



Instituto  
Interamericano  
del Niño

ORGANISMO ESPECIALIZADO DE LA OEA

PROGRAMA DE PROMOCIÓN INTEGRAL  
DE LOS DERECHOS DEL NIÑO



LA PLANIFICACIÓN  
DE POLÍTICAS DE  
INFANCIA EN  
AMÉRICA LATINA.

Hacia un Sistema de  
Protección Integral y una  
Perspectiva de Derechos

**DOCUMENTOS DE  
TRABAJO DE PRODER**

**César Gaviria Trujillo**  
Secretario General de la  
Organización de los Estados Americanos (OEA)

**Luigi Einaudi**  
Secretario General Adjunto de la  
Organización de los Estados Americanos (OEA)

**Carmen Bergés de Amaro**  
Presidenta del Consejo Directivo  
Instituto Interamericano del Niño (IIN)

**Alejandro Bonasso**  
Director General  
Instituto Interamericano del Niño (IIN)

**Ariel Gustavo Forselledo**  
Autor del Documento  
Coordinador  
Programa de Promoción Integral de los Derechos del Niño  
Instituto Interamericano del Niño (IIN)

Montevideo, agosto de 2002

Editado por el Instituto Interamericano del Niño  
Av. 8 de Octubre 2904 (11600)  
Montevideo – Uruguay  
Tel: 5982 487 2150  
Fax: 5982 487 3242  
E-mail: iin@redfacil.com.uy

# **LA PLANIFICACIÓN DE POLÍTICAS DE INFANCIA EN AMÉRICA LATINA. HACIA UN SISTEMA DE PROTECCIÓN INTEGRAL Y UNA PERSPECTIVA DE DERECHOS**

Dr. Ariel Gustavo Forselledo

Coordinador del Programa de Promoción Integral de los Derechos del Niño  
Instituto Interamericano del Niño (IIN)

## **INTRODUCCIÓN AL CONTEXTO REGIONAL**

En la actualidad habitan en América Latina y el Caribe más de 190 millones de niños, niñas y adolescentes, cifra que representa casi el 40% de la población total. A inicios del Siglo XXI, más de la mitad de los niños y adolescentes se ven afectados por múltiples deprivaciones como resultado de la pobreza crítica que vive la región, estado que los expone a situaciones agravantes de riesgo, vulnerabilidad y vulneración de los derechos que les han sido consagrados en la Convención sobre los Derechos del Niño.

De hecho, según las estimaciones de la CEPAL y UNICEF, entre 1990 y 1999, el total de niños y adolescentes que viven por debajo de la línea de pobreza aumentó de 110 a 114 millones. Por otro lado, la pobreza aumentó más en aquellos hogares con mayor presencia de niños, niñas y adolescentes que en aquellos con mayor presencia de adultos. El resultado de ello, es la alarmante tendencia hacia la "infantilización" de la pobreza.

A pesar de los avances constatados en la década de la Cumbre Mundial de la Infancia (1990-2000), en áreas como la mortalidad infantil, la eliminación de algunas enfermedades como la polio, la reducción casi total del tétanos neonatal y el incremento casi universal de la matrícula de educación primaria, la situación que vive la mayoría de las personas menores de 18 años atenta, de manera evidente, contra sus derechos fundamentales.

Si bien todos los países de la Región han ratificado la Convención sobre los Derechos del Niño y muchos han ajustado su legislación nacional a sus principios y mandatos, las reformas legislativas e institucionales nacionales se encuentran en proceso, generando estados de situación diversos y heterogéneos. La exigencia hoy en día, es la de reformular las políticas públicas, con un enfoque de derechos, que sea garantista, de protección integral y de restitución.

Pero la planificación de Políticas Públicas para la Niñez y la Adolescencia en América Latina y el Caribe, debe contextualizarse en una región que enfrenta, una vez más, a una crisis social y económica de difícil pronóstico.

Uno de los impactos que se prevén en el corto plazo, es el de la dificultad que deberán enfrentar los niños, niñas y adolescentes de la región para acceder a la estructura de oportunidades que ofrece el Estado, el mercado y la sociedad<sup>1</sup>.

La exclusión de los beneficios sociales, económicos y culturales del desarrollo, así como la inmovilidad social, tienen profundas implicaciones políticas, ya que contradicen los fundamentos esenciales de la democracia, como lo son la participación, la equidad y la justicia social.<sup>2</sup>

El informe titulado "Construir Equidad desde la Infancia y la Adolescencia en Iberoamérica", elaborado por CEPAL y UNICEF señala que los niños y niñas menores de 6 años que viven en hogares pobres - el grupo más vulnerable - suman alrededor de 36 millones en los 19 países latinoamericanos estudiados. Al mismo tiempo, la franja etárea de niños pobres entre 6 y 12 años aumentó de 41.6 a 43.7 millones en el período 1990-1999. Entre los adolescentes, la incidencia de pobreza se mantuvo bastante constante en el mismo periodo, pero la creciente gravitación de este grupo poblacional en la población regional general, hizo que la cantidad de ellos aumentara de 31.5 a 34.8 millones.

