

Eje Temático N° 2

Las políticas públicas en los sistemas de protección integral, incluyendo los sistemas locales

Documento de Referencia

El presente trabajo forma parte de los documentos de referencia para el XX Congreso Panamericano del Niño, la Niña y Adolescentes y corresponde al Eje Temático nº 2.

Este documento ha sido elaborado por el Enrique Delamonica, Asesor Regional Políticas Sociales y Económicas, Oficina Regional para América Latina y el Caribe, UNICEF, en conjunto con el Instituto Interamericano del Niño, la Niña y Adolescentes

“Las políticas públicas hacia la niñez y adolescencia: temas para el diálogo”

Presentación

El documento que a continuación se muestra tiene como propósito colocar algunos temas para el diálogo entre las naciones, en el marco del XX Congreso Panamericano del Niño, escenario de participación de autoridades ministeriales de alto nivel en materia de infancia y adolescencia. Dicho diálogo apoyará la promoción y el intercambio de conocimientos y experiencias para el establecimiento de acuerdos entre los Estados Miembros del Sistema Interamericano, en un evento que se desarrolla bajo la distinción de Conferencia Especializada.

El contenido que motivará el diálogo suscrito tiene como base los resultados de los debates sostenidos entre los Estados, así como entre las organizaciones de la sociedad civil de la región en materia de Políticas Públicas de Niñez a través de los espacios de análisis generados por el Instituto Interamericano del Niño, la Niña y Adolescentes¹, Organismo especializado de la OEA y de los aportes de los foros regionales e internacionales donde el Instituto ha compartido su posición en torno al tema, con el objetivo de continuar profundizando en los aspectos que interesan a los gobiernos de los Estados en el desarrollo diario de las Políticas tendientes a dar vigencia y aplicación a los derechos de las niñas, niños y adolescentes en las Américas.

La Convención sobre los Derechos del Niño expresa en su artículo 4 que “los Estados Partes adoptarán todas las medidas administrativas, legislativas y de otra índole para dar efectividad a los derechos reconocidos en la presente Convención y los Estados Partes adoptarán esas

¹ Entre ellos sobresalen la Reunión Extraordinaria del Consejo Directivo del IIN celebrada en la ciudad de Quito, Ecuador en noviembre de 2007, el Encuentro Interamericano sobre intercambio de experiencias y programas en la atención de Niñas, Niños y Adolescentes realizado en Querétaro, México en abril de 2008 y el Foro previo a la realización del presente Congreso Panamericano del Niño.

medidas hasta el máximo de los recursos de que dispongan y, cuando sea necesario, dentro del marco de la cooperación internacional”².

La efectividad y alcance de las medidas indispensables está en relación al gran desafío que es crear y fortalecer una cultura de derechos, acompañada de nuevos y profundos compromisos éticos por los niños, niñas y adolescentes; de modo que la garantía de derechos se convierta en un valor más allá de la dimensión legal.

Sin duda alguna, el mecanismo social y político para la adopción de medidas y políticas destacadas en la Convención requiere poner al sujeto de derechos, en el centro de la agenda pública. Significa acordar que él es la razón de ser del desarrollo y que la garantía de derechos constituye una expresión concreta de las prioridades de las políticas públicas.

A veinte años de la promulgación de la Convención, se ha reconocido que existen avances importantes en la región, aunque disímiles en la implementación de los sistemas de protección integral de derechos para niños y adolescentes y por consecuencia, en la vigencia y aplicación de los derechos de este sector. La región de las Américas continúa caracterizándose por ser un terreno en el que persisten las situaciones de pobreza, de desigualdades sociales y exclusión social, que afectan directamente el bienestar de la niñez y el ejercicio de sus libertades fundamentales.

La importancia de formular y ejecutar políticas públicas de protección integral para la niñez desde la doctrina de protección integral se encamina a lograr en los Estados el reconocimiento de los niños, niñas y adolescentes como sujetos de derechos, la garantía y cumplimiento de estos derechos, la prevención de su amenaza o vulneración y la seguridad de restitución inmediata, en casos que los derechos hubieran sido transgredidos.

² Convención sobre los Derechos del Niño. Nueva York, 20 de noviembre de 1989. Registro número 27531, fecha de entrada en vigor: el día 2 de setiembre de 1990.
<http://www2.ohchr.org/spanish/law/crc.htm>
http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-11&chapter=4&lang=en

I. Compromisos y retos en la ratificación de la CDN por parte de los Estados

La Convención sobre los Derechos del Niño ha constituido un auténtico hito histórico en la relación de los Estados Miembros con la niñez y adolescencia de sus respectivos países, incluyendo las diversas esferas de la sociedad, especialmente las familias, las instituciones públicas, la comunidad y la sociedad civil.

El marco de los derechos humanos se traduce en un referente esencial que legitima y da sustento al sistema democrático. Es así que este tratado de derechos humanos – el de mayor ratificación mundial- recoge con integridad y con armonía los derechos económicos, sociales, culturales, civiles y políticos desde una visión holística, indivisible de sus disposiciones y principios.³

Cuando un Estado ratifica la Convención sobre los Derechos del Niño, asume, en virtud del derecho internacional y su carácter vinculante, un compromiso ineludible en la correcta asignación de responsabilidades y exigencias. La aplicación es el proceso en virtud del cual los Estados Partes toman medidas para garantizar la efectividad de todos los derechos reconocidos en la Convención a todos los niños niñas y adolescentes situados dentro de su jurisdicción. El Estado es quien asume el rol de sujeto de obligaciones en virtud de la Convención, pero en la aplicación de ésta, es decir, en la labor de traducir en la realidad los derechos humanos de los niños, niñas y adolescentes, participan todos los sectores de la sociedad, así como las instituciones, primordialmente la familia como sujeto de responsabilidades y lo propios niños y niñas como sujetos de derecho⁴. Los Estados, cuando ratifican la Convención, asumen la obligación no sólo de aplicarla dentro de su jurisdicción, sino también de contribuir, mediante la cooperación internacional, a que se aplique en todo el mundo.⁵

La eficacia de la Convención sobre los Derechos del Niño como fuente directriz y de políticas públicas está supeditada a la voluntad política y a la capacidad de ordenamiento de las

³ Instituto Interamericano del Niño, la Niña y Adolescentes (IIN-OEA)/Oficina Regional para América Latina y El Caribe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos del Niño, **POLITICAS PÚBLICAS Y DERECHOS HUMANOS DEL NIÑO. Observaciones Generales Comité de los Derechos del Niño**, Montevideo, 2007.

