

La infancia comprometida: Potencialidades del enfoque de capacidades humanas en la aplicación de políticas para la efectivización de sus derechos¹

Florencia Barindelli²
Mathias Nathan³

Resumen

El discurso internacional dominante en el terreno de la infancia está centrado en el cumplimiento de los derechos humanos de niños y adolescentes. La aprobación de la Convención sobre los Derechos del Niño supuso un gran consenso mundial en torno al reconocimiento de los menores de 18 años como titulares de derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales. La Convención le asigna a los Estados Parte, como garantes de derechos, la responsabilidad última en el respeto de sus postulados y la obligación de realizar las adecuaciones administrativas, normativas y otras que sean necesarias para lograr el ejercicio efectivo de los derechos establecidos.

Paralelamente, los Estados de América Latina y el Caribe han asumido una serie de compromisos internacionales y regionales que refieren a metas concretas de desarrollo y suponen la adopción de políticas para lograr progresos en la calidad de vida de niños, niñas y adolescentes. Entre estos compromisos se destacan los ODM y, en particular, el plan de acción "Un mundo apropiado para los niños".

A pesar de estos avances en materia de acuerdos sobre marcos y horizontes de trabajo, la realidad de la infancia en el continente continúa signada por las situaciones de pobreza e inequidad social. Una de las posibles explicaciones de ello sería la dificultad estructural para traducir los compromisos instalados en políticas efectivas de realización y cumplimiento. La perspectiva del desarrollo basada en la formación de capacidades humanas y el acceso equitativo a las oportunidades económicas y también políticas, sociales y culturales, puede jugar un rol clave en este campo.

¹ Ponencia presentada en la II Conferencia Latinoamericana y del Caribe sobre Desarrollo Humano y el Enfoque de Capacidades. Reflexiones sobre pobreza, desigualdad y democracia. 15, 16 y 17 octubre 2008, Montevideo, Uruguay. Universidad de la República, Oxford Poverty & Human Development Initiative, Human Development & Capability Association, PNUD.

² Socióloga. Consultora del Instituto Interamericano del Niño, la Niña y Adolescentes – OEA. Correo de contacto: flobarin@gmail.com

³ Sociólogo. Consultor del Instituto Interamericano del Niño, la Niña y Adolescentes – OEA. Correo de contacto: nathanmathias@gmail.com

Este documento implica una primera aproximación al análisis de las potencialidades del enfoque de capacidades humanas para complementar el enfoque de derechos en el campo de la infancia en América Latina y el Caribe, de modo de repensar las políticas públicas destinadas a cerrar las brechas de inequidad social existentes y transformar los compromisos internacionales en acciones que modifiquen la calidad de vida de los niños.

Para ello, se describen brevemente los obstáculos vinculados con la implementación de la Convención sobre los Derechos del Niño y el seguimiento de los compromisos asumidos por los Estados, se señala la situación de pobreza e inequidad en la que se encuentra la infancia en América Latina a través de los ejemplos de la mortalidad infantil y el acceso a la educación, para luego introducir la perspectiva de las capacidades humanas y sus aplicaciones para las políticas públicas destinadas a garantizar los derechos de niños, niñas y adolescentes. Si bien no se alcanza una definición precisa sobre los elementos potenciales que podrían ser incorporados en el diseño de políticas, sí es posible vincular algunas cuestiones relacionadas con la articulación de las políticas de desarrollo humano y los procesos económicos y sociales y la relevancia de la agencia en el fortalecimiento de la participación infantil en el contexto de la familia y la comunidad.

Introducción

A partir de la ratificación de la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN) que consagra los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales a las personas menores de 18 años, se instala a nivel mundial el enfoque de derechos humanos como paradigma dominante en el tratamiento de la infancia y adolescencia.

Esto ha abierto diversos debates, entre los que se encuentran los nuevos roles del Estado y de la sociedad civil en relación a la garantía y el control del cumplimiento de derechos, los nuevos roles de la familia y el Estado en la protección social de los niños, la universalidad de los derechos económicos, sociales y culturales, y las formas de hacer realidad la ciudadanía en la niñez, entre otros.

La gran preocupación que subyace todos los debates es pensar cómo - a través de qué canales, qué métodos y qué actores – lograr que las disposiciones y los principios de la CDN traspasen los enunciados normativos y los cambios discursivos y tomen cuerpo en los diseños institucionales, en las políticas públicas implementadas y, en definitiva, en la cotidianidad de niños, niñas y adolescentes.

Para avanzar en ese sentido, los Estados han asumido otros compromisos internacionales que refieren a metas concretas de desarrollo como fueron el Plan de Acción de la Cumbre Mundial a favor de la Infancia, los Objetivos de Desarrollo del Milenio y el Plan de Acción "Un Mundo Apropiado para los Niños". Así como la CDN promovió una ola de reformas legislativas, también los países de América Latina se han embarcado en la formulación de numerosos Planes Nacionales para la infancia a partir de los años 90.

Sin embargo, a pesar de los acuerdos sobre marcos y horizontes de trabajo, la realidad de la infancia en el continente continúa signada por las situaciones de pobreza e inequidad social. Una de las posibles explicaciones de ello sería la dificultad estructural para traducir los compromisos en políticas efectivas de realización y cumplimiento.

El objetivo de la presente ponencia consiste en analizar algunas de las potencialidades del enfoque de capacidades humanas para complementar el enfoque de derechos en el campo de la infancia en América Latina. Para ello primero se presenta el enfoque de derechos humanos y los principales instrumentos internacionales existentes en la materia, se discute someramente la naturaleza particular de los derechos económicos, sociales y culturales y los mecanismos diferenciados de seguimiento. Luego se ilustra cómo las mejoras sociales en la región evolucionan dentro de dinámicas segmentadas de distribución del bienestar, excluyendo a un gran número de niños y niñas de la efectivización de sus derechos. Posteriormente se desarrollan algunas miradas sobre la perspectiva de capacidades humanas y sus aplicaciones para las

políticas públicas de infancia, para terminar aportando algunas reflexiones sobre posibles complementariedades de ambos enfoques.

El enfoque de derechos del niño como paradigma dominante en el tratamiento de la infancia

El discurso internacional dominante en el terreno de la infancia está centrado en el cumplimiento de los derechos humanos de niños y adolescentes. La aprobación en 1989 y posterior ratificación de la CDN por la casi totalidad de los Estados del mundo, supuso un amplio consenso en torno al reconocimiento de los menores de 18 años como titulares de derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, bajo los principios de supervivencia y desarrollo, no discriminación, interés superior y participación.

La CDN integra dos lógicas en el enfoque de derechos del niño: por un lado la lógica de "inclusión", que implica extender los derechos humanos fundamentales de los adultos a los niños y, por el otro, la de "reconocimiento", que en pocas palabras significa reconocer que el status particular de los niños conlleva formas específicas de vulnerabilidad y titularidad de derechos e identificar a este grupo etario como prioritario en las estrategias de intervención pública. Los niños, entonces, no deberían ser visualizados como "modelos a escala" de adultos sino considerados como sujetos en desarrollo que requieren una atención particular y distintiva (White, 2002).

La nueva concepción del niño como sujeto pleno de derechos cancela la imagen previa del "menor" como objeto de la compasión y/o represión, abriendo la discusión acerca de la ciudadanía en la niñez y obligando a renovar el enfoque de trabajo de las diversas instancias de regulación -escuelas, servicios sociales, justicia, policía, medios de comunicación, etc.- y la redefinición de funciones tanto del Estado como del movimiento social (García Méndez, 1991:16).