Las consecuencias debidas al deterioro en los niveles de ingreso en la región, son trascendentes sobre la familia y, en particular, sobre los niños. Entre otras, se constatan mala alimentación, desnutrición, analfabetismo, carencias de vivienda, hacinamiento, maltrato y enfermedades (muchas de ellas teóricamente evitables), así como índices elevados de mortalidad (7 veces mas alta que la de U.S.A. y Canadá).

Asimismo, la estabilidad de la estructura familiar, en su forma tradicional, se vio seriamente cuestionada en las últimas décadas debido a la impostergable necesidad de la mayoría de sus integrantes de salir a buscar sustento en ese campo laboral frustrante e insuficiente.

Como ya se mencionó, el crecimiento demográfico excesivo, más que nada en las clases pobres, se ve agravado por la profundización de la brecha entre las clases sociales, con la consecuente debilitación progresiva de las clases medias. En este escenario se agregan otros fenómenos como:

- Concentración de la población en las áreas urbanas, con un incremento significativo de los cinturones urbano-marginales. En las urbes se asienta el 70% de la población latinoamericana debido a las migraciones internas desde las zonas rurales de producción.

---

<sup>1</sup> El cumplimiento de los derechos de la infancia y la adolescencia implica que ellos tengan igualdad de oportunidades "sin distinción alguna, independientemente de la raza, el color, el sexo, el idioma, la religión, la opinión política o de otra índole, el origen nacional, étnico o social, la posición económica, los impedimentos físicos, mentales y sensoriales, el nacimiento o cualquier otra condición en la que se encuentren ellos, sus padres o representantes legales" (Art. 2 de la Convención sobre los Derechos del Niño). Impulsar políticas jurídicas de protección a la identidad del niño, niña y adolescentes que incluyan todos los aspectos relacionados con su nombre, nacionalidad, su pertenencia familiar, y conservar sus raíces étnico-culturales.

Las Políticas deberán promover todas las medidas apropiadas para garantizar que la niñez y adolescencia tengan las oportunidades de desarrollo para su autorrealización y sean protegidos contra toda forma de marginación y exclusión social o castigo por causa de la condición económica, social, cultural y política en la cual ellos y su familia se encuentren.

<sup>2</sup> Pilotti, Francisco (1994). Crisis y perspectivas del Sistema de Bienestar Infantil en América Latina en: Infancia en riesgo social y políticas sociales en Chile". IIN. Montevideo, p. 15.

- El 57% de los pobres viven en los cinturones marginales de las ciudades.
- Aumento en los índices de violencia y delincuencia.

Por otro lado, los procesos de Modernización del Estado que tuvieron especial auge en la década de los 90 en América Latina, acarrearón una serie de consecuencias que impactaron directa e indirectamente sobre la niñez, la adolescencia y la familia. La reducción del aparato estatal y la transferencia del eje de la economía hacia el sector privado tuvo y tiene, en muchos casos y al menos en el corto plazo, un importante costo social. Entre ellos, el aumento de la desocupación, la reducción de los beneficios sociales y el deterioro de la calidad de vida de muchos grupos poblacionales (Forselledo, 2000)<sup>3</sup>.

En el mismo sentido, la disminución en la acumulación de capital físico, humano y social, fundamentalmente en el seno de la familia, es otro factor que incidirá en la condición futura de la niñez. Siguiendo el Informe sobre el "Panorama Social de América Latina 1999-2000" de la CEPAL,

*"Con el fin de analizar los principales factores determinantes de las oportunidades de bienestar durante la infancia, se consideraron las condiciones de riesgo que enfrentan los menores de seis años de edad, sobre todo la proporción de niños y niñas cuya madre tiene bajo nivel educacional, pues es ella quien realiza buena parte del cuidado y socialización de los niños en la etapa preescolar. De hecho, la instrucción de la madre, como lo han demostrado diversos estudios, es el factor socioeconómico más directamente asociado a la mortalidad y morbilidad de los menores. Los antecedentes provenientes de las encuestas de hogares señalan que no obstante la mejora de los niveles educacionales de la población latinoamericana — aumento de la cobertura de la educación secundaria y elevación del promedio de años estudio, especialmente de las mujeres—, hacia fines de los años noventa, en 10 de 16 países el porcentaje de niños urbanos en edad preescolar, cuya madre no completó la educación primaria, varía entre 40% y 50%, y en los seis restantes ese porcentaje fluctúa entre 13% y 18%. En las zonas rurales de 6 de 10 países analizados este porcentaje se sitúa entre 65% y 85%, y en los cuatro países restantes, entre 30% y 40%.*

*En la mayoría de los países de la región una proporción muy alta de los menores que integran la nueva generación ingresará al ciclo primario e iniciará la acumulación de capital educativo con claras desventajas en comparación con las mayores oportunidades de los niños provenientes de hogares con un mejor clima educacional".<sup>4</sup>*

Parecería, pues, prioritario, prestar especial atención en materia de inversión social y protección de los sectores más carenciados - en particular en relación a la situación de la mujer y de la infancia - ya que, son estos sectores quienes sufren el mayor impacto de las reformas en materia de salud, educación y todos aquellos problemas que vulneran sus derechos humanos.