⁴ Ibidem, pág 70

⁵ Instituto Interamericano del Niño, la Niña y Adolescentes (IIN-OEA)/Oficina Regional para América Latina y El Caribe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos del Niño, *Políticas públicas...* Ob. Cit., pág. 92

instituciones para que la coordinación interinstitucional al interior de los Estados sea efectiva y permita resolver los asuntos relacionados con el desarrollo de la niñez y adolescencia.

La Convención sostiene el principio de la igualdad de derechos y oportunidades, lo que se traduce en que los derechos que contiene deben ser garantizados por todos los niños y niñas sin distinción e independientemente de cualquier característica personal o de su familia.

Su aplicación se hace posible a través de la exigibilidad y la universalidad de las políticas públicas definiendo que éstas deben acompañar el desarrollo del niño o niña, con garantías al acceso a prestaciones y a un amplio proceso de participación ciudadana, de adultos, niños, niñas y adolescentes, en sus propios entornos, para promover de diversas maneras, la normativa que emana desde la Convención.

Se considera que uno de los factores decisivos que concedería eficacia y legitimidad a las adecuaciones legislativas es la participación de la sociedad en su conjunto⁶. Se registran experiencias de aplicación de metodologías participativas para organizar espacios y oportunidades en donde se recogen actuaciones y opiniones de familias, niños, niñas y adolescentes⁷, de ejecutores de servicios orientados a la niñez y adolescencia, de voces destacadas y representativas del ámbito comunitario y social en sus propios contextos, todo lo cual compromete la participación de líderes políticos y de opinión.

II. Estrategias y acciones hacia la niñez y adolescencia: temas para el debate

La ratificación de la Convención sobre los Derechos del Niño, los Protocolos Facultativos y las observaciones generales que ha formulado el Comité de los Derechos del Niño, así como la suscripción de otros instrumentos regionales e internacionales plantean desafíos para la agenda de los Estados en el ámbito de las políticas públicas hacia la niñez y adolescencia.

⁶ Para que sea posible esta participación, es necesario que los procesos de formación de ley, establezcan los mecanismos adecuados para incluir la opinión colectiva sobre los temas que se aborden en la legislación.

⁷ Ley para la Protección del Derecho de las Niñas, Niños y Adolescentes. http://www.unicef.org/mexico/spanish/mx_resources_ley_nacional.pdf , Índice Anual del Diario Oficial de la Federación. http://www.cddhcu.gob.mx/LeyesBiblio/dof/indices/dof_index2000.pdf , México. Viernes 30 de Marzo de 2001. Artículos 38 al 42 inclusive.

En este sentido, la prevención y las acciones destinadas a la promoción del bienestar de la primera infancia son dos de los principales aspectos que con mayor firmeza se han colocado en los diversos foros y recomendaciones en materia de políticas públicas de niñez para revertir el proceso de vulneración de derechos. A su vez, se observa que los ámbitos de acción por parte de los Estados se han enfocado en el desarrollo de algunas áreas de las políticas públicas, que señalamos a continuación y han constituido los temas para el debate.

2.1. La pobreza en la niñez: una violación a sus derechos.

En el marco de los Derechos Humanos es muy importante destacar que la situación de pobreza en la cual viven niños, niñas y adolescentes, es una afrenta al ejercicio de los derechos reconocidos en la Convención. Los Estados de la región han puesto un interés particular en el tema al recomendar profundizar en la articulación de las políticas de niñez, especialmente en condiciones de inopia, con las políticas estructurales en materia de desarrollo económico, educación, salud, empleo, asignando presupuestos específicos⁸, un tema de primera importancia ante la crisis actual y sus profundas consecuencias en el transcurso de los siguientes años.

Resulta oportuno delimitar el concepto de pobreza al que se hace referencia, dado que su superación no solo está asociada a la idea de bienestar material, sino a la de un mayor reconocimiento a la dignidad, acceso a la seguridad, la justicia y la igualdad de los seres humanos y entre las sociedades. La pobreza en la niñez es multidimensional, es decir, no se circunscribe solamente a la carencia o insuficiencia de ingreso monetario. Deviene en la violación de ciertos derechos. Un punto fundamental a destacar en esta aseveración es que la violación de estos derechos es en sí misma una condición de pobreza.

En un amplio sentido, las violaciones de derechos constituyen pobreza. El diseño de las políticas públicas bajo un enfoque de derechos que tenga como meta combatirla debe desarrollarse bajo la explicación de cuáles son sus causas, características y consecuencias.

Esto se puede abordar de dos maneras complementarias. Una es mediante el estudio sobre la percepción de los niños, las niñas y adolescentes sobre la pobreza. La segunda es basarse en categorías analíticas que permiten acercarse a una comprensión de los elementos que

⁸ Cfr., resultados de la mesa de diálogo de la Reunión Extraordinaria del Consejo Directivo del IIN, Quito, Ecuador, noviembre de 2007.

constituyen la pobreza. Estas categorías pueden surgir de diferentes literaturas. Por ejemplo, entre académicos de diversas disciplinas, sociales y humanas, al igual que activistas de derechos humanos existen varios intentos de listar los elementos básicos de la condición humana (o derechos) cuya carencia (violación) hacen que una persona “sea pobre” o viva en situaciones de pobreza. Como se señala anteriormente, estos elementos constituyen la pobreza en sus varias dimensiones. Es decir, que estas carencias (violaciones) no contribuyen necesariamente a que una persona tenga ingresos tan bajos que no superen una línea más o menos arbitraria de pobreza. Por el contrario estas carencias o violaciones en sí mismas son características que permiten explicar las situaciones de pobreza. No es sorprendente que, cuando las niñas, niños y adolescentes expresan como ellos viven la pobreza suelen mencionar estas mismas privaciones.