Previamente a la CDN, la concepción predominante conocida como la "doctrina de la situación irregular", se caracterizó por una profunda división al interior de la categoría infancia, separando a niños y adolescentes de los entonces llamados "menores". Dentro de estos últimos, se trataba indistintamente a aquellos niños y adolescentes infractores de los niños excluidos de la escuela y la familia, permitiendo la disposición de medidas de privación de libertad por motivos vinculados a la pobreza y la exclusión social.

Esta concepción y todos los instrumentos que se desprendieron de ella confundió *"la protección de una categoría de sujetos débiles con la legitimación de formas irrestrictas de intervención coactiva sobre los mismos. La protección de un supuesto "menor-delincuente abandonado", constituye la materia prima sobre la cual se apoya una endeble pero persistente construcción que sirvió y todavía hoy sirve de base al (no) derecho de "menores" latinoamericanos"*(García Méndez y Carranza, 1992: 12).

La CDN⁴ estaría inaugurando, entonces, un nuevo momento en la historia de la relación entre la ley y los niños, asignándole a los Estados, como garantes de los derechos humanos, la responsabilidad última en el respeto de sus postulados y la obligación de adecuar la normativa nacional, adoptar las medidas necesarias para la efectivización de derechos y establecer mecanismos de garantías.

Sin embargo, la CDN identifica a los padres, y no al Estado, como los principales responsables económicos de la crianza del niño. Las relaciones con padres u otros familiares en la vida de los niños son vistas como mediadoras de la relación entre el Estado y el niño. El Estado debe asegurar que los recursos estén disponibles (salud, educación o seguridad social) para que la familia pueda cumplir con sus responsabilidades. Si bien por lo general la relación entre la familia y el Estado es entendida como de apoyo mutuo, también es un ámbito de tensiones entre intereses divergentes. Existe una preocupación porque el Estado no traspase los límites legítimos de la autoridad familiar pero al mismo tiempo el Estado debe velar por el cumplimiento de los derechos siendo el principio del interés superior del niño el que dirime las potenciales tensiones entre ambos (White, 2002).

Los derechos humanos tienen la característica de ser inalienables, indivisibles, universales e interdependientes. Por lo tanto, cuando se plantea el enfoque de derechos en las políticas, hay que tener presente que los derechos humanos no están “en construcción” o que pueden cumplirse si se vulnera alguno de ellos, o que pueden cumplirse si se vulneran para algún grupo de seres humanos, o que existen prioridades entre ellos. Estos supuestos deberían estar por detrás de las políticas destinadas a la implementación de la CDN.

Sin embargo, existen debates en torno a la naturaleza de determinados derechos, particularmente de los derechos económicos, sociales y culturales (DESC), o al ejercicio efectivo de los derechos civiles y políticos para el caso específico de niños, niñas y adolescentes.

Con respecto a los DESC, el debate sobre su naturaleza concurre tanto para niños como para adultos. El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966, así como su confirmación y ampliación en la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo, lejos de saldar el problema de la universalidad de estos derechos, la instala. La CDN reconoce esta particularidad en la medida en que establece la realización progresiva de estos derechos⁵:

⁴ La “nueva doctrina de la protección integral” estaría conformada no solo por la CDN sino también por sus Protocolos Facultativos, Las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para la Administración de la Justicia de Menores, conocidas como Reglas de Beijing; Las Reglas de las Naciones Unidas para la Protección de los Menores Privados de Libertad y Las Directrices de las Naciones Unidas para la Prevención de la Delincuencia Juvenil, conocidas como Directrices de Riadh.

⁵ En su artículo 4 la CDN establece: “*Los Estados Partes adoptarán todas las medidas administrativas, legislativas y de otra índole para dar efectividad a los derechos reconocidos en la presente Convención. En lo que respecta a los derechos económicos, sociales y culturales, los Estados Partes adoptarán esas medidas hasta el máximo de los recursos de que dispongan y, cuando sea necesario, dentro del marco de la cooperación internacional*”.

"A diferencia de éstos (los derechos civiles y políticos), que son universales y formales, los derechos sociales tienen sentido sólo si se conciben como aspiraciones a prestaciones concretas, las cuales no pueden ser universales, sino particulares y selectivas (...). Si bien las discusiones sobre la naturaleza de estos derechos persisten, este enfoque se ha extendido porque permite visualizar situaciones de graves carencias y brinda argumentos que justifican el abordaje de estos problemas y su resolución". (Amarante y Arim, 2005: 20).

Relacionado a la particularidad de los DESC, a las tendencias y presiones por la transparencia y la rendición de cuentas, pero principalmente por la preocupación de cómo hacer para incorporar las disposiciones de la CDN a la vida institucional y cultural de las naciones y en la vida cotidiana de los individuos, las familias y las comunidades, es que se desarrollan otros instrumentos internacionales que refieren a metas concretas de desarrollo.

Ya en 1990 con la Cumbre Mundial a favor de la Infancia se aprueba un Plan de Acción que constituye una agenda práctica asumida por los Estados, en la que se fijan un conjunto de metas específicas y comunes, con plazos definidos, que responden a una serie de prioridades para avanzar en la ruta hacia el desarrollo. Posteriormente, los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM)⁶ se vinculan también con la infancia y adolescencia tanto en forma directa como indirecta. En el primer grupo, encontramos el objetivo 2 (lograr la enseñanza primaria universal), el 3 (remover la igualdad entre los géneros) y el 4 (reducir la mortalidad en la infancia). El resto de los ODM tienen importantes efectos indirectos sobre los objetivos de infancia recién mencionados. En particular, se deben considerar las metas relacionadas con el objetivo 1 (erradicar la pobreza extrema y el hambre), el 5 (mejorar la salud materna) o el 6 (combatir el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades). Por último, en el documento elaborado por la Sesión Especial de la Asamblea General de las Naciones Unidas a favor de la infancia denominado "Un mundo apropiado para los niños"⁷, la totalidad de las metas planteadas apuntan específicamente a mejorar la situación de la niñez y la adolescencia en el mundo. Su Plan de Acción 2000-2010 recoge en parte los resultados de los compromisos asumidos en el Plan de Acción de la Cumbre Mundial a Favor de la Infancia (1990-2000), al tiempo que se alinea a los ODM.

Si los derechos son generales y "atemporales", los instrumentos internacionales a través de los cuales se asumen metas concretas, realizan el aporte de establecer indicadores de progreso en la calidad de vida de los niños y adolescentes, que requieren para llevarse a la práctica de la adopción de políticas y de la acción concertada nacional e internacional.

De hecho no todos los derechos han contado con la misma capacidad de operacionalización en metas. Si se comparan derechos y metas en los planes de acción, se notará que las metas referidas a salud, nutrición y educación son

⁶ Cumbre del Milenio - Declaración del Milenio. Año 2000.

⁷ Sesión Especial a favor de la Infancia de la Asamblea General de las Naciones Unidas. Año 2002.

bien específicas y mensurables en el tiempo, mientras que los derechos a la protección especial frente a determinadas circunstancias difíciles (como por ejemplo frente a la explotación económica y sexual, al maltrato y el abuso, a situaciones de conflicto con la ley, etc.) encuentran en la propia CDN una especificidad mayor⁸.

Durante la década de los 90, no solamente se produce en la región una ola de reformas legislativas que procuran la adecuación de la normativa nacional a la CDN, sino que también se elaboran planes nacionales muy diversos que buscan traducir estas metas globales a las condiciones únicas de cada Estado. Así se produce una proliferación de planes nacionales y regionales, tanto generales sobre infancia y adolescencia como temáticos (salud, educación, trabajo infantil, trata, explotación, etc.), que se suceden unos a los otros y que, en general, si tienen algún mecanismo de seguimiento es a través de informes de avance cuando los mismos alcanzan indicadores mensurables.