---

<sup>3</sup> Forselledo, A.G. "Introducción a las Políticas Públicas para la Prevención del Uso Indebido de Drogas" IIN/OEA, Montevideo, 2000

<sup>4</sup> Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). "Oportunidades de bienestar en la infancia y adolescencia" En Panorama Social de América Latina 1999-2000.

Es dable reconocer que, dados los esfuerzos continuados en el área educativa, algunos países han alcanzado niveles universales de alfabetización y de matriculación primaria, así como avances significativos en la matrícula de secundaria. En cambio, otros presentan niveles universales en primaria, pero marginales en secundaria. Un último grupo de países no ha logrado todavía universalizar su educación primaria. Finalmente, el rango de variación de la riqueza de los países analizados es extremadamente amplio, abarcando desde un PBI per cápita de 7500 dólares en algunos de ellos a menos de 500 dólares en otros (Kaztman, 2001).

Como ya se ha señalado, las tendencias demográficas en la región son otro elemento trascendente para realizar una proyección del futuro de la infancia y la adolescencia. A los elementos sociales y económicos mencionados anteriormente, debe agregarse que la mayoría de los países de las Américas tienen una población menor de 18 años que se sitúa entre el 25 y el 49% y que, en los casos de Nicaragua y Guatemala, estos guarismos alcanzan a más del 50% de su población<sup>5</sup>. Según el Informe de Desarrollo Humano del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo del año 2000, en el caso de Nicaragua, la población mayor a 65 años alcanza al 3.1% y la de Guatemala el 3.5%.<sup>6</sup>

Sin llegar a estos extremos demográficos, varios países de América Latina tienen una pirámide poblacional joven, con carga demográfica baja en la infancia y sin un aumento de la misma en la tercera edad, que tendrían una serie de ventajas provenientes de la misma, entre otras:<sup>7</sup>

- a) Existe un incremento, en términos absolutos y relativos, del número de personas capaces de generar riqueza, al tiempo que disminuye la población que debe ser mantenida por dicha riqueza (ampliación del Capital Humano del país).
- b) Una baja tasa de dependencia relativa a la tercera edad permite niveles de gasto social más modestos orientados a jubilaciones, lo que libera una porción importante de ese gasto para su utilización en la infancia.

Lamentablemente se observa un desaprovechamiento de estas ventajas relativas, en virtud de los niveles de desigualdad de ingresos entre los más ricos y los más pobres y entre las generaciones, de modo tal, que se produce un fenómeno de segmentación social que concentra desproporcionadamente la pobreza en la infancia y la adolescencia. Esta concentración de la pobreza, no hace más que consolidar la segmentación social y la reproducción intergeneracional de la misma. Más allá de las diferencias demográficas, se podría plantear como un rasgo común de la región, que la pobreza infantil y adolescente resulta superior a la pobreza en los otros tramos etáreos.

Existen marcadas desigualdades entre los países y, particularmente, entre diferentes grupos sociales al interior de ellos. Por lo tanto, se propone concentrar el esfuerzo en interrumpir los canales de transmisión intergeneracional de la pobreza y la desigualdad, incluidas las barreras de la discriminación por género y por etnia.

---

<sup>5</sup> UNICEF. "Estado Mundial de la Infancia 1999"

<sup>6</sup> Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) "Informe de Desarrollo Humano del año 2000"

<sup>7</sup> Autores como R. Kaztman (2001) denominan a este fenómeno "ventana de oportunidades demográfica"

## Algo más sobre las inequidades

Mientras en los mercados de divisas del mundo se intercambian cada día 1,5 billones de dólares, más de 1.200 millones de personas viven en todo el mundo con menos de 1 dólar diario; y de ellas, más de 600 millones son niños.

Si bien cada año a partir de 1990 el ingreso medio per cápita ha aumentado en 40 países en más del 3% anual, en 55 países se ha producido en el mismo período una declinación y más de 80 países del mundo tienen ahora ingresos per cápita menores que los que tenían hace un decenio.

Si se comparan los extremos de la distribución del ingreso en el mundo, la quinta parte más rica de la población disfruta de una porción del ingreso mundial 74 veces superior a la correspondiente a la quinta parte más pobre.

Según se estima, solamente un 12% de las personas que viven en los países más ricos del mundo están afectadas por la pobreza y, aún así, viven en condiciones comparativamente mejores que la de los pobres de los países en desarrollo.<sup>8</sup>

Por tanto, y pese a los adelantos logrados respecto de muchas de las metas fijadas en 1990 en la Cumbre Mundial en favor de la Infancia, éste ha sido un decenio de hostilidades no declaradas contra las mujeres, los adolescentes y los niños, dado que la pobreza, los conflictos, la crónica inestabilidad social y las enfermedades susceptibles de prevención como el VIH/SIDA, amenazan sus derechos humanos y sabotean su desarrollo.

Algunos de los temas emergentes que se han venido considerando en las agendas de infancia de las Américas son: el trabajo infantil, el subregistro civil de la niñez, el VIH/SIDA, la niñez en situación de calle, la no inclusión de la niñez con discapacidad, la matriculación escolar de las niñas, la niñez involucrada en conflictos armados, la separación de las familias, el abuso y la explotación sexual y el abuso de drogas, entre otros.

---

<sup>8</sup> UNICEF, PNUD: Informe sobre Desarrollo Humano 1999.