La definición conceptual de la pobreza en la niñez no podría estar completa, sin establecer las formas de medirla y cuáles son esas varias dimensiones que la constituyen. En este punto existe una convergencia entre las diferentes literaturas existentes en la materia, y que lleva a cierto consenso. Este consenso no significa congruencia total, pero sí que se reconocen ciertos derechos cuyas violaciones resultan en deprivaciones materiales como aquellos derechos que constituyen la pobreza.

Es necesario entonces, para poder medir la pobreza, establecer criterios para determinar cuando la situación particular en la que vive una niño o niña se considera una violación de las condiciones que posibilitan que las personas accedan a los derechos básicos (saneamiento, vivienda, alimentación, recreación, espacios de participación, educación), que son derechos constitutivos de la pobreza⁹.

La medición de la pobreza es muy importante ya que permite cuantificar la magnitud del problema. Además, posibilita identificar las características de las situaciones de pobreza y analizarlas, lo que facilita el diseño de políticas públicas orientadas a disminuir, si no eliminar las condiciones que caracterizan a las situaciones de pobreza.

⁹ Hasta hace no muchos años atrás, no existía ninguna medición sobre la incidencia de la pobreza en la vida de la población infantil y adolescente comparable internacionalmente, con enfoque de derechos. Uno de los principales intentos para la medición de la pobreza infantil bajo este enfoque fue realizado, para UNICEF, por la London School of Economics y Bristol University. En este estudio se tomaron umbrales para cada una de estas dimensiones que se podrían considerar deprivaciones severas. Al medir para cada niño/a si sus derechos constitutivos de la pobreza son violados permite hacer un conteo de la magnitud de la pobreza infantil.

A su vez, claramente, esta medición no se basa en estimaciones indirectas de la situación en la cual vive la infancia y la adolescencia. En otras palabras, esta medición perfectamente distingue las situaciones que caracterizan a la pobreza en la cual vive la población infantil, de la de los adultos ya que se centra en las deprivaciones que los niños y niñas efectivamente sufren. Por ejemplo, entre los adultos la medición de la pobreza, solamente a través de la dimensión monetaria tiene sentido, en algunas circunstancias.

Sin embargo, medir la incidencia de la pobreza en la vida de las niñas, niños y adolescente solamente en términos de si viven en hogares donde el ingreso *per cápita* es superior a la línea de pobreza (la única forma de medir la pobreza en la niñez en términos de ingreso ya que al menos que los niños/as sufran de trabajo infantil no tienen ingresos directos) no permite dilucidar cual es la situación real por al menos dos motivos. Primero, porque no se puede saber cuánto del ingreso económico familiar es utilizado para satisfacer sus necesidades. Segundo, porque aun si la familia tuviese un ingreso superior a la línea de pobreza, la infancia y la adolescencia podrían ver sus derechos violados si por otros motivos (por ejemplo políticas públicas inadecuadas) no pudiesen acceder a ciertos servicios. Tal sería el caso de una familia, cuyo ingreso fuese superior a la línea de pobreza, viviendo en una zona rural donde no hay escuelas. En este caso, ellos viven en una situación de exclusión, que explica una condición de la pobreza, por ser privados del derecho a la educación, independientemente del ingreso familiar.

Estimar específicamente la pobreza en la niñez tiene dos vertientes. Primero, resaltar las peculiaridades y experiencias propias de la pobreza en que viven ya que debe ser entendida tal cual es y se expresa en la vida de las personas sean niños, niñas, adolescentes o adultos. Segundo, contar con mejores condiciones para diseñar políticas más acordes con las situaciones que intentan afectar y superar¹⁰.

¹⁰ Esta concepción de la pobreza y su operacionalización fue puesta en práctica, como se señaló más arriba, en un estudio impulsado por UNICEF que resultó en la primera medición de la pobreza infantil a nivel global y se considera que esta manera de medirla puede convertirse en una ágil herramienta de monitoreo. Con datos tomados de encuestas de hogares de los años 1998-2002, para América Latina y el Caribe se estimó una pobreza infantil de más de un tercio de los/as menores de 18 años de edad (alrededor de 70 millones de niño/as). En este momento, esta medición está siendo revisada y actualizada en varios estudios de país y en especial en una colaboración entre CEPAL y UNICEF cuyos resultados estarán disponibles antes de fin de año.

El objetivo de avanzar en las mediciones sobre la situación y condiciones de vida de los niños, niñas y adolescentes es lograr la erradicación de la pobreza. Esto, requiere de decisiones políticas para invertir en la infancia y la implementación de políticas públicas orientadas hacia la generación de sistemas integrales de protección a la niñez y adolescencia, nacionales y locales, que combine distintos instrumentos de gestión e implementación, con una mayor eficiencia en el uso de los recursos públicos, siempre escasos en los países de la región. A su vez, estas deben ser diseñadas, financiadas y pertenecer a un marco institucional y normativo.

Es un requisito en la promoción y protección de los derechos de la niñez, comprender que cada derecho debe ser reconocido con la misma importancia y que es contraproducente para su cumplimiento establecer categorías jerárquicas entre ellos. La integralidad con la que deben conducirse las políticas públicas es una obligación indispensable ante los sensibles escenarios de vulneración de los derechos de las niñas, niños y adolescentes en la región. Un ejemplo de la necesidad de trabajar bajo un enfoque integral es la tendencia en América Latina y el Caribe que muestra que a menor escolaridad en la niñez y adolescencia se incrementan las cifras de adolescentes en conflicto con la ley penal, fenómeno similar ante el tardío ingreso al trabajo legal y genuino. Por ello, una política que se ocupe de revertir las condiciones de pobreza, tanto estructural como la ocasionada por la crisis económica debe estar armonizada con las políticas de prevención del delito y seguridad social y de participación, entre otras.

