dos dimensiones que cumplen un papel fundamental para la detención o reproducción intergeneracional de la pobreza: el acceso a la educación y a la salud y cuyo acceso genera bases sustantivas para su desarrollo integral.

La situación del embarazo infantil y adolescente ilustra, de manera más concreta, los desafíos de política pública en materia del acceso que niñas y adolescentes tienen a la salud sexual y reproductiva y a programas de educación sexual. Por su relevancia para comprender las barreras que enfrentan niñas y adolescentes en diversos planos, incluidos el educativo, el análisis de este fenómeno se expone en el cuarto capítulo del documento.

Asimismo, el quinto capítulo aborda la situación del tiempo para vivir la infancia y la adolescencia de las niñas y adolescentes, relevando información disponible respecto de su situación ocupacional e inserción en el mercado del trabajo. Los datos son ilustrativos respecto de la forma en que se construyen relaciones desiguales de género desde la infancia, las cuales se sedimentan en una segmentada división del trabajo remunerado y no remunerado, así como en las cadenas de exclusión que ésta genera sobre otros ámbitos, como la protección social y la educación.

El sexto capítulo caracteriza distintas expresiones de la violencia de género que experimentan niñas y adolescentes en la región con base en la información disponible, enfatizando la necesidad de avanzar en el fortalecimiento de mejores y más oportunos registros como medio relevante para garantizar el derecho a una vida libre de violencia.

El capítulo final del documento ofrece una síntesis de los principales elementos que surgen del análisis de la situación de las niñas y las adolescentes en las dimensiones indicadas, ilustrando posibles áreas de política pública donde intervenciones son requeridas para su atención.

La elección de las dimensiones incorporadas en el estudio responde a la interface entre dos conjuntos de lineamientos. Por una parte, se pone el acento en los activos con los que cuentan y desarrollan las niñas y las adolescentes en ámbitos como la educación, la salud, las condiciones de habitabilidad y el acceso a recursos económicos en sus hogares, los cuales, junto a la estructura de oportunidades a la que acceden a través de políticas públicas específicas, dan cuenta de sus posibilidades para enfrentar los riesgos a la pobreza (Kaztman y Filgueira, 2001) y a la vulneración de sus derechos que puedan atravesar a lo largo de su ciclo de vida.

Por otra parte, para la elaboración de este documento se han recogido el conjunto de indicaciones levantadas por los instrumentos internacionales de derechos humanos que resguardan los derechos de las niñas y las adolescentes y establecen bases a partir de las cuales se definen compromisos y estándares para los países en esta materia. Entre éstos destacan la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN) (ONU, 1989), la Convención para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra las Mujeres (CEDAW) (ONU, 1979), así como otros instrumentos de legislación internacional en materia de derechos humanos, como el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) (ONU, 1966), que definen el marco más amplio de derechos económicos y sociales que deben ser resguardados para todas las personas, incluidas niñas y adolescentes. En su conjunto, estos instrumentos definen la obligatoriedad de que los Estados garanticen, de manera progresiva, el ejercicio por parte de niñas y adolescentes de sus derechos a la educación, al nivel más alto posible de salud física y mental—incluyendo su acceso a programas y políticas de salud sexual y reproductiva y de prevención del embarazo adolescente—, a un nivel adecuado de vida y vivir una vida libre de violencia, explotación y abuso y en condiciones de plena igualdad.

Al mismo tiempo, el análisis planteado en el documento y las recomendaciones de política que de éste emergen, está permeado por el enfoque de género, el cual apunta a develar la construcción social de las relaciones asimétricas entre hombres y mujeres, con frecuencia, invisibilizado (CEPAL, 2010) y por la consideración central de que el logro de la igualdad, incluida la igualdad de género, se juega desde la primera infancia y reclama esfuerzos particulares para su logro. De esta forma, las problemáticas que experimentan niñas y adolescentes deben considerarse en su especificidad y presente para cautelar el ejercicio de sus derechos y considerando que las desigualdades de género que padezcan durante sus primeros años de vida se mantienen, reproducen y amplifican a lo largo del ciclo de vida.