## **LA PLANIFICACIÓN DE POLÍTICAS DE INFANCIA EN EL CONTEXTO REGIONAL**

En la actualidad las políticas públicas que los países de América Latina y el Caribe desarrollan, están marcadas por el drástico cambio en la percepción de la infancia y la adolescencia que es producto de la progresiva integración doctrinaria propuesta por la Convención sobre los Derechos del Niño.

Las sociedades y las instituciones se debaten entre el anterior paradigma del menor en situación irregular, la judicialización de los problemas sociales, la institucionalización de los menores y la ruptura sustancial que significa el nuevo paradigma formulado por la Convención sobre los Derechos del Niño. Dicho paradigma considera al niño como un sujeto de derechos, transforma en prioridad social el interés superior del niño y asume el deber de garantizar los derechos a todos los niños por igual.

La Convención sobre los Derechos del Niño abre caminos nuevos en el enfoque de la infancia y la adolescencia, colocando al Estado y a la sociedad como co-responsables en el diseño y la ejecución de políticas públicas. La Convención supera las instituciones del patronato, la tutela o los consejos tutelares del Estado, sujetos éstos a la doctrina de la situación irregular y a la concepción de los niños como objetos de protección; para ubicarlos en la doctrina de la protección integral, cuya concepción los reconoce como sujetos de derecho, dotados de capacidad de vivir, tener salud, educación, convivencia familiar, identidad y dignidad.

### **ALGUNOS REQUERIMIENTOS PARA LA REFORMA SOCIAL**

El cambio de paradigma y la definición, planificación e implementación de políticas públicas de infancia requiere de transformaciones en los marcos normativos de los países, así como en sus condiciones socio-económicas y políticas. La reforma social de los países en vías de desarrollo parece ser uno de los requisitos para hacer realidad dichos cambios a favor de la niñez y de la sociedad en su conjunto. Los siguientes, serían algunos de los requerimientos para la reforma social.

#### **La Racionalización del gasto público**

Implica la reestructuración del Gasto Público que realiza el Estado teniendo en particular consideración el área correspondiente al gasto social, en cuanto a la importancia que reviste para la supervivencia de los sectores carenciados. El gasto público social puede, efectivamente, evitar que desciendan por debajo de la línea de la pobreza nuevos hogares.

En este sentido, tan importante como recuperar la capacidad fiscal del Estado, es asegurar la calidad del gasto público. Esto tiene que ver, antes que todo, con las prioridades que se adopten en materia de distribución sectorial.

*“Mejorar la eficacia del gasto público social requiere esfuerzos simultáneos en varios campos: (i) la integración de enfoques y la coordinación del gasto entre sectores; (ii) la utilización racional de la infraestructura física y equipos, junto con la compatibilización de los modelos de gestión; (iii) una mejor distribución geográfica del gasto en base a una identificación y localización más precisa de las necesida-*

*des; (iv) la adecuada capacitación de los recursos humanos; (v) la transferencia de responsabilidades de administración directa de recursos públicos y algunas responsabilidades de control de gestión a organizaciones de la sociedad civil; y (vi) la movilización de recursos y potencialidades de esta última para complementar los recursos públicos” (BID/PNUD, 1993).<sup>9</sup>*

Otro elemento importante es el de la equidad del gasto público social, el que está íntimamente vinculado a la forma en que se financia el mismo, a su composición sectorial y a la población atendida por los servicios financiados por el Estado.

*“La equidad varía en función de: (i) el carácter progresivo o regresivo del financiamiento del gasto público social; (ii) la distribución sectorial de los recursos y el nivel de la asignación para servicios y transferencias destinados a necesidades básicas de los más pobres; (iii) la cobertura efectiva de la población por tramos de ingreso; (iv) las diferencias de calidad en los servicios a los que tienen acceso los sectores de población de distintos niveles de ingreso; y (v) la medida en que el gasto público se oriente a preparar a la población beneficiaria, especialmente a los niños y los jóvenes, para eliminar la perpetuación de la pobreza de generación en generación” (BID/PNUD, 1993 op. Cit).*

## **Erradicación de la pobreza**

La pobreza constituye, en su doble dimensión de bajos ingresos y de insatisfacción de necesidades básicas, la forma extrema de exclusión de los individuos y de las familias del eje de los procesos productivos, de la integración social y del acceso a la estructura de oportunidades.

Asimismo la pobreza constituye una de las más claras manifestaciones de falta de equidad y, por su dinámica de reproducción, ella limita las oportunidades de las que disponen los individuos y condiciona en buena medida las posibilidades futuras de movilidad social para los niños, niñas y adolescentes que nacen y crecen en hogares pobres.

La erradicación de la pobreza o, en términos de más corto plazo, su reducción significativa, debe formar parte de una concepción unitaria del proceso de desarrollo, que integra objetivos amplios en materia económica y social. Las estrategia para reducir la pobreza se refieren tanto al crecimiento económico como a la transformación eficiente de las oportunidades que éste genere en crecientes niveles de bienestar para el conjunto de la población, con un énfasis especial en los sectores más pobres.