Es interesante la constatación de que en la región se han producido esfuerzos por ampliar la comprensión de que la condición de pobreza restringe la libertad por todas las consecuencias que esta acarrea en la vida de los niños y niñas. Puesto que un niño, niña y adolescente en condición de pobreza posee una capacidad más que limitada para el ejercicio de derechos básicos. También se ha identificado que la vulnerabilidad es una causa para mantener las disparidades y, consecuentemente, la violación de los derechos en el mediano y largo plazo. En consecuencia han sido conceptualizadas como derechos e incorporadas en los enunciados de los Estados demandas mínimas relacionadas con la posibilidad de superar la situación de pobreza, como nutrición adecuada, acceso a casa, vestuario y educación, todo lo cual, en suma, ha permitido avanzar como lo expresamos al menos en el discurso político, hacia una concepción ético social que pone en el centro del interés a los derechos humanos de la infancia y adolescencia.

2.2. Componentes de la protección social: desafíos y debates.

Las políticas públicas son “decisiones, programas, planes o acciones de los sistemas de autoridad legítimamente constituidos para materializar sus ideas sobre el orden de la sociedad. Estas decisiones son adoptadas dentro de campos legítimos de jurisdicción, conforme a procedimientos legales establecidos previamente. En otras palabras, las políticas son un medio para alcanzar objetivos y propósitos de una sociedad organizada”.

Protección, prevención, promoción, distribución y transformación son cinco características claves de un sistema de protección social, en una combinación de la política social con la protección a la población infantil y adolescente. Una política de esta naturaleza debe estar inscrita bajo un enfoque de derechos que permita atender el conjunto de derechos reconocidos por la Convención.

Es necesario establecer un sistema de protección hacia la niñez y adolescencia integral que trabaje no de manera sectorizada, sino compuesto por una red de medidas, estructuras y servicios basados en el mismo marco político de los derechos de los niños y niñas. Un sistema así puede prevenir violaciones: identificarlas, reportarlas, referirlas y atender estos casos individuales de violaciones de derechos. Asimismo, esto garantizará que la niñez y su familia reciban todos los servicios bajo estándares comprobados.

El sistema integral de protección social, “no es otra cosa que un dispositivo que debe desplegarse para asegurar la vigencia de los derechos sociales en sociedades que, como las nuestras, la inequidad existente distribuye desigualmente los riesgos y, también de manera desigual, distribuye costos y beneficios, cuestión que pone en entredicho la vigencia de los derechos ciudadanos. Identificar cuáles son estos riesgos, en primer lugar, y precisar su grado previsible de ocurrencia, en segundo lugar, permite reconocer las vulnerabilidades que existen y los sectores que los experimentan”¹¹.

Instalar un sistema integral de protección social de derechos hacia la niñez y adolescencia es “por sobre un arreglo institucional, un acuerdo político al que concurre la sociedad para establecer las bases sobre las cuales quiere construir y regular convivencia: determina qué derechos son para todos, cómo se garantizan y cómo se viabilizan”¹².

¹¹ Hardy, Clarisa – Cohesión social: sistema de protección social para la igualdad de oportunidades de la infancia y adolescencia. Discurso de IX Conferencia Iberoamericana de Ministros, Ministras y Altas autoridades de infancia. Pucón, Chile, mayo 2007.

¹² Idem.

Lo que marca el sentido de las políticas sustentadas en la protección integral de los niños, niñas y adolescentes es lograr su bienestar y superar las condiciones de exclusión social y desigualdad a las que están permanentemente expuestas. Es nuestra responsabilidad y nuestra obligación como miembros de esa sociedad poner en práctica las condiciones para que los sistemas de protección actúen. Lo anterior supone “instituciones, instrumentos, programas y recursos, pero también delimitar las atribuciones y responsabilidades del Estado, de las personas, del mercado y de las familias”¹³.

2.3. Institucionalidad, marcos normativos y planes nacionales orientados a la realización del enfoque de derechos en las políticas públicas

Progresivamente, los Estados Parte de la Convención han ido tomando mayor conciencia de que los niños, niñas y adolescentes tienen la calidad de sujetos titulares de derechos comunes y específicos, lo que requiere de garantías de la política social y de la gestión pública e implica reconocer el principio de efectividad, es decir la necesidad de que las posiciones de los Estados pasen de ser puras concepciones y enunciados, a decisiones efectivas y reales.

Las legislaciones elaboradas en estos últimos años han tratado de establecer que las políticas no pueden ser entendidas como procesos de planificación o proposiciones declarativas sino como el mínimo necesario para garantizar las condiciones de protección y desarrollo integral a ese grupo etéreo. Estos reconocimientos se encuentran explicitados en la Convención sobre los Derechos del Niño, como en distintas normativas nacionales e internacionales.

Se ha examinado con base en los informes presentados por los Estados de la región ante el Comité de los Derechos del Niño, que el problema prevalente en el hemisferio no siempre es la falta de legislación, ni la calidad de la misma, sino que está relacionado con los procesos de implementación y ejecución de mandatos contenidos en las leyes. Desde este punto de vista y como condición de eficacia, resulta fundamental la permanente coordinación, seguimiento y monitoreo (indicadores), fortalecimiento de la institucionalidad, los operadores, la comunidad y la familia.

Al reconocer que los esfuerzos en la Región se han centrado en la elaboración de marcos legales que buscan garantizar los derechos de la niñez y adolescencia, se debe destacar que, muchos de estos esfuerzos afrontan dificultades derivadas de la propia concepción del Estado

¹³ Ibidem.

y de la premisa –de alguna manera predominante en la Región- de que la reforma de las políticas públicas pasa fundamentalmente por la modificación a la Ley, asumiéndose ésta como condición determinante para la protección de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, pero no suficientes.

También es importante recalcar que incluso esta concepción sobredimensionada de lo jurídico se contrapone con la propia esencia de los derechos de la niñez y adolescencia, puesto que por definición todos los derechos de los niños, niñas y adolescentes son derechos cuya garantía es esencialmente política y por lo tanto, corresponde a la sociedad en su conjunto su implementación¹⁴.

