

## UNICEF

# INFORME FINAL REUNIÓN DE PUNTOS FOCALES ÁREA DERECHOS DEL NIÑO

## I . INTRODUCCIÓN

Al momento de realizarse la reunión regional de puntos focales del área "Derechos del Niño" en diciembre de 1993, casi todos los países de la región, con excepción de Haití y Antigua y Barbuda, habían ratificado la Convención Internacional de los Derechos del Niño. Esto significa, que la región se encuentra hoy enfrentando desafíos que podrían denominarse de "post-ratificación". Desafíos que se caracterizan, tanto por utilizar la Convención Internacional en toda su potencialidad como instrumento de formulación de políticas para la infancia, cuanto en su más estricto significado de norma jurídica. Esta situación tiene profundas implicaciones en la programación de un área que tradicionalmente ha sido denominada de Menores en Circunstancias Especialmente Dificiles y que hoy se conviene en llamar área de los Derechos del Niño.

Un dato fundamental para la planificación estratégica del área Derechos del Niño, reside en la consideración de las transformaciones económicas ocurridas durante la década del 80, como respuesta a la crisis fiscal del estado que comienza a gestarse a fines de las década del 60. Los nuevos y abundantes estudios sobre la pobreza, muestran que las políticas de ajuste contribuyeron en forma decisiva a un deterioro inédito en la condición material de los sectores más vulnerables de la sociedad, particularmente niños y adolescentes. Estos estudios, han jugado un papel importante para clarificar y detallar los efectos del ajuste social, sin embargo, al mismo tiempo conviene preguntarse, si estos estudios no han tenido también como consecuencia no deseada, oscurecer aspectos significativos de las variables políticas del ajuste. Tal como acertadamente se ha señalado (Bustelo, 1993), en los últimos años los científicos sociales y los economistas han dedicado la mayor parte de sus esfuerzos al estudio de la fenomenología de la pobreza, abandonando el estudio de la concentración de la riqueza. Esta perspectiva ha impedido percibir buena parte de las causas y consecuencias políticas de la coyuntura en cuestión.

En su último informe, el Banco Mundial presenta una lista de países en función de la distribución injusta del ingreso (World Bank, 1993). En esta lista aparece Honduras en primer lugar y Brasil en segundo, es decir, que imperan en buena parte de los países de América Latina, niveles de desigualdad social muy superiores incluso al de muchos países africanos. En relación a este fenómeno, podría hipotizarse que el tema de la desigualdad en América Latina y el Caribe, es a la pobreza, lo que el tema de la impunidad es a la violencia.

El proceso de concentración y aumento de la pobreza en la región, se refleja en una disminución abrupta de la cobertura de las políticas sociales básicas. En

promedio de 1985, para toda la región, los presupuestos de salud cayeron un 70% respecto de su nivel de 1980, educación por su parte cayó 79% (Bustelo 1993, pg. 5). Esta disminución profunda de la cobertura de las políticas sociales básicas, ha pretendido sustituirse con una expansión, más ideológica que real, de las políticas asistenciales. Esta situación explica, dicho sea de paso, el carácter fragmentario y clientelista que han asumido las políticas compensatorias, es decir, que la asistencia se ha venido configurando más como dádiva y como favor político que como servicio a ser prestado a una determinada categoría de habitantes.

Otro fenómeno en aumento - en algunos países de la región que necesariamente debe condicionar las actividades del área de los Derechos del Niño, es el tema de las violencias contra la infancia. En este sentido, es necesario trazar estrategias diferenciadas que permitan cubrir y enfrentar, tanto las manifestaciones aisladas del maltrato, cuanto las manifestaciones más agudas de lo que podría caracterizarse como violencia socio-institucional.

De hecho, existen en América Latina dos tipos de infancia. Aquella con sus necesidades básicas satisfechas, socialmente percibidos como niños y adolescentes, y aquella con sus necesidades básicas total o parcialmente insatisfechas, los "otros", los excluidos, los menores<sup>1</sup>.

El desafío central del área "Derechos del Niño", consiste en vincular los problemas que afectan a los "menores", con las deficiencias y omisiones de las políticas sociales básicas. Es preciso recuperar lo obvio. En otras palabras, es preciso recuperar la centralidad y importancia de la escuela y la familia, trabajando no sólo desde el punto de vista de la oferta de servicios, sino también desde del punto de vista de la demanda social.