Siguiendo al BID (1993), *“la reducción de la pobreza debe basarse en la discriminación positiva y genérica de parte del conjunto de políticas e instrumentos para asegurar que se reduzcan los niveles de exclusión de los sectores más pobres, tanto en lo que refiere a su inserción productiva, como en su acceso a las transferencias y servicios sociales”.*

---

<sup>9</sup> BID/PNUD (1993). Reforma social y pobreza. Hacia una agenda integrada de desarrollo en: Derecho a tener Derecho. Infancia, Derecho y Políticas Sociales en América Latina, tomo 3, Oficina Regional de UNICEF para América Latina y el Caribe/ Instituto Interamericano del Niño, Caracas, p.55

## **Participación de la sociedad civil**

Como parte de los requerimientos para la reforma social, la asunción de responsabilidades por parte de la sociedad civil implica que sus organizaciones sociales, comunitarias, comerciales, no lucrativas, etc. intensifiquen su participación comprometida, tanto en la planificación de las respuestas a los problemas sociales que los aquejan como en la prestación de servicios. Es aquí donde el Estado juega un rol diferente al tradicional, en tanto debe cumplir una función regulatoria para asegurar niveles aceptables de calidad en las prestaciones de los servicios, a la vez que elevar los niveles de eficiencia del nuevo sistema en su conjunto.

Las organizaciones no gubernamentales, que tradicionalmente realizan una importante tarea de movilización comunitaria participativa, además de controlar la cobertura, calidad y costos de sus prestaciones, suelen movilizar recursos complementarios que amplían y mejoran en forma sustancial los servicios, con ajuste a las características de la demanda.

“Es en la perspectiva de propiciar la participación ciudadana y no solamente en términos de la eficacia intrínseca del Estado, que adquiere su mayor significado la descentralización. Dos principios mejoran especialmente la capacidad administrativa del Estado: la descentralización y la obligación de rendir cuentas” (BID/PNUD, 1993 op. Cit).

## **Criterios para la planificación de las políticas sociales**

Este punto es de especial relevancia para la superación de la concepción gubernamental hacia aquella que considera la dimensión de lo público en materia de políticas sociales. El Instituto Interamericano del Niño (IIN) ha realizado un importante esfuerzo por desarrollar un modelo de planificación de políticas de infancia desde la perspectiva de la articulación de Estado y la Sociedad Civil, modelo que será esbozado más adelante.

## **PROBLEMAS DE ORGANIZACIÓN Y PLANIFICACIÓN DE LAS POLÍTICAS DE INFANCIA**

Las instituciones públicas que actualmente ejecutan las políticas para la infancia y la adolescencia en la región deben enfrentar diversos problemas estructurales y organizacionales que repercuten sobre la eficacia y eficiencia de su gestión.

Históricamente, la región ha asistido a distintos tipos de accionar "clientelista" y "corporativista" que excluye la participación de otras organizaciones civiles y otros actores sociales que podrían beneficiarlas. Asimismo, dicho corporativismo "cierra" a las propias instancias gubernamentales entre sí, impidiendo la potenciación de los recursos materiales, humanos y financieros y favoreciendo la duplicación, la burocracia y el desgaste.

Los planes, programas, proyectos y actividades se ven muchas veces afectados por la "desequilibrada asignación de recursos" entre los diversos niveles administrativos de los Estados (centrales, provinciales, departamentales, municipales, etc.). De igual manera, las políticas para la infancia son afectadas también, por la "desequilibrada distribución de los recursos" que se asignan a los programas de institucionalización, de asistencia y de prevención destinados a los niños y adolescentes (Forteza, C. Cassous. C, 1990).

## AVANCES ETICO-POLITICOS HACIA LA VIGENCIA Y EL CUMPLIMIENTO DE LOS DERECHOS DE LOS NIÑOS

Sin lugar a dudas, todo lo expresado en torno a la Convención representa un avance y un imperativo ético y político para las naciones del mundo, aunque existen otros adelantos que se han ido produciendo conjuntamente con el amplio y multifacético grupo de transformaciones que, en el campo económico y social, la comunidad internacional viene produciendo. Tales transformaciones no constituyen un proceso homogéneo en todos los países sino que, al contrario, éstas dependerán de la forma en cómo cada comunidad nacional se va insertando en la globalización de la economía de la era post-industrial, en los procesos de modernización de los estados y en la consolidación de las democracias.

Dichas transformaciones son complejas y derivan, por una parte, de los impresionantes avances tecnológicos en, prácticamente, todos los sectores de la producción. Estos generan, por primera vez en la historia, la situación de que el crecimiento de la producción no significa más el crecimiento del empleo. Hoy es posible aumentar la producción y disminuir el empleo en base a las nuevas tecnologías y a las nuevas formas de organización del trabajo (Gómez da Costa, 1996) .

En el contexto de la globalización ya mencionado, los países realizan esfuerzos para una inserción competitiva en una economía internacional en acelerado proceso de transformación global.

Como se mencionó, este proceso se acompaña de un significativo grupo de avances éticos y políticos que se están produciendo en la comunidad internacional, desde finales del siglo veinte y en los comienzos del siglo XXI.

Los mismos se concretizan y expresan en un conjunto de iniciativas que, a través de grandes eventos, las Naciones Unidas y la Organización de los Estados Americanos vienen desarrollando.