Hay que señalar la necesidad de evitar un enfoque en exceso positivista de la ley, en el sentido de que ella es determinante, sin lo cual no es posible abordar los mandatos de la Convención. En la medida en que la condición subjetiva de la ley no logra objetivarse en la realidad institucional, en esa misma medida, se afianza una concepción legalista fundada en el mito de la ley como condición determinante para la protección de los derechos de los niños y, por tanto, deja de lado que la singularidad de estas leyes estriba en el marco social e institucional que proyecta, realizable bajo otras premisas y no exclusivamente las de índole legal.¹⁵

La nueva condición jurídica y social del niño, niña y adolescente como sujeto titular de derechos comunes y específicos requieren a su vez condiciones de materialidad de dichos derechos. Estas condiciones que materializan y concretan los derechos mediante las garantías de la política social y la gestión pública afrontan severos retos en lo inmediato y en los nuevos escenarios posibles de la presente crisis mundial.

En los planes nacionales de acción de algunos países se plantea con nitidez que las políticas son decisiones “efectivas” de los Estados que provienen de la autoridad, la misma que establece con claridad qué se quiere implementar para proteger y garantizar todos los derechos humanos para los niños, niñas y adolescentes. También determina el tiempo en el que se quieren lograr estas estrategias, quienes serán los actores sociales y qué inversión se requiere contar para su consecución. Los planes de acción de estos Estados plantean

¹⁴ Ver al respecto Bustelo Graffigna, Eduardo. *Infancia en Indefensión*. Salud Colectiva. Buenos Aires 2005.

¹⁵ Yuri Emilio Buaz Valera *INTRODUCCIÓN A LA DOCTRINA PARA LA PROTECCIÓN INTEGRAL DE LOS NIÑOS*, poligrafiado sin fecha.

convertirse en la forma de poner en práctica la política y definen los mecanismos e indicadores de evaluación.

Algunos planes nacionales de infancia que parten del enfoque de derechos han establecido que éstos sean parte de los respectivos Planes de Desarrollo de los Estados, para garantizar su efectividad, y que cuenten con una institucionalidad adecuada para que puedan ser implementados. Las autoridades y ciudadanía en general vinculada a temas de niñez y adolescencia son conscientes de que la crisis del modelo de desarrollo económico que afronta la región frente a la concepción social del niño como sujeto titular de derechos y su particular estado de vulnerabilidad, requiere de políticas básicas y condiciones de la política social y de la gestión pública que garanticen el mantenimiento y el aumento de la inversión.

Para aquellas situaciones en que las políticas y las obligaciones de ellas emanadas no se cumplen y en consecuencia los derechos de los niños y niñas son afectados, los Estados han incorporado en su normativa mecanismos de exigibilidad y justiciabilidad. Estos mecanismos tienen el propósito de constituirse en las garantías que permitan demandar y hacer efectivo el derecho y están basados en una intención que priorice la exigibilidad de derechos como precondition para desarrollar el Estado de derecho

Los tomadores de decisiones de algunos Estados han asumido desafíos en el diseño de sus marcos jurídicos y Planes nacionales para la asunción de una nueva forma de hacer la política que sienta las bases para el desarrollo de una institucionalidad basada en el derecho social; la primacía de la transparencia, la vigilancia ciudadana y rendición de cuentas como mecanismo para la participación ciudadana y el mejoramiento de la gestión.

Un avance evidente es el debate amplio de parte de algunos Estados sobre los mecanismos para promover la participación social y la importancia de su promoción como correlato indispensable y legitimador de la protección integral de derechos de la niñez, acción que corresponde a la sociedad, pero que también es tarea del Estado. Los gobiernos deben, por tanto, promover espacios de formación en este ámbito.

Así vemos que desde el enfoque de la doctrina de protección integral de Derechos de la Niñez y Adolescencia, los Estados que han emprendido la elaboración de nuevas normas jurídicas plantean en ellas que la política pública debe ser vista como un mecanismo para la construcción de ciudadanía, en la cual las personas se constituyen en sujetos activos,

generando de esta forma criterios de corresponsabilidad tendientes a la garantía de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, a través de la participación real de las y los ciudadanos en la toma de decisiones. Los marcos normativos promueven la propuesta de una institucionalidad que dialoga permanentemente con la niñez y adolescencia, sin ser entendida como una cuestión de la administración pública exclusivamente.

Ha habido en esta línea de análisis, un avance en varios Estados sobre el tema de la corresponsabilidad en relación a las políticas públicas de niñez la misma que se ve reflejada con bastante claridad, en su normativa y en sus planes nacionales de acción. Razón sobre el que cada uno de los actores, Estado, sociedad y familias, tienen responsabilidades específicas que son complementarias.

Un gran avance es como se dijo, que los Estados han tomado conciencia de que en el proceso de elaboración de los temas de las políticas públicas y la protección integral es más que un asunto de cambio de leyes y marcos jurídicos, es sobre todo un cambio en las relaciones sociales y, por tanto, una cuestión ética, cultural y cívica.

Es de destacar como importante avance el que los Estados vislumbran con claridad, la necesidad de que estos conceptos se interioricen en la visión y cultura de las poblaciones, de lo contrario se tornaría difícil concretar los principios de la Convención y realizar las transformaciones reales que requiere su implementación.

En este sentido, un desafío será ciertamente avanzar en la consolidación de los sistemas nacionales de protección integral de derechos de la niñez y adolescencia, ejecutados desde el nivel local con enfoque territorial que articule aquellos servicios básicos y universales, con aquellos servicios de protección especial orientados a la atención de las vulneraciones de derechos.

2.4. Inversión pública y políticas diseñadas para abordar los temas de infancia y adolescencia.

La inversión social en la niñez y adolescencia se encuentra ligada al concepto de redistribución de la riqueza, al menos por dos vías: una correspondiente a la vía tributaria para demandar que contribuyan quienes más tienen y otra atribuida a la vía que anticipa el gasto social en servicios sociales básicos que favorezcan el acceso universal de todos y todas; en todo caso las

características de dicha inversión debiera ser pertinente, permanente, planificable, verificable y con uso eficiente

La inversión social es el medio de la política pública, a través del cual se materializan los derechos humanos de la niñez. Esto tiene varias implicancias.

El primer paso es poder calcular cuánto gastan los gobiernos de la región en los distintos programas. Para ello es importante tener claro en qué se debe gastar. Los gobiernos de la región invierten, en mayor o menor medida, en salud, educación, pensiones para jubilados, etc. Estos fondos tienen, directa e indirectamente, efectos diferenciados sobre la infancia.