El carácter "perdido" para la infancia de la década de los 80, en la región, no se explica sólo por variables de tipo económico. Más grave y escandaloso que la disminución abrupta de los presupuestos y coberturas de las políticas sociales básicas, es que ello haya ocurrido en la más profunda indiferencia social.

La Convención Internacional, transforma indudablemente necesidades en derechos, hacerlos exigibles debería constituir la preocupación central de los esfuerzos gubernamentales y no gubernamentales en esta nueva década.

### **Bibliografía Citada**

**Bustelo, Eduardo** (1993): *"Ajuste y Equidad en América Latina"*, Multigrafiado

**World Bank** (1993): *Poverty and Income Distribution in Latin America: The Story of the 80s*. Technical Department Latin America and the Caribbean Region. Washington, D.C.

## **II. DE LOS MENORES EN CIRCUNSTANCIAS ESPECIALMENTE DIFÍCILES A LOS DERECHOS DEL NIÑO**

*Dra. Marta Maurás*

En la reunión del Comité de la Convención de los Derechos del Niño, realizada en Ecuador en 1992, uno de los temas principales de discusión giró en torno a de qué manera la Convención de los Derechos del Niño, ya convertida en instrumento internacional y en pleno curso de implementación, se vinculaba con la Cumbre Mundial de la Infancia y los Planes Nacionales de Acción. El análisis de los Planes Nacionales de Acción para la infancia, desde la perspectiva de la Convención de los Derechos del Niño constituía para todos, incluidos los miembros del Comité, una absoluta novedad. Hasta la aprobación de la Convención Internacional, predominaba la tendencia, también dentro de UNICEF, de tratar el tema de los derechos del niño como un tema marginal respecto de lo que se consideraba una actividad central, es decir, la formulación y ejecución de programas relativos al bienestar infantil, y no como el marco conceptual y jurídico que permitiera ubicar todos los otros sectores, incluyendo los niños en circunstancias especialmente difíciles.

Nos encontramos hoy, en un momento fundamental de cambio impulsado por la Convención Internacional, que se materializa en esta área específica en el tránsito de la consideración de los niños en situación de riesgo; de Menores en Circunstancias Especialmente Difíciles a los Derechos del Niño. Resulta fundamental reconocer, que la extraordinaria labor realizada por el programa MCED a nivel regional, categorizando y cuantificando la niñez en situación de riesgo permitió, tanto la desmitificación de uno de los temas más candentes (los niños de la calle, resultan de una dimensión cuantitativa muy inferior a la presumida durante mucho tiempo), cuanto colocó las bases para la realización del salto cualitativo que estamos desarrollando.

Otra contribución importante del programa, consistió en la búsqueda de fórmulas de solución a los problemas que fueron emergiendo por el tipo de desarrollo económico y social de la región. Ello, llevó a aumentar el nivel de conciencia sobre el problema de los niños en circunstancias especialmente difíciles y la búsqueda de soluciones imaginativas. Sin embargo, no cabe duda que durante todos estos años las propuestas se han mantenido siempre dentro del marco de la doctrina de "situación irregular", que hoy debe cambiar radicalmente a partir de la vigencia de la Convención Internacional de los Derechos del Niño.

Una ulterior contribución de importancia del área, Menores en Circunstancias Especialmente Difíciles, en estos años, es el haber abrazado con entusiasmo la Convención de los Derechos del Niño, tanto en esta región como en la sede. Este fue un gran paso dado por nuestro Director Ejecutivo, el señor James Grant, cuando comprometió a UNICEF con la Convención Internacional, a pesar del carácter controvertido del tema y donde algunos argumentaron, que involucrarse en la Convención Internacional, podría distraer la atención del

problema de las necesidades básicas de los niños más pobres. Es decir, distraer la atención de nuestra tarea fundamental, la de utilizar nuestra energía, nuestra imaginación, y nuestros recursos en los programas que ya teníamos formulados para cumplir las metas del año 2000.