Se mencionarán a título ilustrativo solamente algunas de ellas:

En 1989 se aprobó la mencionada Convención sobre los Derechos del Niño en las Naciones Unidas. En 1990 se llevó a cabo la Cumbre Mundial de la Infancia, realizada en New York, así como la Conferencia Mundial sobre Educación para Todos en Jomtien, Tailandia, que fuera convocada por el Programa de desarrollo de las Naciones Unidas-PNUD, Banco Mundial, UNESCO y UNICEF. En esta conferencia, además de un derecho humano fundamental, **la educación ha sido considerada como componente básico del desarrollo económico, social y político de las naciones.**

En 1993, se desarrolló Conferencia Mundial sobre los Derechos Humanos, que tuvo un gran significado ético y político, en la medida de que emerge como el principio condicionador de las relaciones nacionales e internacionales, la idea de **la persona humana como sujeto de derecho internacional.** Esto significa que el punto de vista y los intereses objetivos de las personas pueden ser considerados en el plano de las relaciones internacionales.

En cuanto al sistema interamericano, de acuerdo con la estrategia de la "cooperación solidaria para el desarrollo" de la Organización de los Estados Americanos (OEA) de 1996, las acciones de esta entidad y las de sus organismos especializados deben dirigirse a apoyar los

esfuerzos que realizan los Estados Miembros para alcanzar su desarrollo integral y sostenible. De hecho este rol implica la no imposición de modelos únicos y la **participación directa de las comunidades en la solución de sus problemas y, en particular la de sus niños y niñas**, así como una visión moderna de la cooperación internacional. En este marco, también deben destacarse las Reuniones Americanas sobre Niñez y Políticas Sociales, llevadas a cabo en Ciudad de México, Bogotá, Santiago de Chile, Lima.

En el último bienio se destacan la V Reunión Ministerial sobre Temas de Infancia, llevada a cabo en Jamaica, la Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno de Panamá y la Cumbre de las Américas de Canadá. También debe mencionarse la Sesión Especial de las Naciones Unidas sobre Infancia, llevada a cabo en New York, en mayo del presente año.

## **HACIA UNA DEFINICIÓN DE POLÍTICA PÚBLICA DE INFANCIA**

Las políticas públicas son frecuentemente consideradas igual que las políticas gubernamentales. Ahora, estos conceptos deben ser reconsiderados en virtud de la creciente participación de la sociedad civil en la creación e implementación de medidas conducentes a mantener el bienestar de los niños, niñas y adolescentes (Forselledo, 2000 Op. cit.).

Existe una variedad de políticas públicas de infancia. La siguiente es una breve descripción de las más comúnmente concebidas:

- Políticas Públicas Básicas. Estas están caracterizadas por una perspectiva universal. En otras palabras, el cumplimiento de estas políticas es un deber del Estado y un derecho de la población. En muchos casos, estas políticas tienen un estatuto constitucional y usualmente refieren a servicios básicos de salud y educación

- Políticas Asistenciales. Ellas tienen una menor dimensión que las Básicas, en cuanto alcanzan a una más limitada población. También son un deber del Estado pero son solamente un derecho de la población en los casos de necesidades específicas, por ejemplo, programas de emergencia para combatir la pobreza, servicios especiales para personas con discapacidades, etc. En general, estas políticas no tienen estatus constitucional.

Políticas de Protección Especial. Estas políticas alcanzan en su cobertura a un número aún más pequeño y específico de personas que las políticas asistenciales. Ellas apuntan a resolver situaciones de urgencia que comprometen a niños y adolescentes (por ejemplo, explotación sexual, abandono, abuso de drogas, maltrato infantil, trabajo infantil, violencia política y social, guerras, etc.).

- Políticas de Garantía. Estas políticas refieren a niños y adolescentes en conflicto con la ley y apuntan a la administración de justicia en situaciones de delincuencia. Algunas veces esta categoría tiene estatuto constitucional.

## **¿QUÉ ENTIENDE EL IIN POR POLÍTICA PÚBLICA?**

El IIN considera que una Política Pública es un "conjunto articulado de acciones en busca de una finalidad" que incluye el nivel nacional, el nivel intermedio, del Estado, provincia, departamental y el nivel local y/o municipal. Dicha articulación de acciones ocurre cuando

el Estado y la sociedad civil logran trabajar mancomunadamente, en el caso que nos ocupa, por el derecho, por la promoción, la defensa y la protección de los derechos de las niñas y los niños.

Cuando se hace referencia al Estado, se habla del poder ejecutivo, del poder legislativo, del poder judicial, en todos sus niveles (nacional, provincial, departamental, municipal, etc.).

Cuando se habla de la sociedad civil, no se refiere solamente a las ONGs que trabajan y luchan en favor de los niños, sino también de las organizaciones sociales, los empresarios, los sindicatos, del mundo de las organizaciones jurídicas de defensa de derechos, de los comunicadores, los formadores de opinión, de la Iglesia, de los liderazgos comunitarios, de las familias y hasta de los mismos niños y adolescentes.

Una articulación es un trabajo convergente y complementario entre fuerzas distintas, que en la convergencia, no pierden su identidad, su autonomía, su dinamismo propio, ni su manera peculiar de actuar en relación a lo social. Para obtener una política pública con tal configuración, con tales actores es necesario un amplio proceso de movilización social.