Mecanismos de seguimiento diferenciado y su efectividad

La CDN introdujo con fuerza vinculante mecanismos supranacionales para controlar el cumplimiento de las obligaciones contraídas por los Estados ratificantes. En este sentido, establece la creación del Comité de los Derechos del Niño⁹ con la finalidad de examinar los progresos realizados en la aplicación de la CDN, obliga a los Estados Partes a presentar informes periódicos sobre las medidas adoptadas para dar efecto a los derechos consagrados¹⁰ y le otorga un rol importante a los organismos especializados internacionales. La dinámica de funcionamiento del Comité permite además la participación activa de las organizaciones de la sociedad civil que, mediante la elaboración de los llamados "informes alternativos", dan su punto de vista acerca de los progresos y principales dificultades en el goce de los derechos de niños y adolescentes del Estado correspondiente.

Alguno de los impactos más destacados del Comité, y por ende de la CDN, son: a) la elaboración de las "Observaciones Finales"¹¹ por parte del Comité que cuentan con una fuerte legitimidad y que se conforman en herramientas de incidencia; b) la generación de doctrina especializada en la materia mediante la publicación de "Observaciones Generales" y la organización anual de los "Días

⁸ Ver Anexo 1: Correspondencia de metas para los niños 1990 – 2000 en relación al articulado de la CDN.

⁹ Cfr. Art. 43 de la CDN

¹⁰ Cfr. Art. 44 de la CDN

¹¹ Para cumplir su obligación de presentación de informes, los Estados partes deben informar por primera vez dos años después de su ratificación, y posteriormente cada cinco años. Además del informe gubernamental, el Comité de los Derechos del Niño recibe información sobre la situación de los derechos humanos en los países a través de otras fuentes, entre ellas las ONGs, organismos de las Naciones Unidas, otras organizaciones intergubernamentales, instituciones académicas y la prensa. Teniendo presente toda la información disponible, el Comité examina el informe junto con los representantes oficiales del Estado Parte. Sobre la base de este diálogo, el Comité expresa sus preocupaciones y recomendaciones, conocidas como *Observaciones Finales*, las cuales son públicas (IIN, 2004),

de debate¹²; c) y el fortalecimiento de un proceso de organización de la sociedad civil primero en coaliciones nacionales, luego regionales y también mundiales, pudiéndose identificar en América Latina una distinción entre aquellas organizaciones de la sociedad civil cuyas prácticas institucionales se centran en el monitoreo de la aplicación de los postulados de la CDN en el país y las que se dedican a prestar servicios sociales en asociación con el Estado, particularmente en el marco de las reformas en materia de políticas públicas observadas en la década del '90.

En relación al seguimiento de los instrumentos internacionales dirigidos a metas, el Comité de los Derechos del Niño si bien recomienda la generación de una estrategia o política nacional dirigida a la infancia y adolescencia basada en el Plan de Acción "Un Mundo apropiado para los Niños", no se basa sobre en este documento para emitir el resto de sus Observaciones en relación a la implementación de la CDN.

¿Cómo ha de ser esta estrategia o política? Si bien es claro que cada Estado es soberano para adoptar las medidas que le resulten pertinentes, el procedimiento que se ha llevado a cabo en la región y que ha sido promovido fuertemente, además de contar con la base legal de los instrumentos antedichos, ha sido la elaboración de Planes Nacionales.

La ventaja de los planes es que tienen la capacidad de expresar prioridades programáticas que debieran insertarse en un contexto más amplio de la agenda nacional, uniendo la política social con la económica, y que pueden facilitar coordinaciones interinstitucionales en el marco de una reforma institucional que podría ser más amplia. Sin embargo, la política pública dirigida a la infancia con enfoque de derechos humanos no necesariamente se vehiculiza a través de Planes Nacionales.

Más allá de las razones técnicas y políticas por las que se puede impulsar o no el seguimiento de determinados instrumentos en comparación a otros (por ejemplo el sistema de Naciones Unidas le ha dado un fuerte impulso al seguimiento de los ODM y no así al Plan de Acción "Un Mundo Apropiado para los Niños"), lo relevante es preguntarse si en definitiva son estas herramientas las idóneas para facilitar el diseño e implementación de políticas públicas, que logren dar un cumplimiento integral a los derechos del niños en un contexto regional de gran desigualdad social y pobreza en la infancia.

La instalación de estos mecanismos de seguimiento, si bien han permitido la movilización y las acciones anteriormente señaladas, entre otras, no puede

¹² Ocasionalmente, el Comité publica su interpretación de los contenidos y las disposiciones de la Convención sobre los Derechos del Niño, bajo forma de Comentarios Generales sobre alguna cuestión temática (<http://www2.ohchr.org/english/bodies/crc/comments.htm>). Una vez al año, el Comité celebra un Día de Debate General sobre una disposición de la Convención sobre los Derechos del Niño con el fin de dar a los gobiernos recomendaciones más detalladas. Cada año, representantes de gobiernos, agencias de Naciones Unidas ONGs, expertos individuales y niños son invitados a participar y presentar documentos que orienten el debate (<http://www2.ohchr.org/english/bodies/crc/discussion2008.htm>).

afirmarse que hayan tenido un impacto concreto en la calidad de vida de los niños y adolescentes latinoamericanos.

La CDN ha logrado consolidar el enfoque de derechos en todos los países de la región, al menos en el terreno legislativo, aunque probablemente también en el discursivo. No obstante, esto no significa que los mecanismos de intervención del Estado para lograr un determinado nivel de protección social de la niñez y adolescencia sean un reflejo fiel del enfoque predominante con el que se articulan los elementos normativos y discursivos. El diseño y la implementación de las políticas públicas o la designación de los recursos presupuestales para las políticas de niñez, no demuestran un cambio sustantivo en esa dirección. Por el contrario, parecerían seguir sujetas a los condicionantes económicos, sociales y políticos históricamente registrados en la región, con lo cual la introducción de reformas sustantivas centradas en los derechos de cada ser humano, se vuelven inaplicables y hasta utópicas.

En lo que tiene que ver con el diseño y la implementación de políticas, éstas muchas veces se rigen por las posibilidades coyunturales para su implementación, lo que determina que el propio diseño se base más en una concepción de necesidades que de derechos. Y en lo que se vincula a la asignación presupuestal cabe recordar a Arim (2007) quien citando a Creamer expresa que *"el presupuesto nacional es el instrumento a través del cual se alcanzan los objetivos sociales y económicos. En ese sentido, para que el enfoque de los derechos se incorpore a las acciones gubernamentales, los procesos relacionados con el presupuesto deberían incorporar explícitamente las obligaciones de los gobiernos de garantizar los derechos económicos y sociales, entre ellos los de los niños"*. Sin embargo, una reorientación de este tipo en los presupuestos, no se verifica en la práctica en América Latina.

En conclusión, el enfoque de derechos ha configurado en gran medida la forma pero poco el contenido de las políticas públicas en el marco de una región signada por las situaciones de pobreza e inequidad social.