También resulta importante rescatar el hecho, de que el área ha ido respondiendo a las grandes transformaciones en la región en materia de políticas de programas y de recursos. Es decir, respondiendo al hecho de que definitivamente el ajuste económico, sobretodo en la crisis de los 80, en América Latina y el Caribe, produjo más pobreza y más desigualdad. Dentro de un desarrollo que objetivamente, ha producido una mayor concentración de la riqueza y la pobreza, no es de sorprenderse que una de las manifestaciones más agudas de malestar social, se exprese en el problema de los niños de la calle, el problema del tráfico y la venta de niños y el problema de la explotación del trabajo infantil. El área de MCED, ha representado simplemente la punta del iceberg de un problema mucho mayor. Aunque ha sido absolutamente esencial ocuparse de esta punta del iceberg, puesto que son niños y puesto que en algunos casos se trata de volúmenes significativos, atender a los MCED sin tomar conciencia de lo que hay que hacer en términos de reformas políticas institucionales, podría transformarse en una dilapidación de preciosos esfuerzos.

Sin perder conciencia sobre lo que hay que hacer en términos de la causalidad básica, la Convención Internacional nos ha dado un instrumento muy poderoso para trabajar su relación con la problemática del desarrollo y no quedarnos única y exclusivamente en sus aspectos formales y jurídicos. La Convención Internacional, implica un cambio de era, que nos obliga a repensar doctrinariamente, ideológicamente y en consecuencia, políticamente y programáticamente, al niño y a las políticas para la infancia. Pero este no es un tema que debería ocupar solamente el área de los "Derechos del Niño". En realidad, obliga a UNICEF en su conjunto a entrar en el área de los Derechos Humanos. Esto es importante, no sólo porque tiene implicaciones en el campo de niños en circunstancias especialmente difíciles, sino porque tiene implicaciones para un campo donde esta incursionado ulteriormente con intensidad Naciones Unidas. el campo de la promoción y la preservación de la paz y la democracia.

Es decir, que nos otorga instrumentos aún más válidos y poderosos dentro de UNICEF, para formular políticas de desarrollo integral. UNICEF ha ido evolucionando como una agencia de desarrollo social, que mantiene una vocación humanitaria que viene desde su origen y que en situaciones de desastre, cualquiera que éste sea, la convierte rápidamente en una agencia humanitaria, como por ejemplo en Haití en este momento.

El incursionar en el área de los derechos humanos, nos permite una síntesis feliz entre agencia de desarrollo y agencia humanitaria. Este trabajo resulta hoy aún más fácil, porque tenemos un marco jurídico específico para hacerlo. Sin embargo, dentro del UNICEF, todavía no se han asumido totalmente las

implicaciones que tiene incursionar en el área de los derechos humanos. Esto es una contribución que nosotros podemos hacer en la región, porque estamos muy avanzados en esa materia. El hecho de que se tome, casi exclusivamente, como un indicador de progreso que se ratifique o no la Convención de los Derechos del Niño, es sintomático de que dentro del UNICEF, todavía este tema se ha enfocado desde un punto de vista más formal que sustancial. En este momento, en América Latina, ya superamos eso. Podríamos lavarnos las manos en términos de lo que la sede nos propone como metas intermedias, porque todos los países de la región excepto Haití y Antigua y Barbuda, han ratificado la Convención Internacional. Sin embargo, evidentemente esa no es la perspectiva correcta a asumir.

En esta región, se han hecho avances no sólo en materia de ratificación sino además en la legislación propiamente dicha y estamos empezando a utilizar la Convención, influyendo en la formulación de políticas públicas y la formulación de programas, incluso en relación con los PNAs.

Lo que se requiere, es que haya un trasfondo, un contexto de política pública, que permita que el Programa Nacional de Acción para la infancia, sea sustentable y se mantenga a lo largo de los cambios políticos que van ocurriendo en los países.

Hemos aprendido una lección muy importante. Cuando se formula el PNA para la infancia, realmente tiene que responder a políticas que son suprapartidarias - supragobierno, es decir políticas públicas, políticas de estado que vayan más allá de la contingencia política en cada país. Por supuesto, marcando este otro camino que estamos haciendo en UNICEF, entre apoyar la formulación de políticas y apoyar la ejecución de programas, ha sido un gran cambio en los últimos 15 años. A mediados de los 80, se comienza a hablar de llevar a escala masiva los programas a nivel nacional. Nuestros recursos son escasos y tenemos que utilizarlos muy estratégicamente, tenemos que influir más en las políticas públicas que a su vez definen los programas que pueden ser financiados por otros.