La atención específica en esta población dice relación con el reconocimiento internacional que existe respecto de las situaciones particulares de discriminación que enfrentan niñas y adolescentes en el mundo, tanto por su edad como por su género, las cuales se plasman en diversos indicadores de bienestar y la necesidad de monitorear los posibles avances en este marco (ONU, 1995). En reconocimiento de esta situación es que la Organización de Naciones Unidas (ONU) ha instruido el seguimiento continuo y estrecho de la situación de las niñas y adolescentes y de los esfuerzos de los Estados por su igualdad con respecto a los niños y adolescentes varones. En particular, y en seguimiento a los compromisos adoptados en la Plataforma de Acción de Beijing (ONU, 1995), la Resolución 64/145 de 2009 (ONU, 2011) indica la necesidad de revisar de manera permanente la situación de las niñas y las adolescentes en ámbitos tales como su acceso a servicios sociales básicos, a la vivienda, a la educación y la salud, incluida la salud sexual y reproductiva, así como a mecanismos de prevención y protección contra prácticas que atenten contra la edad mínima reconocida por los Estados para contraer matrimonio, la mutilación genital y que impliquen violencia en todas sus formas. En esta línea, la ONU declaró en 2012 el 11 de octubre como el Día Internacional de la Niña (ONU, 2012, Resolución 66/170).

Asimismo, la reciente aprobación en 2015 de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible instala un horizonte estratégico a los Estados para la consideración prioritaria de la igualdad de género y el empoderamiento de niñas y adolescentes dentro de sus objetivos. La Agenda 2030 considera de manera específica la igualdad de género y los derechos de las mujeres y niñas en Objetivo 5, “Lograr la igualdad entre los géneros y el empoderamiento de todas las mujeres y niñas”, poniendo el énfasis en la erradicación de todas las formas de discriminación y de violencia que afectan a niñas, adolescentes y mujeres, incluyendo la eliminación de prácticas nocivas como el matrimonio infantil y mutilación genital, el reconocimiento del trabajo doméstico y de cuidados no remunerado y garantizando el acceso universal a la salud sexual y reproductiva y los derechos reproductivos. Sin embargo, el llamado a la acción respecto a la situación de las niñas y las adolescentes está implícitamente considerado a lo largo de toda la Agenda, incluido en las metas que aluden al bienestar de la infancia, en general, y a las niñas, en particular. El Objetivo 1 insta a reducir al menos a la mitad la población en situación de pobreza, incluyendo a niñas y a niños en este imperativo. El Objetivo 2 llama a poner fin al hambre y garantizar el acceso a la alimentación adecuada, sana, nutritiva y saludable. El Objetivo 3 indica la meta de poner fin a las muertes evitables de recién nacidos y niños menores de 5 años, la reducción de la mortalidad prematura por enfermedades no transmisibles, y, de especial relevancia para niñas y adolescentes, el acceso universal a los servicios de salud sexual y reproductiva⁴. El Objetivo 4 mandata a garantizar la conclusión universal de la educación primaria y secundaria, el acceso a servicios de atención y desarrollo en la primera infancia y a una enseñanza preescolar de calidad para todas las niñas y los niños, incluyendo metas específicas para abordar las desigualdades de género en el acceso a la educación, las instalaciones escolares y el currículum. El Objetivo 6 define el acceso a servicios de saneamiento e higiene con atención particular a las necesidades de las mujeres y las niñas y las personas en situaciones vulnerables. El Objetivo 8 incluye la meta de poner fin al trabajo infantil en todas sus formas al 2025. El Objetivo 11 indica la necesidad de considerar las necesidades de los niños, entre otras poblaciones, en el acceso al transporte, a zonas verdes y espacios públicos seguros. Finalmente, el Objetivo 16 mandata a poner fin a todas las formas de violencia contra los niños y a proporcionar acceso a una identidad jurídica para todos⁵.

La consideración dedicada del marco normativo internacional sobre las niñas y las adolescentes, así como los enfoques conceptuales y analíticos que han sido adoptados en este documento para el análisis de sus problemáticas, indican que el avance hacia el desarrollo integral y la plena autonomía de las niñas y las adolescentes, y el de la infancia en general, requiere de análisis y esfuerzos multidimensionales (CEPAL/UNICEF, 2010; CEPAL, 2013b Plan, 2012) y una perspectiva inter-generacional en las medidas adoptadas. Esta perspectiva es recogida en las secciones que siguen, bajo el convencimiento de que una mirada a la situación de las niñas y las adolescentes en la región entrega información valiosa para dirigir los esfuerzos nacionales e internacionales de cara al desafío de eliminar todas las formas de discriminación hacia las mujeres, desde su infancia, en base a evidencia.

⁴ Véase meta 1.3: “Para 2030, garantizar el acceso universal a los servicios de salud sexual y reproductiva, incluidos los de planificación de la familia, información y educación, y la integración de la salud reproductiva en las estrategias y los programas nacionales”.

⁵ Véase [en línea]: < <https://sustainabledevelopment.un.org/?menu=1300>>.