Pobreza e inequidad social en la infancia en América Latina

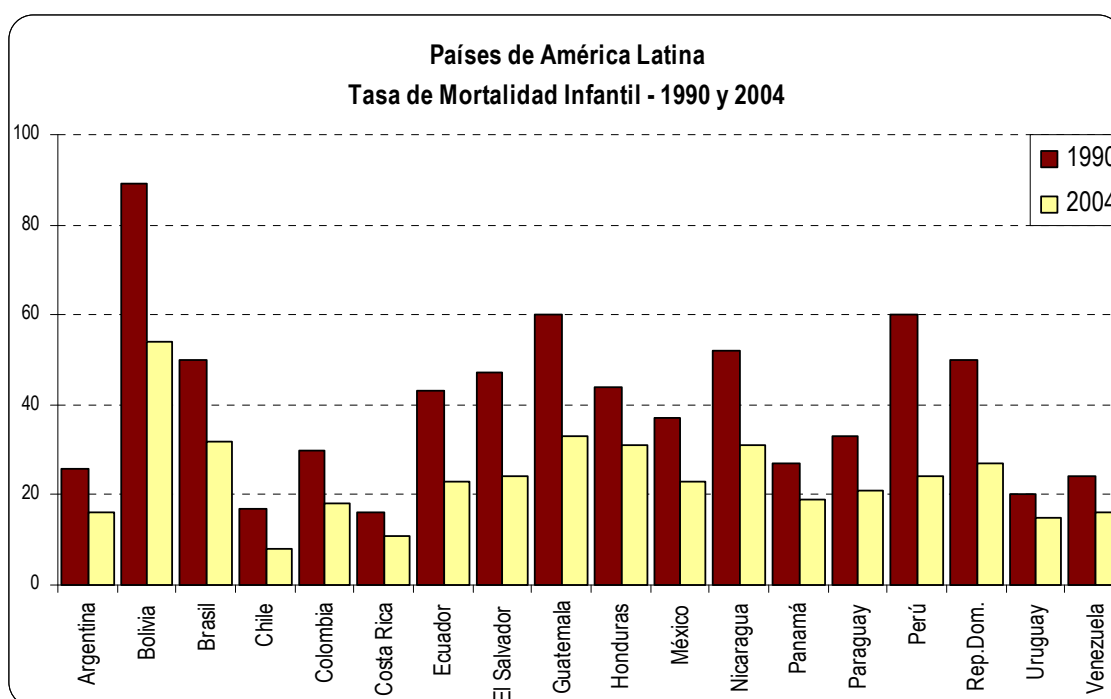
Si bien al hablar de América Latina como una unidad estamos sesgando la pluralidad de realidades nacionales que delimitan escenarios bien diferenciados entre un país y otro, está claro que uno de sus rasgos comunes es la existencia de agudas disparidades en la distribución del bienestar entre la población. Los mecanismos estructurales de desigualdad social en la región reproducen las barreras que obstaculizan la posibilidad a un número importante de personas a acceder a los servicios básicos de calidad y a las fuentes proveedoras de activos esenciales para el desarrollo humano.

Los niños, niñas y adolescentes de la región no están ajenos a estas problemáticas; por el contrario, son los principales afectados por los

componentes de pobreza y desigualdad social. Los niños y adolescentes presentan índices de pobreza muy superiores a los que padecen otros grupos de edad. Esta pobreza es tanto más grave porque además de constituir una clara expresión de la vulneración de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, condena a su reproducción entre generaciones y restringe sensiblemente las posibilidades de desarrollar capacidades y aprovechar oportunidades a lo largo de su vida. (CEPAL-UNICEF, 2005)

La desigualdad es un elemento estructural que condiciona el cumplimiento de derechos, vulnerando el principio básico de no discriminación. América Latina ha logrado avanzar en varias áreas referidas a los derechos de educación, de salud y de alimentación de los niños y adolescentes durante los últimos años. Los progresos en materia de mortalidad infantil y el aumento de las tasas de escolarización, son un claro ejemplo de ello. Sin embargo, los niveles diferenciales de mortalidad infantil entre zonas geográficas o grupos étnico-culturales se mantienen fuertemente elevados, y el logro educativo de la amplia mayoría de los niños y niñas provenientes de hogares con limitantes socioeconómicos continúa siendo bajo. Veamos estos dos casos con mayor detalle.

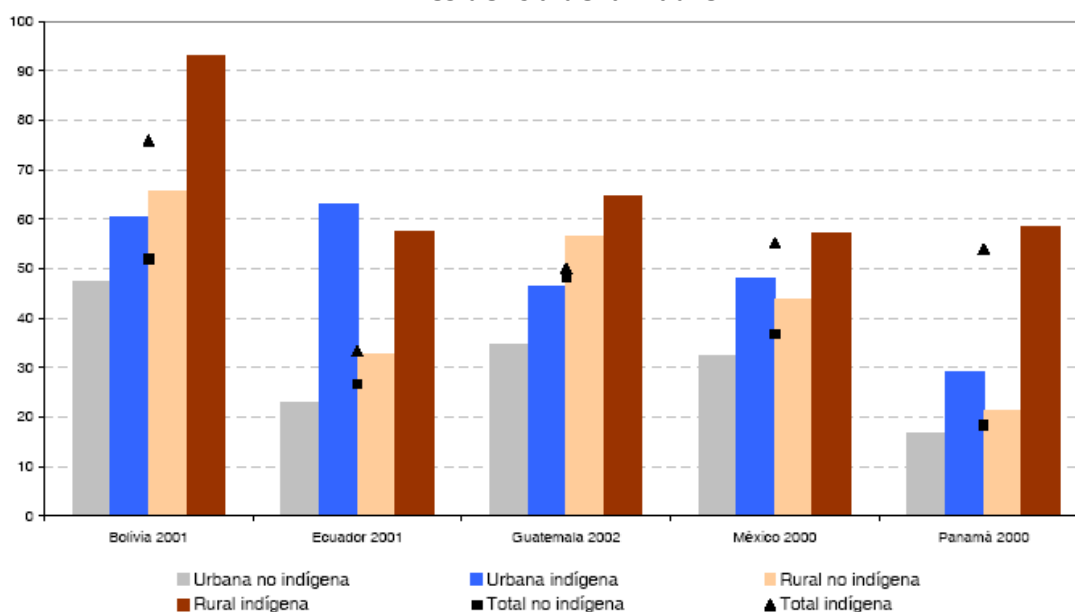
Uno de los progresos más importantes en las políticas de salud pública, y que ha trascendido las crisis económicas y los diferentes contextos políticos, son los avances en la reducción de la mortalidad de niños y niñas en sus primeros años de vida. En este sentido, la región se ha mantenido en un porcentaje de reducción del 4% anual a lo largo de la década del '90 y primeros años del 2000. (UNICEF, 2004).



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de UNICEF 2006.

A pesar de los avances registrados, persisten diferencias significativas dentro de los países en materia de mortalidad infantil en perjuicio de los grupos sociales más vulnerables. Según la información disponible, la condición étnica y el nivel de ingresos son dos de las dimensiones que en mayor medida ilustran las inequidades existentes. Otras variables como el nivel educativo de la madre o el lugar de residencia de la familia y el niño o niña, también se asocian con este comportamiento diferencial (CEPAL, 2005).

Bolivia, Ecuador, Guatemala, México y Panamá.
Tasa de Mortalidad Infantil de la Población Indígena y no Indígena¹³ por Zona de Residencia de la Madre.



Fuente: CEPAL, 2005: 147.

Como se observa, la población indígena en los países considerados registra niveles de mortalidad infantil muy superiores al resto de la población. Si combinamos el origen indígena con la residencia en zonas rurales, el panorama es mucho más grave aún, dado que se verifica la existencia de zonas geográficas donde la mortalidad infantil tiene una incidencia extremadamente elevada. Estos niveles responden a las situaciones de escasez de recursos y condiciones de vida de los hogares en los que nacen los niños y niñas de estas poblaciones, pero también por un déficit en el acceso a servicios básicos de calidad.