Todos los gastos públicos que contribuyen directamente a la reducción de la pobreza en la niñez (es decir, en la eliminación de las deprivaciones en las áreas mencionadas más arriba: salud, educación, agua, saneamiento, vivienda, etc.) deben ser considerados como inversión en la niñez. Sin embargo, dos puntos adicionales deben ser clarificados antes de apresurar el cálculo de esta inversión. Primero, no todo el gasto en estas áreas es debe ser considerado inversión en niñez, por ejemplo, el gasto en educación terciaria (universidades). Esto no quiere decir que no sea importante o no deba ser realizado. Por el contrario, muchas actividades públicas son necesarias y los gobiernos deben llevarlas a cabo aun si no son inversión en niñez. Por eso, para poder entender la inversión en la infancia y adolescencia, es necesario clarificar los más precisa y explícitamente posibles estas categorías.

En segundo lugar, existen otros gastos, en general de menor cantidad, que también deben ser considerados como inversión en la infancia y la adolescencia, aun si no reducen los efectos de la pobreza. Estos incluyen gastos de crucial importancia para sectores específicos vinculados con situaciones que limitan el ejercicio de los derechos de la niñez (por ejemplo, programas de atención de adolescentes en conflicto con la ley, apoyo psicosocial y familiar para niños, niñas y adolescentes privados del medio familiar, recuperación emocional para niños víctimas de violencia, programas de eliminación del trabajo infantil, entre otros). Si bien estos gastos no son de carácter universal, en el sentido que el sistema educativo debe ser utilizado por todas las niñas, niños y adolescentes, la existencia de estos programas permite que a ningún ellos se limite su derecho. En este sentido, los componentes dedicados a la niñez y adolescencia de los programas de protección social referidos deben ser incluidos como parte de la inversión.

Lo anterior, no considera elementos que si contribuyen al desarrollo de las niñas, niños y adolescentes pero en forma indirecta. Un ejemplo clásico en esta área es el gasto en pensiones para adultos retirados, que en muchos casos son utilizados por aquellos adultos con nietos/as, para educarlos, abrigoarlos, alimentarlos, etc. Sin embargo, este no es su objetivo principal. Por lo tanto, no deberían ser incluidos en la estimación cuantitativa de la “inversión en infancia”

En tercer lugar, es importante señalar que no existe un valor específico y fijo que permita evaluar si un gobierno invierte “mucho” o “poco” en la niñez y adolescencia. Para eso es necesario saber cuál es el objetivo a alcanzar con esa inversión y cuán lejos se está del objetivo. Un ejemplo concreto puede ayudar a esclarecer este punto: una de las dimensiones de la pobreza infantil es el (derecho al) acceso a la salud. Si en un país solamente la mitad de los niños/as y adolescentes tienen acceso a servicios de salud, entonces el objetivo de la política pública es que esta brecha sea reducida paulatinamente hasta eliminarla. En otras palabras, el gasto en salud es solamente la mitad de lo que debería ser. Cuando este cálculo se realiza para cada uno de los elementos que constituyen la inversión en infancia, se puede calcular cuánto falta para que el gobierno pueda obtener una cobertura total de su población infantil. Esa cantidad es lo que falta para que la inversión en infancia alcance el monto que debe ser.

Obviamente, este monto indicativo de la brecha ente el gasto real y efectivo en inversión en la infancia y adolescencia, y lo que debe ser usualmente, no puede ser tomado como un elemento para tomar decisiones de políticas en el corto plazo. Dado los contextos políticos, distributivos y de existencia de recursos, todos los derechos de todos los niños, niñas y adolescentes no pueden ser inmediatamente realizados en todo el territorio de un país. Sin embargo, es fundamental que, en línea con el principio de realización progresiva, los gobiernos tengan planes de mediano plazo que incrementen la inversión en infancia en forma significativa, medible, y de acuerdo a indicadores intermedios que lleven, en un plazo establecido a cerrar esas brechas en la inversión en la infancia

Las políticas públicas en cuanto procesos y secuencias tienen un momento vital y es la promoción de diálogos sobre política fiscal e inversión social.¹⁶

¹⁶ Sobre este aspecto ver nuevamente documento de Ludwig Guendel. “La encrucijada del Enfoque de Derechos: Pensando y haciendo la política pública de otra manera”. Disponible en: www.flacsoandes.org/biblio/catalog/resGet.php?resId=16739

Se espera que en la asignación fiscal prevalezcan las metas de inversión y que se logren consensos en torno a esas prioridades, estableciendo pisos mínimos de inversión social, a partir de los cuales ésta debe crecer en forma sustentada y con fuentes estables para asegurar la sostenibilidad. Un indicador de la decisión y la voluntad social de asegurar los derechos de todos los niños y niñas es la inversión social pública. La región podría desarrollar procedimientos e indicadores de inversión social que permita la comparación internacional y entre países de la Región.¹⁷

En cuarto lugar, señalar que la mayoría de las veces la insuficiencia de recursos genera ineficiencia. Es decir, por muy bien que diseñada que esté una política, sin una cantidad mínima de recursos no puede ser llevada a cabo. Así, cuando el estado no cumple con sus obligaciones en pos de satisfacer un derecho, no es porque el estado sea ineficiente (y por lo tanto deba ser eliminado del área de la política social). El problema es que el Estado no ha recolectado los suficientes ingresos para poder desarrollar las actividades necesarias. Esto implica la necesidad de entrar en el tema de la recaudación

La recaudación de ingresos fiscales es una parte del contrato social por el cual una sociedad decide recolectar en conjunto los recursos necesarios para, entre todos, autoproverse de los elementos que cada miembro de la sociedad necesita y no puede adquirir por sí solo. Un ejemplo de esto es que no sería muy eficiente, aun en el hipotético caso que fuera financieramente posible, que cada persona tenga su propio hospital. Es mejor distribuir ese costo entre todos los miembros de la sociedad.