Movilización de recursos implica, no solamente conseguir recursos para UNICEF, sino también movilizar recursos con el fin de financiar políticas y programas para la infancia, que no necesariamente se vinculan a UNICEF. En relación con el área Derechos del Niño específicamente, hay que evitar tratar el problema del niño en circunstancias difíciles como el señuelo, aunque resulte fácil recaudar dinero con la imagen de un niño en la calle pidiendo limosna o trabajando o viviendo debajo de unos cartones, como es fácil también recaudar el dinero mostrando un niño desnutrido con su gran barriga. Esa es una tentación que tenemos que empezar a examinar, porque nuestra necesidad de obtener financiamiento para programas puede hacer caer en la trampa de estar dando un mensaje contradictorio con el mensaje de política y de programa que queremos transmitir y que queremos perseguir.

Nuestros fondos, en términos de apoyo a los programas, tienen que ser realmente utilizados en programas o proyectos, que sirvan estratégicamente para la formación de políticas públicas, que permitan cubrir la totalidad de los niños. Ese tema, es un tema que no sólo compete al área Derechos de los Niños, es un tema que nos ocupa a todos.

Por eso es tan importante el tema de la inter-relación entre las áreas sectoriales y el hecho de que finalmente a lo que llegamos es a dos focos centrales: el de la familia y el de la escuela. La educación ya está empezando a adquirir mayor importancia en la agenda política y social de los países de la región, el tema de la familia todavía lo miramos con mucha timidez, incluso en la sede, no hay claridad doctrinaria sobre el tema de la familia.

El tema de los medios de comunicación y cómo hacer para incorporarlos, es otro punto clave. Es muy importante que los medios de comunicación se conviertan en nuestros aliados, que estén bien informados y cuenten con información fidedigna, y que puedan acudir al UNICEF o a otros órganos como puntos de referencia serios para analizar casos como p.ej., los diversos tipos de violencia contra la infancia.

Quisiera terminar expresando, que la transformación de las necesidades de la infancia en derechos de la infancia, generada por la Convención, nos indica el camino y los desafíos a enfrentar en el futuro.

### **III. DOCUMENTO BASE**

#### **1. Programas y Políticas para la Infancia**

Para un desempeño más eficaz del trabajo en el área "Derechos del Niño", es necesario entender la doble dimensión de UNICEF: a) como Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, y b) como la única agencia especializada de las N.U. para temas de la infancia. Esta doble dimensión tiene (y debe tener) profundas implicaciones. Como Fondo, UNICEF apoya o ejecuta, excepcionalmente, programas; como agencia especializada, UNICEF propone y apoya el diseño de políticas para la infancia. No ha sido infrecuente el apoyo a programas que representan políticas contradictorias, lo que de hecho ha significado una verdadera ausencia de políticas. En este sentido, resulta urgente establecer las líneas centrales que permitan el desarrollo de políticas definidas, en cada uno de los temas prioritarios del área "Derechos del Niño". Sólo así será posible asegurar la coherencia entre programas y políticas, lo que permitirá un aprovechamiento más eficaz de los (escasos) recursos humanos y financieros a disposición de UNICEF.

También en este punto, la Convención Internacional (CI) indica la necesidad de emprender transformaciones de importancia. (No es posible continuar trabajando sin considerar como variable fundamental la dimensión cuantitativa, tanto de los problemas a enfrentar, cuanto de los recursos disponibles). La CI permite en forma clara, percibir las necesidades de la infancia en término de

derechos. La perspectiva de los programas, da respuesta generalmente a un número reducido de niños, la perspectiva de los derechos, debe dar respuesta a los problemas que afectan al conjunto de la infancia. En consecuencia, el desafío consiste en asumir coherentemente la dimensión de las políticas, sin abandonar el universo de los programas. En este punto, resulta conveniente introducir una visión rápida y esquemática del conjunto de las políticas para la infancia, destinada a poner en evidencia la profunda interrelación (no siempre clara) entre sus distintos niveles.

## **2. Las Políticas para la Infancia**

En el campo de las políticas para la infancia es posible, (y necesario), distinguir cuatro niveles claramente diferenciables. Un análisis profundo de estas políticas exige un doble enfoque. En primer lugar, de carácter descriptivo (visión estática) y en segundo lugar de carácter crítico analítico (visión dinámica) <sup>1</sup>.