En materia educativa, América Latina registró un aumento de la tasa neta de matriculación/asistencia en primaria en una media de 0,6% al año entre 1980 y 2001 y, en la actualidad, dicha tasa supera el 90%, si consideramos el promedio regional. Este es un primer e importante paso para que en América Latina se logre alcanzar el Objetivo del Milenio referido a la culminación universal de la enseñanza primaria.

¹³ Criterio de autopertenencia.

Sin embargo, para el año 2002, la relación entre jóvenes de 15 a 19 años que no lograron culminar la educación primaria era 1 de cada 4 entre los pertenecientes al quintil más pobre de los hogares y 1 de cada 25 entre los jóvenes del quintil de mayores ingresos. Al mismo tiempo, la tasa de no conclusión de la educación primaria en las áreas rurales era, en promedio, 3 veces más alta que en las zonas urbanas (UNESCO, 2004a).

La realidad educativa en la región indica que los niños y los adolescentes de hogares pobres, de áreas rurales o pertenecientes a comunidades indígenas concurren en mayor número a la escuela con respecto a años anteriores: en Brasil, Costa Rica, Ecuador, El Salvador y Venezuela, por ejemplo, se han reducido a la mitad las diferencias en la matrícula de primaria entre ricos y pobres desde 1990. No obstante, estas niñas y niños aprenden menos y abandonan la escuela más tempranamente que sus pares de familias con un mejor nivel socioeconómico (PREAL, 2005).

Además, los niños, niñas y adolescentes de las familias más desfavorecidas tienen una mayor probabilidad de repetir los grados y desertar de la enseñanza primaria o secundaria antes de finalizar el ciclo. En la mayoría de los países esta brecha ha permanecido igual o ha aumentado a lo largo de los últimos años (PREAL, 2005).

Inclusive, una de las hipótesis manejadas por UNESCO (2004b) es que en muchos países de América Latina la ampliación de la escolarización se ha efectuado a expensas de la calidad de la enseñanza impartida. Como consecuencia, una proporción grande de alumnos finaliza sus estudios de primaria sin haber logrado adquirir los niveles de conocimiento mínimos exigidos por los estándares fijados.

El acceso universal a la educación de calidad es un derecho para todo niño y las políticas deberían garantizarlo a los efectos de poder contribuir a la creación de igualdad de oportunidades entre la población. Sin embargo, el panorama en América Latina en la materia se encuentra alejado de este escenario. Varios son los factores que contribuyen a la baja escolarización y a los altos niveles de deserción y repetición en niñas y niños durante el ciclo educativo. Sobre este tema existe abundante literatura que no vale la pena detallar aquí.

Lo relevante a destacar es que las mejoras sociales en la región evolucionan dentro de dinámicas segmentadas de distribución del bienestar lo que, en definitiva, excluye a un gran número de niños y niñas de la efectivización de sus derechos. Son las desventajas suscitadas por la pobreza, las desigualdades sociales y la exclusión las que mantienen a un grupo mayoritario de niños, niñas y adolescentes de la región en una permanente situación de vulnerabilidad a la violación de los derechos establecidos en la CDN.

El gran desafío en América Latina es, entonces, lograr acortar las distancias entre los distintos grupos sociales mediante la implementación de políticas que verdaderamente puedan instalar el enfoque de derechos en materia de aplicación de instrumentos de acción pública.

La perspectiva de las capacidades humanas y sus aplicaciones para las políticas de infancia

La perspectiva de las capacidades humanas surgió con fuerza en el contexto de un debate internacional caracterizado por las críticas hacia las conceptualizaciones que igualaban desarrollo a crecimiento económico y que tomaban al ingreso monetario como la única dimensión a considerar en el bienestar de los individuos y las familias. Por medio del enfoque de capacidades humanas, con hondas raíces en la teoría *rawlsioniana* sobre la justicia, se plantea que se debe evaluar la calidad de vida de las personas por medio de la consideración de las capacidades que tienen para optar por mayor cantidad de funcionamientos. Los funcionamientos que alcanzan las personas son aquello que logran ser o hacer, es decir, por ejemplo, qué capacidad han tenido de evitar la enfermedad o la desnutrición, qué capacidad han tenido de participar activamente en su comunidad o qué capacidad han tenido para educarse de buena manera.

El objetivo de las políticas públicas sería ampliar las oportunidades de las personas a fin de enriquecer su vida: *"Puesto que no solamente valoramos el vivir bien y en forma satisfactoria, sino que también apreciamos el tener control sobre nuestras propias vidas, la calidad de la vida tiene que ser juzgada no solamente por la forma en que terminamos viviendo, sino también por las alternativas substanciales que tenemos"* (Sen, 1999: 2).

Dice Sen (2005) que los conceptos de derechos humanos y capacidades pueden reforzarse mutuamente, siempre y cuando no se intente subsumir uno de ellos enteramente en el otro. En la base de ambos está el objetivo de ampliar la libertad humana contemplando la dignidad de las personas. Las aplicaciones posteriores al enfoque de capacidades, por ejemplo el *Informe sobre Desarrollo Humano*, enfatizan el vínculo existente entre los derechos y el desarrollo humano, estableciendo una relación dialéctica entre ambos. Tal como lo plantea el PNUD (2000): *"Las personas deben tener libertad para hacer uso de sus opciones y participar en las decisiones que afectan sus vidas. El desarrollo humano y los derechos humanos se refuerzan mutuamente, ayudan a garantizar el bienestar y la dignidad de todas las personas y fomentan el respeto por sí mismo y por los demás"*.

Ambos esquemas tienen en común el hecho de resaltar el rol de las intervenciones sociales del Estado para la ampliación de las libertades humanas, ya sea para hacer accesibles a las personas los medios que les permitan alcanzar los funcionamientos que hagan sus vidas más ricas o bien para garantizar el cumplimiento de sus derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales.

Otro punto en común que puede ser considerado entre ambos enfoques es la distinción entre fines y medios del desarrollo. Ambos parten del reconocimiento

del ser humano como sujeto central del desarrollo productivo, económico y social. La estrategia de desarrollo debe articular un conjunto de políticas dirigidas a garantizar el cumplimiento de ciertos logros mínimos en las dimensiones relevantes para la vida de las personas y una estrategia basada en derechos humanos podría igualar dicho estándar en un grupo de derechos consagrados de manera universal. Por ejemplo, la pobreza también podría definirse, y por ende caracterizarse, como una vulneración sistemática a los derechos económicos, sociales y culturales.

En lo que tiene que ver con los debates de inversión en la infancia, se corre el eje de la perspectiva tradicional que ubicaba al bienestar de los niños como un requerimiento para la capacidad productiva del adulto en el que se convertirían. El enfoque de derechos, por su parte, enfatiza la idea de que el derecho presupone la potestad de reivindicar su cumplimiento, por lo tanto otros actores tienen una obligación en el presente del niño, particularmente el Estado. El enfoque de capacidades también amplía el sentido y, junto a ello las estrategias, del para qué de la inversión en infancia. Importa también qué es lo que los niños logran ser o hacer siendo niños.

“Realizar evaluaciones normativas sobre cualquier actividad del Estado requiere contar con un marco analítico que permita esbozar juicios de valor y realizar recomendaciones. [...]Es necesario evaluar las necesidades relativas de inversión en cada área (del gasto) en función de un patrón normativo que establezca prioridades asignativas surgidas de un diagnóstico claro sobre las principales vulnerabilidades – efectivas o potenciales – que enfrenta la infancia en un momento determinado” (Arim, 2007).