Sin embargo, esto debe ser relacionado con el otro elemento, cual es el aspecto distintivo de la recaudación (el gasto) público. Para continuar con el ejemplo de la atención hospitalaria, si solamente si atendiesen en el hospital aquellas personas que pueden pagar el costo total, la “clientela” del hospital sería reducida y cada persona debería pagar más. Al distribuir el costo entre una mayor cantidad de pacientes es más barato para todos. Aun así, algunas personas podrían seguir sin poder acceder al hospital dada la restricción del costo. En este caso, son subsidiados, bajando aun más el costo unitario. Además, así, el derecho a la salud es alcanzado por toda la población (a un costo unitario menor que cuando solamente una porción de la población accede a la salud) y, al tener toda la población atención de salud, cada miembro de la sociedad en su conjunto tendría mejor salud, (por ejemplo, debido a que habría menos contagios). Por eso, el contribuir a través del pago de impuestos al ingreso público se está construyendo ciudadanía

¹⁷ A este respecto, involucrar a instituciones como el Banco Interamericano de Desarrollo sería relevante, en virtud de las estrategias de Desarrollo social que ha realiza para la región.
<http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=1448824>

2.5. Generación de sistemas de monitoreo de los derechos de las niñas, niños y adolescentes y evaluación de Programas.

Los organismos rectores de la niñez y adolescencia tienen una responsabilidad esencial en la formulación e implementación de políticas públicas sobre nuevos enfoques de seguimiento y evaluación de su impacto. Su labor debe estar apoyada en los institutos nacionales de estadísticas, principales proveedores de datos, quienes juegan un rol central en la sistematización de información de los indicadores relativos a la niñez y adolescencia.

Un análisis sumario de la eficiencia con que se lleva a cabo el monitoreo de derechos en la mayoría de los países de la región, proyecta una medición poco eficiente del impacto en la intervención del Estado, donde es preciso institucionalizar procesos y herramientas de medición. Se requiere de la construcción de sistemas integrados de información que tengan como marco el enfoque de derechos. El desarrollo de un sistema de información para el monitoreo de los derechos de niños, niñas y adolescentes supone, como punto de partida, la construcción de una propuesta teórica basada en los lineamientos y principios de la Convención sobre los Derechos del Niño.

La evaluación de planes, programas y proyectos no suele ser una práctica extendida. Por ello, se torna indispensable introducir y aplicar dispositivos institucionales, con el sentido de dimensionar el valor de realizar un seguimiento a las políticas de protección integral de la niñez y adolescencia, como parte de las políticas sociales estratégicas para el desarrollo del país.

Un sistema de monitoreo demanda de voluntad política, administrativa y técnica para definir con claridad los indicadores, estándares, medios de verificación y estrategias de seguimiento, entre ellos, indicadores diseñados desde un enfoque de derechos y el establecimiento cuidadoso de instrumentos de análisis de información. En este sentido, es importante tener claridad sobre las características de la evidencia y especificidades que se quieren evaluar. Por otro lado, se recomienda identificar con exactitud el tipo de información que se quiere recoger para poder medir los avances en la vigencia de derechos, en la construcción de ciudadanía y los avances en los esfuerzos para lograr la democracia para todos. En este operativo conviene contar con definiciones sobre diversos aspectos, como por ejemplo el nivel del territorio incluido, la disponibilidad de información, las bases mínimas que aseguran comparabilidad, entre otros.

Se considera indispensable la existencia de un solo sistema de información nacional y local para que las instancias de organización local de la niñez y las instituciones articuladas en sistemas, puedan reconocer la realidad de la situación de los niños de su territorio: maltrato, desnutrición, abandono, migración, escolaridad, trabajo infantil, entre otros. Así mismo, es indispensable para el seguimiento de las observaciones y las recomendaciones del Órgano de Tratado de la Convención, así como del cumplimiento a los tratados adscritos en la materia. La información disponible y los resultados del monitoreo configuran un espacio físico virtual en el territorio que permite a los pobladores, organizaciones sociales, funcionarios de las instancias gubernamentales y de la sociedad civil, reconocer la realidad, tomar decisiones colectivas y saber quienes intervienen y quienes se responsabilizan de cada respuesta. En la medida que se perfeccione este mecanismo con nuevos enfoques de seguimiento, se tendrá la posibilidad de realizar el monitoreo también de la gestión.

2.6. Fortalecimiento de la participación ciudadana, específicamente de las niñas, niños y adolescentes.

La Convención de los Derechos del Niño establece claramente los derechos sociales, civiles, políticos, económicos y culturales que deben disfrutar “todas” las niñas, niños y adolescentes, sin ningún tipo de discriminación. Todos los principios que rigen la Convención, particularmente el de participación, encuentran en la comunidad y la familia, el espacio privilegiado para su efectiva realización.

El ámbito local, aquel en el que se desenvuelve la cotidianidad de la niñez, representa un área de oportunidad para construir y fortalecer la participación y promover una relación directa y más estrecha entre ciudadanos y autoridades. Es posible crear y desarrollar en ellos, la capacidad de exigir rendición de cuentas a los gobernantes en los cuales depositaron su confianza para que lideren y promuevan el desarrollo en sus circunscripciones territoriales y conduzcan a su población hacia la realización plena de sus derechos y hacia la prosperidad. También a nivel local es más fácil promover la participación de niños, niñas y adolescentes, tanto en temas de públicos y de ciudadanía como temas privados (en forma apropiada a su edad y a medida que se desarrollan psíquica y emocionalmente).

En relación a la participación de niños, niñas y adolescentes su mayor ejercicio es “estar”, ser parte de los espacios, desarrollando la propuesta que ellos quieran. Esto demanda una mayor creatividad pedagógica y metodológica por parte de los adultos, sobretudo los responsables de la educación y de los educadores sociales encargados de facilitar procesos comunitarios.

La participación de la niñez debe estar abierta a la definición de prepuestos y alcances de la Política Pública, en un ejercicio cotidiano por parte de los adultos de reconocer las capacidades de los niños para formarse juicios propios, de aportar ideas y de conducirse con responsabilidad en aquellos temas en que se los habilita a participar. Solo de esta forma se iniciará una significativa educación en derechos humanos, a partir de las experiencias de los niños.