## **LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN EL MARCO DE UN SISTEMA DE PROTECCIÓN INTEGRAL**

Un Sistema de Protección Integral no constituye más que un diseño organizacional y operativo concebido para la implementación de Políticas Públicas de Infancia y Adolescencia en el seno de las entidades responsables de los países de las Américas.

Tiene como Paradigma la Convención sobre los Derechos del Niño, pues parte del niño como SUJETO DE DERECHO y se basa en la doctrina de la PROTECCIÓN INTEGRAL.

Se trata de un "sistema interinstitucional" que define las relaciones de las instituciones de niñez de un país, sus competencias respectivas y la participación de la Sociedad Civil en el marco de la Protección Legal, Judicial y Social.

Esto pretende facilitar la articulación entre los planes y programas que las instituciones de cada país llevan adelante, así como permitir una adecuada identificación de su perfil, sus funciones y sus relaciones en la órbita de lo gubernamental y lo privado, como en la de los órganos administrativos y los judiciales. También analiza el relacionamiento entre las instituciones públicas y privadas del país, sus interacciones y complementariedades, en virtud de que es el vínculo entre el Estado y las Organizaciones de la Sociedad Civil, el que está brindando servicios de protección integral a miles de niños y niñas de la región. Asimismo establece el perfil que debería tener el Órgano Rector de las Políticas de Niñez, así como el de las instituciones vinculadas a la población en situación de riesgo.

En síntesis, el SNI trata de estructurar y sistematizar el relacionamiento entre todos los actores a los efectos de dar efectividad a los derechos reconocidos en la Convención.

### ***POLITICAS PÚBLICAS UNIVERSALES Y FOCALIZADAS PARA LA PROTECCIÓN INTEGRAL DE LA INFANCIA***

Tradicionalmente las políticas sociales en América Latina se desarrollaron de forma universalista, proveyendo los mismos bienes y servicios, de la misma forma y cantidad, a toda la población, con el objetivo de lograr la mejora de la calidad de vida de la sociedad. Este enfoque tuvo su éxito en el pasado en sociedades con "relativamente escasa diferenciación", esto es, baja interdependencia social y económica interna, reducida y homogénea población. Por el contrario, en la América Latina de hoy en día, encontramos una situación de marcada interdependencia y complejidad interna y externa.

Según la OPP (1994), "Un concepto muy amplio de la universalidad puede conducir a la institucionalización de situaciones de fuerte desigualdad social en el acceso e utilización de los servicios sociales, en la medida en que no se le acompaña de mecanismos compensatorios y asistenciales que permitan una relativa igualación para poder acceder a esos servicios."

Desde una perspectiva económica, en la provisión de los servicios sociales (especialmente los que son inversiones en el capital humano) existen externalidades que justifican cubrir la población en forma universalista. Por ejemplo, una población sana y bien instruida afecta positivamente a la sociedad en su conjunto, en términos sociales y productivos. En este sentido, los primeros años de enseñanza, así como la prevención de las enfermedades debería ser suministrados desde un enfoque universalista. La universalización de la educa-

ción y la salud primaria o preventiva, también fundamentada por razones de equidad y por poseer características de bienes públicos. Por ejemplo, no es viable ni deseable impedirle a nadie que se beneficie de una campaña masiva contra el cólera, el SIDA o las drogas. Asimismo, todos los niños deberían tener acceso a la educación, independientemente de la riqueza de sus padres.

Las políticas focalizadas aplicadas al ámbito social y, en particular, al bienestar integral de la infancia y la adolescencia, corresponden a una modalidad de intervención pública que tiende a destinar sus recursos técnicos y financieros hacia los más vulnerables y vulnerados en sus derechos. Es una estrategia para alcanzar una mayor eficiencia y equidad en las prestaciones sociales que realiza el estado. Si bien hoy en día no es un enfoque novedoso, persiste la polémica respecto acerca de la complementariedad-suplementariedad entre los dos enfoques.

¿Cuáles serían los objetivos de las políticas focalizadas para la protección integral de la infancia?

- a) Promover el derecho a la igualdad de oportunidades
- b) Asegurar cobertura, prestaciones y oportunidades a los sectores más vulnerables y vulnerados en sus derechos
- c) Desarrollar sistemas de prestación de servicios ajustados a la demanda (en términos de derechos vulnerados)
- d) Extender a la población más desfavorecida de las oportunidades y opciones que les son consagradas en la Convención sobre los Derechos del Niño

## **ACTORES Y CAMBIO DE ENFOQUE EN MATERIA DE POLÍTICAS PUBLICAS DE INFANCIA Y ADOLESCENCIA**

Existe una multiplicidad de actores que se ocupan de las políticas públicas de infancia y adolescencia en el contexto regional.

Los sectores que podrían llamarse "tradicionales", corresponden a la salud, la educación, la seguridad social, el trabajo y, fundamentalmente, los entes rectores de infancia.

Ellos tienen el cometido y la responsabilidad de asegurar el desarrollo integral de los niños, niñas y adolescentes para dar cumplimiento pleno a sus derechos humanos y el acceso a la estructura de oportunidades, sin discriminación alguna y en condiciones de equidad.