Para la Oficina del Alto Comisionado de Derechos Humanos (OACDH), el enfoque de derechos humanos se nutre del enfoque de capacidades para definir y abordar el fenómeno de la pobreza. Según el OACDH (2004), existe una transición natural de las capacidades a los derechos: *“La mayoría de los derechos humanos están relacionados con los derechos de la persona humana a determinadas libertades fundamentales, entre ellas las libertades de evitar el hambre, la enfermedad y el analfabetismo. Y el enfoque de la capacidad exige que la adecuación de las disposiciones sociales se juzgue en función del florecimiento de las libertades humanas”* (2004: 6). No obstante, no todos los derechos humanos guardan relación directa con la pobreza, y existen dos condiciones para que el no cumplimiento de los derechos humanos sea clasificado como pobreza: primero, los derechos en cuestión deben corresponder a capacidades consideradas básicas para la dignidad humana en la sociedad y, segundo, la falta de recursos económicos debe pesar en el no cumplimiento de los derechos.

Esta vinculación entre los derechos humanos y el enfoque de Sen puede fortalecerse con las construcciones teóricas y prácticas posteriores que ha tenido el enfoque de capacidades, como la conceptualización de desarrollo humano de M.U. Haq. Esta conceptualización le aporta a la visión de derechos humanos – con sus principios de exigibilidad, universalidad e indivisibilidad – la

posibilidad de incorporar elementos instrumentales que relacionen a los niños y sus derechos con los procesos económicos, sociales y políticos en los que se encuentran insertos.

Elegimos considerar, pensando ya en las políticas públicas de infancia, los cuatro componentes esenciales del desarrollo humano mencionados por Haq (1998): equidad, sustentabilidad, productividad y agencia.

En relación a la equidad cabe señalar que un desarrollo sin equidad significa restricciones en las opciones de muchos de los individuos de la sociedad. Aquí el autor entiende equidad en las oportunidades, no necesariamente en los resultados, dado que lo que hacen las personas con sus oportunidades es un asunto propio. En muchas sociedades el acceso equitativo a las oportunidades requeriría un cambio fundamental en la estructuración del poder como ser: distribución de los medios productivos (reforma agraria), distribución de ingresos (política fiscal progresiva), equidad en el sistema financiero (acceso a crédito), oportunidades políticas (derecho a voto, reformas en el financiamiento de campañas, etc.), modificación de las barreras sociales y legales para que determinados grupos no accedan igualmente a las oportunidades económicas y políticas. Bajo esta mirada, la equidad en las oportunidades debe entenderse como un derecho humano y es aquí, donde nuevamente el rol de exigibilidad de los derechos es fundamental.

El componente de sustentabilidad significa mantener todas las formas de capital – físico, humano, financiero, medioambiental – para las siguientes generaciones. No se limita a la renovación de recursos naturales, sino a preservar la posibilidad de producir un nivel similar de bienestar humano. El componente de productividad apunta a la inversión en capital humano y la creación de un entorno macroeconómico apropiado para que las personas alcancen su mayor potencial. La productividad y el crecimiento son esenciales, pero evitando transformar a las personas solo en medios del desarrollo.

Esto último tiene particular incidencia en los niños, quienes son vistos frecuentemente como población estratégica para el desarrollo económico futuro. Lejos de tratarse solamente de una diferencia de “argumentación”, de por qué ha de invertirse en la infancia o por qué una sociedad puede elegir o no focalizar sus esfuerzos en reforzar su capital humano, esta limitación en la visión del desarrollo –que ciertamente se aleja del principio de integralidad del enfoque de derechos humanos- impacta en los diseños concretos de las políticas implementadas y seguramente, aunque habría que profundizar en la comparación de experiencias, también en sus resultados.

Como señala White (2002), el enfoque dominante ha sido el de ver a los niños como *becoming* en lugar de *being*, es decir, como productos no terminados que inspiran el interés de las personas e instituciones no por lo que son intrínsecamente sino por los adultos en los que se van a convertir. Frente a ello, se puede decir que, por un lado, las deficiencias en capacidades importantes durante la infancia reducen el bienestar de esos niños y, al mismo

tiempo este hecho puede tener grandes consecuencias sociales.

El centrar el desarrollo en el presente de los niños, se vincula con el cuarto componente propuesto por Haq que es el de la agencia o empoderamiento. Tanto este autor como la bibliografía sobre programación con enfoque de derechos buscan en este punto contraponerse al concepto de necesidad, que limita las opciones generalmente a las económicas resolviendo las necesidades detectadas por medio de la provisión de servicios sociales. Esto deja de lado que el desarrollo humano es llevado adelante por las personas, en este caso los niños, quienes participan en las actividades, eventos y procesos que moldean su vida y que, entre las opciones valiosas potenciales a apreciar, se encuentran las elecciones de carácter social, político y cultural.

Los niños y adolescentes, como toda persona, deben estar en una posición de poder ejercer elecciones libremente; es decir de ejercer –en este caso– sus derechos civiles y políticos.

En este punto cabe recordar la visión histórica que explica el surgimiento y la consolidación de los procesos democráticos. Ella permite identificar que en la ruta hacia la democracia se van consagrando, de manera progresiva, un conjunto de derechos básicos constitutivos del moderno status de ciudadano. En el siglo XVII surgen los derechos civiles vinculados a las libertades, en el siglo XVIII los derechos políticos vinculados con la participación en la toma de decisiones y en el XX los derechos sociales. (Midaglia, 2008). Como bien señala la autora citando a Marshall *“la emergencia de estos derechos sociales resulta clave, ya que posibilita que convivan con niveles tolerables de tensión o fricción política la igualdad jurídica con ciertos niveles de desigualdad socioeconómica, asegurando así la estabilidad del sistema político”*.

Los derechos civiles y políticos tampoco son un tema sencillo ni de fácil resolución para niños, niñas y adolescentes. De hecho, la participación de este grupo es tratada en la CDN como derecho pero también como principio. Esto significa que si bien el derecho a la participación está consignado en varios artículos a texto expreso, el principio de participación es uno de los ejes articuladores que inspiran toda la CDN. Un principio expresa la doctrina que inspira la realización de los derechos, permite la mejor comprensión y facilita la efectivización de los derechos que se encuentran consignados en los artículos. De ahí que los principios se relacionen con todos los derechos -por lo que las discusiones sobre participación en la infancia y la adolescencia incluyan los debates sobre ciudadanía, accesibilidad, inversión, etc.- así como con el rol de la agencia de las personas en el desarrollo humano.

A pesar de la influencia que el enfoque de capacidades ha tenido en la mirada acerca del desarrollo humano, poca atención le han dado los actores institucionales -tanto gubernamentales como no gubernamentales- al mismo para entender el bienestar de los niños y el cumplimiento de sus derechos.

Un aporte a tener presente en esta materia es el de Biggeri y Mariani (2006).

Los autores afirman que los niños pueden definir sus capacidades y que el enfoque de capacidades puede utilizarse como un marco conceptual y como una herramienta normativa al analizar el bienestar y la pobreza en los niños y al planificar políticas sociales para el desarrollo humano. También plantean la importancia de legitimar la visión teórica de entender a los niños como sujetos que pueden identificar un conjunto central de capacidades y no como simples receptores de libertad.

Para Sen (2005) la selección de capacidades es fruto de un proceso democrático, vinculado al grado de autonomía en el proceso de decisión. Implica en este caso centrarse en qué piensan los niños que ellos pueden ser o hacer. La relevancia de una capacidad puede cambiar de acuerdo a la edad de la persona. Al adoptar este enfoque para los niños, estamos afirmando que el niño tiene capacidades específicas a su ciclo de vida.