El aprendizaje de esta participación se origina en el seno de una sociedad intergeneracional. De allí la importancia de la transmisión transgeneracional de los valores y modelos que sostienen y dan sentido a los procesos participativos, cultivando su importancia desde la niñez y transversalmente en la familia. Ello traerá consigo el desarrollo del compromiso y la sensibilidad con los problemas colectivos. El niño o niña que desarrolla sus capacidades de participación no se siente víctima pasiva de lo que sucede a su alrededor sino coactor en la búsqueda de alternativas. Se involucra en los problemas, se apropia de ellos y se siente desafiado en la construcción de soluciones comunes. Esto implica una actitud distinta hacia los asuntos públicos que interesan a la política.

En este sentido, en el Encuentro Interamericano sobre intercambio de experiencias y programas en la atención de Niñas, Niños y Adolescentes realizado en Querétaro, México en abril de 2008 se afirmó la necesidad de construir y potenciar una agenda política y legislativa de promoción del derecho a la participación en los diferentes niveles territoriales (nacional, departamental, municipal, local) con verdadera voluntad política, evidenciada en el nivel de prioridad y en la asignación presupuestal en las políticas, planes y programas dirigidos a promover la participación en los diferentes ámbitos de socialización del niño, niña y adolescente (familia, la escuela, la comunidad y los asuntos públicos). De igual forma esta agenda pública debe incluir políticas, planes y programas de promoción de este derecho a lo largo de todo el ciclo de vida del niño (0 a 18 años).

III. A modo de conclusiones

La gobernabilidad democrática local parte del cumplimiento efectivo de los derechos humanos para asegurar que las obligaciones y responsabilidades del Estado se realicen en el contexto local. Es en el espacio local donde a partir del uso estratégico de los datos estadísticos pueden generar una mayor responsabilidad de parte de los gobernantes locales y de las agencias de servicios públicos vis a vis la población. Como es en este contexto donde la gente vive, es el lugar privilegiado para monitorear la implementación del gasto público (y su

distribución entre grupos socioeconómicos y a través de áreas geográficas) así como también su impacto en términos de reducir la pobreza infantil.

La integración del enfoque de la protección integral a la reforma legal produjo nuevos marcos garantistas de los derechos de la niñez y adolescencia, en algunos países de la Región; sin embargo, muchos de estos marcos afrontan actualmente la construcción de relaciones complejas con los nuevos modelos institucionales que se han generado por vía de reforma constitucional o por modelos de reforma del Estado que se gestan en algunos países. Por ello, los denominados “sistemas de protección integral de derechos de la niñez”, se debieran reflexionar en sus enfoques actuales y en su inserción en la nueva oleada de reformas institucionales del hemisferio.

El enfoque de derechos humanos supone superar la focalización y selectividad como exclusiva respuesta de política pública, y avanzar más allá del “proyectismo” y el corto plazo, para centrarse en la identificación de las desigualdades sociales, resignificando la política social, de modo de colocar a los niños, niñas y adolescentes como sujeto de derechos y como objetivo primordial de las políticas públicas.

La principal diferencia que hay entre este enfoque, basado en los derechos humanos y el enfoque tradicional de la política social es que existe un esfuerzo por construir una capacidad reflexiva orientada a desarrollar un tipo de ciudadanía distinta, más consciente y global, en el sentido de que involucra no sólo el reconocimiento político-estatal sino también el social cultural. Se busca, de esta forma, lograr procesos que se centren en una articulación indivisible entre los derechos sociales, las garantías jurídicas y los derechos individuales. No es posible concebir una política social definida sin la participación activa del sujeto y con metas de acción sistemática sobre grandes agregados de población¹⁸.

En síntesis, el enfoque ha implicado (a) la centralidad del sujeto de derechos en la política pública, (b) el reconocimiento explícito de la exclusión de grupos específicos (mujeres, niñez, grupos étnicos como titulares de derechos) del Estado y de la sociedad; (c) el desarrollo de la noción tradicional de la universalidad del derecho (todos los derechos para todos los seres humanos y derechos específicos); (d) el cuestionamiento de la separación entre derecho-cultura, marcos legislativos y política pública y planificación social (reconociendo la justicia como equidad) y, finalmente (e) el cuestionamiento del concepto burocrático y vertical del Estado Social, así como el reconocimiento de los sujetos como ciudadanos reflexivos y activos.

¹⁸ Guendel. Ludwig, El Desarrollo de una Gerencia Social con Enfoque de Derechos, 2006.

En el sistema interamericano se reconoce que existen avances heterogéneos y desiguales en la definición e implementación de los Sistemas de Protección Integral de niñez y adolescencia que articulen políticas que promueven el ejercicio pleno de los derechos de las niñas, niños y adolescentes. Por ello, se necesita trabajar en conjunto promoviendo la cooperación horizontal entre los países para el fortalecimiento de los sistemas ya existentes, así como en el diseño e implementación de los mismos en los que aún no se han desarrollado. Asimismo se resalta la importancia de clarificar los alcances de los órganos rectores de niñez en términos de sus competencias, roles y relaciones con los otros organismos públicos. De igual manera se destaca la necesidad de procesos de articulación plena entre el gobierno nacional y los gobiernos locales.

En sentido estricto, es una labor que pretende dar respuesta a cómo lograr una estrategia que permita superar el estado de vulnerabilidad en que se encuentran niños, niñas y adolescentes mediante el logro de una clara participación social de las ciudadanas y ciudadanos incluyendo la niñez,¹⁹ en el debate público de los asuntos, materia de las políticas públicas, que afectan la vida cotidiana y concreta; y además, cómo obtener procesos educativos y de consenso y cómo sostener y concretar una movilización continua por la conquista de sus derechos, en un marco de restricciones fiscales, diversidad de propuestas de construcción del “nuevo pacto social a favor de la niñez” en varios países de la Región.

¹⁹ Lei No. 8.069, de 13 de Julio de 1990, Dispõe sobre o Estatuto da criança e do Adolescente e dá outras providencias, Brasil, 1990, Arts. 16, 28 (1), 53 IV. Lineamientos del Plan Nacional de Acción 2005 “Derecho a tus derechos” Argentina.