Otros actores se suman a esta tarea tanto desde el sector público como el de la sociedad civil. Entre otros se pueden citar a las organizaciones no gubernamentales que han cumplido un papel histórico de subsidio al Estado para atender a las necesidades y las demandas de los sectores sociales más postergados. En concordancia con los nuevos enfoques dirigidos a la intersectorialidad y la interdisciplina, han surgido en los últimos años "comités" o "comisiones" nacionales que actúan como entidades planificadoras en aquellos temas emergentes de infancia en la región. Entre ellos, trabajo infantil, niñez en situación de calle, explotación sexual, abuso de drogas, niñez con capacidades diferentes, etc.

Con criterios netamente focalizadores y con una visión orientada a obtener la mayor eficacia y eficiencia posible en las prestaciones que se realizan, también se han operado cam-

bios desde la perspectiva tradicional de la oferta hacia la perspectiva de la demanda (en términos de derechos vulnerados).

Esto implica una evolución desde la provisión de programas y servicios con una visión centrada en la institución prestataria, hacia una visión centrada en el destinatario o beneficiario de aquellos, esto es, las necesidades, los problemas y los derechos de los niños y niñas afectados y sus familias.

Asimismo esta transformación se produce desde una sectorialidad marcada (enfoque por áreas de servicio) hacia una integralidad de actores y sectores (enfoque multidisciplinario con énfasis en los tipos de poblaciones). Desde una centralidad en la responsabilidad de la prestación, hacia una responsabilidad compartida con las organizaciones de la sociedad civil organizada, la familia, la comunidad y el tercer sector (descentralización de la responsabilidad). Desde una centralidad en la gestión hacia una gestión descentralizada, tanto en el plano técnico como administrativo y, finalmente, desde una visión asistencial hacia una visión Inclusiva y de respeto a los derechos humanos de los niños, niñas y adolescentes.

### **ALGUNOS APORTES DEL PLAN ESTRATÉGICO DEL IIN**

Desde la asunción de la presente Dirección General en marzo del año 2000, el Instituto Interamericano del Niño (IIN) se abocó a la elaboración del Plan Estratégico 2000-2004, que constituye el eje de la actual acción institucional, tanto en el plano técnico como en el político. Dicho Plan fue aprobado por la 75° Reunión del Consejo Directivo, llevada a cabo en Ottawa, Canadá en junio de 2000.

El Plan en su base pretende promover la Convención sobre los Derechos del Niño, la descentralización de las actividades del IIN, el incremento de la presencia de los temas de niñez y familia en los foros políticos de la Región y la incorporación decisiva de la sociedad civil al compromiso hemisférico por la infancia. En su base, este Plan impulsa la generación de productos estratégicos de alto impacto técnico y político, que pretenden constituirse en un modelo referencial para el abordaje de los temas relativos al niño y la niña desde una óptica gerencial.

Los productos estratégicos mencionados, son un conjunto de herramientas que abarcan los diferentes aspectos involucrados en la gestión de los temas de niñez de un país determinado. Estas herramientas, llamadas "prototípicas" sentarían las bases para la promoción de avances en la capacidad de respuesta que los Estados tienen frente a los temas de Niñez. Sin embargo, la generación de este conjunto de herramientas no es, ni pretende constituirse, en un fin en sí mismo, ellas deben ser parte de una estrategia política, comunicacional, de asistencia técnica que se complementa con un soporte de capacitación vital para la sustentabilidad de las acciones que las mismas implican.

Uno de los componentes del Plan Estratégico promueve la generación de respuestas políticas apropiadas para atender los problemas y las necesidades de los niños, niñas y adolescentes y, en particular, de aquellos en circunstancias de vulnerabilidad, riesgo, marginación y exclusión. Circunstancias que, en general, no son cubiertas por las Políticas Públicas de carácter universal.

Dichas respuestas podrían hacerse operativas mediante:

- a) el desarrollo de sistemas nacionales de información de Infancia

- b) la adecuación de la legislación nacional en concordancia con la Convención sobre los Derechos del Niño y demás convenciones, tratados y acuerdos internacionales asumidos por cada país
- c) la planificación e implementación de Políticas Públicas de Infancia Focalizadas

En este marco, el IIN está desarrollando para la región una serie de instrumentos de fácil réplica, a saber:

- \* Prototipos legales sobre explotación sexual, trabajo infantil, abuso de drogas y discapacidad
- \* Prototipos de políticas públicas focalizadas sobre los mismos temas
- \* Un sistema para el monitoreo y la evaluación de las políticas y acciones que se desarrollen en favor de la Infancia y Adolescencia
- \* Un Sistema de Información para el Monitoreo de Derechos del Niño

Para terminar, se tiene el convencimiento de que la acción concertada de los gobiernos, los organismos internacionales y la sociedad civil, incluyendo a los propios niños y adolescentes, es clave para poder diseñar y ejecutar políticas públicas y programas de infancia y adolescencia que logren ajustarse a las distintas realidades, necesidades y demandas, al tiempo que garanticen la protección y la restitución de los derechos que, lastimosamente, les son vulnerados.

Montevideo, agosto de 2002