En este marco, Biggieri y Mariani mencionan 5 puntos centrales en el desarrollo del niño, de acuerdo al enfoque de capacidades:

- a) Las capacidades de los padres, la familia o entorno en el que crezca el niño para funcionar, afecta directa o indirectamente las capacidades del niño. Como resultado de un patrón de dependencia que involucra diferentes generaciones de seres humanos, existe una suerte de transferencia intergeneracional de capacidades, aún no siendo exactamente las mismas. (Ej: educación y salud materna con educación y nutrición infantil).
- b) En el caso del niño, la posibilidad de convertir una capacidad en un funcionamiento también depende del entorno más cercano (familia, tutores, maestros). Por un lado, la familia debe respetar los deseos y la libertad del niño, pero por el otro, ella asiste al niño en la expansión y adquisición de capacidades, que pueden sentirse como obligaciones. Este conflicto recalca el hecho de que en la expansión de las capacidades o libertad positiva, la agencia tiene un rol central.
- c) Al igual que en los adultos, existe una relación entre diferentes capacidades y funcionamientos. Más allá del valor intrínseco de cada una, tener buena salud es instrumental a estar bien educado y viceversa. El fracaso en alguna capacidad impacta sobre otras.
- d) En los niños es central tener en cuenta su ciclo de vida para realizar intervenciones de políticas ajustadas. La edad define la relevancia diferencial de una capacidad, por lo que para los niños puede haber capacidades diferentes a las de los adultos.
- e) Los niños tienen un rol en la construcción de factores de conversión futuros. Los niños son al mismo tiempo el centro de la transferencia intergeneracional de capacidades y, como futuros padres, un vehículo de cambio, dado que al cambiar sus propios factores de conversión pueden, participando con otros, modificar los factores de conversión externos.

En definitiva, hay dos cuestiones que deben ser consideradas por su relevancia en la búsqueda del potencial del enfoque de capacidades humanas para la implementación de políticas públicas de infancia basadas en un esquema de

derechos. En primer lugar, existe, como postulan varios autores, elementos que pueden ser tomados de un enfoque y ser aplicados armónicamente por el otro. En segundo lugar, que las aproximaciones al terreno de la infancia tienen sus especificidades que han de tenerse en cuenta.

Consideraciones finales: revisando potencialidades y complementariedades.

A partir de la CDN, la Cumbre Mundial para la Infancia y de “Un Mundo Apropiado para los Niños” –y en parte también de los Objetivos de Desarrollo del Milenio-, se introduce una nueva actitud ética hacia los niños. Ya no se los ve únicamente como receptores de servicios o beneficiarios de medidas de protección, sino como titulares de derechos y participando en aquello que los afecta. Reconocer los derechos de los niños como derechos humanos presupone aceptar la responsabilidad de asegurar su efectivo ejercicio. Los derechos humanos no son una forma de concentrar la atención desde un conjunto de supuestos y principios previos que nos permiten interpretar la realidad que nos rodea y formular las soluciones acertadas a los problemas que surgen, sino la base ética consagrada para que los individuos, y especialmente los niños, sean titulares de derechos y alcancen una vida digna.

Entonces, la pregunta que surge en este punto es tan sencilla de formular como difícil de responder: ¿cómo se hace para que este esquema basado en derechos realmente se instale en el diseño e implementación de las políticas públicas de infancia en nuestra región?

Tomando en cuenta el enfoque de capacidades humanas, sus múltiples desarrollos teóricos y sus efectos potenciales para mejorar la calidad de vida de los niños de América Latina en armonía con los postulados de la CDN, es necesario discutir qué herramientas podríamos incluir para avanzar en los siguientes tres retos: universalidad, indivisibilidad y exigibilidad.

Ello equivale a preguntarse si los desarrollos actuales y –principalmente- futuros del enfoque de capacidades humanas brindan instrumentos para lograr, a) revertir de manera significativa la inequidad y desigualdad social entre niños, niñas y adolescentes de distintos grupos sociales, b) empoderar a los niños para lograr que la mejora en el bienestar de las familias se traduzca en un cumplimiento efectivo de los derechos de los niños, y c) –vinculado a lo anterior- fortalecer la participación infantil en los distintos ámbitos de su vida cotidiana (familia, escuela, comunidad, etc.) y en las instancias de toma de decisiones públicas que los afectan directa o indirectamente (el ejemplo más claro en este sentido es el tema de los presupuestos locales o nacionales).

Luego de revisar ambos enfoques se pueden plantear algunas reflexiones generales en relación a las políticas públicas y el cumplimiento de los derechos económicos, sociales y culturales de los niños, en el sentido de cómo se logra

superar la ambigüedad que queda abierta con el enfoque de derechos y específicamente con la CDN y su artículo 4.

Por un lado, si bien se pueden acordar metas comunes – cuidando el problema de los promedios en contextos tan desiguales – sería importante tener en cuenta la complementariedad y los encadenamientos de unas políticas con otras a la hora de diseñarlas. La dispersión de programas sociales es fruto de múltiples causas pero además de ser ineficiente, no atiende ni a las relaciones existentes entre distintas capacidades y funcionamientos, así como olvida la integralidad ética de los derechos humanos. Por tanto, la valoración diagnóstica de los principales problemas no debería separarse de una mirada sistémica que sea capaz de echar luz sobre los caminos de reforma que los países de América Latina están precisando hacer para proteger más y mejor a sus niños. Este desafío incumbe a diversos actores, no sólo a los gubernamentales, sino también a los espacios de generación de conocimiento especializado en la academia, en la sociedad civil y en los organismos internacionales.

En este sentido, cabe preguntarse acerca de cuál ha sido y cuál podría ser el rol de los Planes Nacionales de Infancia como impulsores de la implementación efectiva de la CDN en los países. Aún aquellos planes que cuentan con presupuesto e indicadores de seguimiento dejan escapar su impacto. No se trata entonces aquí de poner en duda – no porque no sea válido, sino porque no tenemos herramientas para hacerlo – el impacto del plan en la calidad de vida de los niños. Sino de pensar que tanto desde el enfoque de capacidades como de derechos humanos, un plan debería sustentarse en los procesos económicos, sociales e institucionales existentes con el fin de favorecer la modificación de estos procesos, si es que éstos no promuevan la equidad, sustentabilidad, productividad y agencia de los niños y su entorno.

" (...) making children central to development and social analysis requires a person-centred rather than category-centred approach, which recognizes the fundamental importance of relationship to people's actions, entitlements and well-being. In the first place, it suggests that children do not constitute a social group that can be abstracted from its context. 'Child-centred' development practice must not be 'child-only': social and economic justice for poor children must be tackled in the context of their families and communities. (White, 2002)"

Un plan también tiene un rol dinamizador o articulador capaz de movilizar a ciertos actores en torno a algunos puntos clave, siempre y cuando esto se desarrolle en el marco de una reforma institucional mayor que aspire a que su funcionamiento proteja los derechos humanos de los niños en su integralidad.

Esto presupone revisar y repensar el balance entre las políticas dirigidas directamente a los niños y las dirigidas a las familias como las de empleo o desarrollo productivo. Generalmente, desde los actores directamente relacionados con el tema infancia, existe cierta reticencia a conectar política

social y política económica, dejando a un lado componentes claves como el de la sustentabilidad y de la productividad de un modelo de desarrollo.