En ambas visiones se da cuenta en este documento de tendencias generales para toda la región, que obviamente se concretan con mayor o menor intensidad en los diversos contextos nacionales.

### **2.1. VISIÓN ESTÁTICA**

#### **2.1.1. Políticas sociales básicas**

Se caracterizan por su perspectiva universal. Es decir, por constituir un deber del estado y derecho de todos los habitantes. Estas políticas poseen, con mayor o menor nivel de detalle, rango constitucional en casi todos los países de la región. Se refieren casi exclusivamente a los servicios básicos de educación y salud.

#### **2.1.2. Políticas asistenciales**

Se caracterizan, en primer lugar, por su dimensión cuantitativamente mucho más reducida si comparadas con las políticas sociales básicas. Estas políticas constituyen también deber del estado aunque derecho sólo de aquellos que de ellas necesiten (ej. programas emergenciales de combate a la pobreza, servicios especiales para portadores de deficiencias, etc.). Estas políticas no poseen siempre rango constitucional, excepto en las modernas constituciones de fuerte corte social.

#### **2.1.3. Políticas de protección especial**

Su dimensión cuantitativa es aún más reducida que las de las políticas asistenciales. Ellas se dirigen a enfrentar situaciones emergenciales de niños y adolescentes en condiciones de riesgo, debido a problemas tales como abandono, abuso sexual, maltrato, trabajo precoz o en condiciones de explotación, conflictos armados, etc.

#### **2.1.4. Políticas de garantías**

Se refieren especialmente a niños y adolescentes en conflicto con la ley. Estas políticas, poseen invariablemente cobertura jurídica constitucional.

### **2.2. VISIÓN DINÁMICA**

#### **2.2.1. Políticas sociales básicas**

La universalización efectiva de estas políticas, alcanza su punto más alto en el periodo de los populismos distribucionistas de la década del 50. Durante dicho periodo, salud y educación para todos, se presenta casi exclusivamente desde la perspectiva de una oferta de servicio estatal desde "lo alto" con escasa o nula incidencia de la variable demanda. Con todas sus limitaciones y restricciones, estas políticas consiguen configurar, en algunos países de la región, un cuasi Estado de Bienestar.

A fines de la década de los 60, y como consecuencia del proceso gradual de crisis fiscal del estado, sus efectos negativos se hacen sentir a través de una creciente retracción en la oferta de servicios. Por otra parte, la falta casi absoluta de una demanda organizada, acelera el proceso anteriormente descrito.

Los procesos autoritarios de la década del 70, agravan ulteriormente la situación. Como consecuencia, aumenta el número de los "menores": (aquellos con sus necesidades básicas total o parcialmente insatisfechas) y disminuye el número de niños y adolescentes (aquellos con sus necesidades básicas satisfechas). Lentamente, se organizan frentes de resistencia específica a la disminución de la cobertura de las políticas sociales básicas. Sin embargo, la resistencia específica constituye todavía un subproducto de la lucha política anti-autoritaria. La oposición al gobierno se transforma automáticamente en oposición al estado. La demanda se reorganiza en movimientos sociales de nuevo tipo (estrechamente considerados ONG's), que tienden a transformar la alternativa al gobierno en alternativa al estado (salud y educación alternativa, desde y para los sectores populares). La salud comienza a privatizarse hacia arriba y a desaparecer hacia abajo. La educación (la escuela), comienza a ser víctima de asfixia económica desde arriba y de desconfianza social desde abajo.

#### **2.2.2. Políticas asistenciales**

Hasta la década del 30, el diseño y ejecución de estas políticas se concentra casi exclusivamente en manos de la iglesia (principalmente la iglesia católica). Es recién a partir de 1940, que estas políticas, que casi siempre no trascienden el horizonte de los programas, empiezan a asumir un tímido carácter gubernamental. En general, estos programas se caracterizan por su perspectiva fragmentaria y por sobre todo clientelista. La asistencia social se configura más como dádiva individual que como derecho de sus destinatarios.