Asimismo, priorizar las consideraciones relativas a la equidad es más urgente si se reconoce la pequeña escala temporal relativa que tiene el desarrollo del niño (White, 2002). Los diseños deben ser ajustados a los ciclos de vida.

Por otra parte, los retos de universalidad, indivisibilidad y exigibilidad que se planteaban al principio, no tienen que ver solamente con los DESC, sino como se señala en los puntos b) y c), con la posibilidad de hacer efectivos los derechos civiles y políticos. Aquí también se abre un terreno de ambigüedad en lo que refiere a la agencia. Si bien se le confieren a los menores de 18 años estos derechos, simultáneamente se socava esta competencia, mediante el establecimiento de que estos derechos han de ser ejercidos por otros en su nombre, resolviéndose el problema del ejercicio pleno "según el grado de desarrollo del niño" por medio del principio general de la CDN del interés superior.

Tanto el enfoque de derechos como el de capacidades le otorgan un fuerte rol a las intervenciones de política en los asuntos de desarrollo. Partiendo de esto, se abre una rica arena de confrontación entre diversos actores por fijar las orientaciones respecto a la política de infancia – si bien está lejos de ser un tema principal de preocupación en la agenda política de la región – y en la que surge la pregunta central de cuál es el actor social que lucha, conquista y reclama estos derechos. Lo que se sabe es quienes son los titulares y, por tanto, deberían ejercerlos.

"Historically, the expansion of citizenship rights from their limited entitlement to property holding males has followed a process of political struggle, through extension of rights, to their ratification in law. This is the pattern with respect to slaves, women, black people, gay people and people with disabilities. The case of children, however, is different. Here, there was no social movement preceding the granting of rights, indeed there was no participation by children at all in the formulation of the CRC (Lewis, 1998 citado en White, 2002)."

El desafío de la participación infantil, de la posibilidad de fortalecer la agencia en la niñez, requiere que todos los actores sean capaces de romper esquemas, de aceptar pensar en la posibilidad de otorgar legitimidad a nuevas formas de participación y de profundizar en la reflexión acerca de qué significa ampliar la libertad para este grupo de población.

Hasta el momento, no ha primado una búsqueda por vincular las capacidades humanas y los derechos en el terreno de la infancia. Los actores que promueven el respeto de los postulados de la CDN no han contemplado en el enfoque de capacidades humanas y sus notables desarrollos teóricos y prácticos, un valor instrumental a ser aplicado en el terreno de las políticas públicas de infancia. Si bien varios de los compromisos internacionales en materia de infancia se apoyan en una visión del desarrollo que implica la ampliación de las libertades

de los seres humanos, y que varios autores han encontrado una vinculación dialéctica entre derechos y capacidades, es preciso señalar que aun queda mucho camino por recorrer en este campo.

Bibliografía

Amarante, V. y Arim, R. (2005). *Las políticas sociales de protección a la infancia*. En "Inversión en la infancia en Uruguay. Análisis del gasto público social: tendencias y desafíos". Montevideo: UNICEF.

ARIM, R. (2007). *Enfoque de Derechos e Inversión Social en la Infancia. Un aporte para la discusión*. Documento presentado al Evento Invertí en la Infancia, organizado por IELSUR y el Comité de los Derechos del Niño, agosto 24.

Biggeri, L. y Mariani, M. (2006). *Children conceptualizing their capabilities: results of a survey conducted during the First Children's World Congress on Child Labour*. Journal of Human Development, 7:1, 59-83.

CEPAL (2005). *Objetivos de Desarrollo del Milenio: una mirada desde América Latina y el Caribe*. www.eclac.cl

CEPAL-UNICEF (2005). *La pobreza infantil en América Latina*. Boletín Desafíos Nº 1. www.eclac.org/desafios.

García Méndez, E. (1991) *Ser Niño en América Latina*. Edit. Galerna, Buenos Aires.

García Méndez, E. y Carranza, E. (1992). *El Derecho de "Menores" como Derecho Mayor*. En "Del Revés al Derecho: la condición jurídica de la infancia en América Latina. Bases para una reforma legislativa". Buenos Aires : UNICEF, 1992.

Haq, M.U. (1998). *Reflections on Human Development*. New York, Oxford University Press.

IIN (2004). *Sistematización de la Información sobre Derechos del Niño*. Instituto Interamericano del Niño, OEA.

Midaglia, C. (2008). *Estrategia Nacional para la Infancia y la Adolescencia: los retos de la sustentabilidad democrática*. Mimeo. Accesible en: <http://www.enia.org.uy/documentos.php>

OACDH (2004). *Los derechos humanos y la reducción de la pobreza: un marco conceptual*. Nueva York y Ginebra: Naciones Unidas.

PNUD (2001). *Informe sobre Desarrollo Humano 2001*.

PREAL (2005). *Cantidad sin Calidad. Un informe del progreso educativo en América Latina*. Consejo Consultivo de PREAL.

Sen, A. (2005). *Human Rights and Capabilities*. Journal of Human Development, 6:2,151-166. Routledge.

Sen, A. (1999). *Invertir en la Infancia: su papel en el desarrollo*. En BID "Romper el ciclo de la pobreza. Invertir en infancia". Departamento de Desarrollo Sostenible, División de Desarrollo Social del Banco Interamericano de Desarrollo. Conferencias Magistrales.

UNESCO (2004a). *La conclusión universal de la educación primaria en América Latina: ¿estamos realmente tan cerca?* Informe Regional sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio vinculados a la educación. Santiago de Chile: OREALC.

UNESCO (2004b). *Informe de Seguimiento de la EPT en el Mundo 2005: El imperativo de la calidad*. Paris: UNESCO.

UNICEF (2004). *Un informe sobre la supervivencia en la niñez*. Progreso de la infancia N° 1. www.unicef.org/media/files/29690L02Sp.pdf.

White, S. (2002). *Being, becoming and relationship: conceptual challenges of a child rights approach in development*. Journal of International Development, J. Int. Dev. 14, 1095–1104. Wiley InterScience www.interscience.wiley.com.

Anexo

Correspondencia entre metas para los niños 1990 – 2000 (Plan de Acción de la Cumbre a favor de la Infancia) en relación al articulado de la CDN.

	Major goals for Children in the 1990	Rights of the Child as embodied in the Convention	Relevant articles(s) of the Convention
1	IMR/U5MR (infant mortality rate/under five mortality rate) reduction by 1/3 or 50 % 70/1000	Right to life Right to health	6 24
2	MMM (maternal mortality rate) reduction by 1/2	Right to health	24
3	Malnutrition of V-5 by 1/2	Right to health	24
4	Universal access to water and environmental sanitation	Right to health and standard of living	24 27
5	Universal access to basic education and completion of primary education	Right to education	28, 29, 32
6	Reduction of adult illiteracy to 1/2	Right to education	24, 28
7	Improved protection of children in especially difficult circumstances	Right to protection from:	
		Violence, abuse, neglect	19
		Economic exploitation	32
		Drug abuse	33
		Sexual exploitation	34
		Sale, trafficking and abduction	35
		All other forms of exploitation	36
		Torture, death penalty, life imprisonment and deprivation of liberty	37
		Right to special protection if:	
		Refugee or asylum-seeker	22
		Disabled	23
		Affected by war	38
		Right to special protection and assistance if deprived of family environment	20, 21
Right to periodic review if placed for the purpose of care, protection or treatment	25		
Right to treatment for recovery and reintegration of victims of abuse or exploitation	39		
Right to be treated with dignity and worth if in conflict with the law.	40		

Fuente: Maurás, M. (1992). Reunión del Comité de Seguimiento de los Derechos de los Niños. Programas Nacionales de Acción para la Infancia.