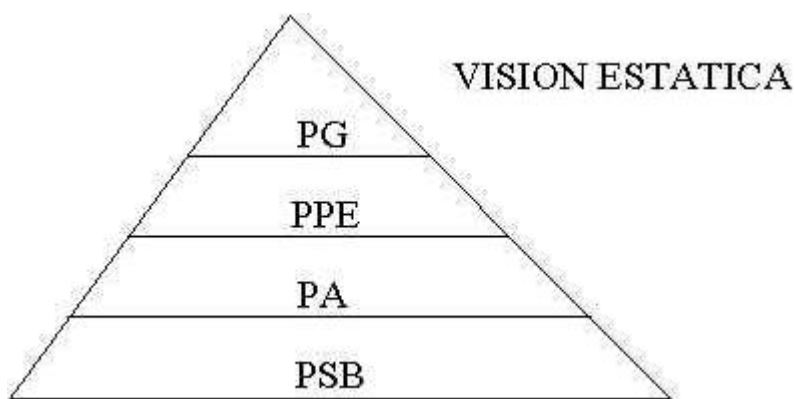
#### **2.2.3. Políticas de protección especial**

También en este campo las políticas de protección especial no han trascendido el ámbito de los programas. Su cobertura extremadamente reducida, si comparada con la magnitud de los problemas a enfrentar, ha sido legitimada durante mucho tiempo por el carácter "piloto" de los programas. La desconfianza gubernamental - estatal, surgida durante el período autoritario, permaneció en general inmodificada al momento del difícil y complejo proceso de redemocratización. Más aún, esta cultura antiestatal impregnó también el accionar de proyectos y programas de países que no sufrieron en forma directa los efectos del autoritarismo. Una marcada tendencia alternativista, determinó las acciones en este campo específico, impidiendo, no ya el éxito, sino incluso el diseño de estrategias de articulación con el sector gubernamental. Estrategias que, por otra parte, aparecían como uno de los caminos más eficaces para resolver el problema de la disparidad cuantitativa entre la dimensión de la demanda y la potencialidad de la respuesta.

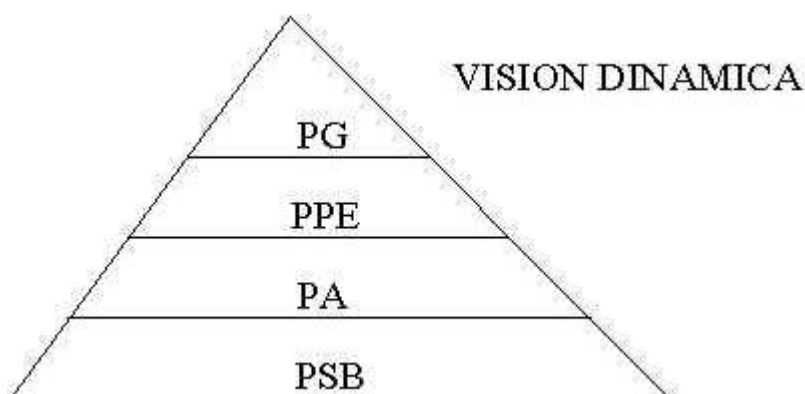
Pasada la euforia del período inmediato posterior a la caída de los gobiernos autoritarios, muchos programas de trabajo con niños en situación de riesgo se enfrentaron al problema del carácter reducido de la cobertura. Puede decirse que este problema fue resuelto básicamente de dos formas: 1) Ignorando el tema de la cobertura como una de las limitaciones centrales del trabajo realizado, lo que se tradujo en la permanencia indefinida del carácter "piloto" de los proyectos. Esta perspectiva, objetivamente coincidente con el proceso de reducción de la función del estado en el área social, convirtió en muchas oportunidades a los proyectos alternativos, en mano de obra barata de programas pobres para los pobres. 2) Otras ONGs, conscientes de la necesidad de encarar el salto cualitativo que la dimensión cuantitativa de los problemas imponía, iniciaron un lento, complejo y difícil proceso de articulación crítica con el sector gubernamental. El desafío consistía en proponer estrategias de reproducción ampliada de las mejores experiencias desarrolladas durante la faz anterior.

#### **2.2.4. Política de garantías**

A pesar de que en casi todos los países estas políticas poseen rango constitucional (con leves diferencias, el precepto "ningún habitante de la República podrá ser detenido sino en flagrante delito o por orden escrita de autoridad competente" aparece en todas las constituciones latinoamericanas), las garantías derivadas de los principios generales del derecho (debido proceso, igualdad ante la ley, etc.) nunca funcionaron, ni siquiera nominalmente para los menores de 18 años. Más aún, las legislaciones minoristas basadas invariablemente en la doctrina de la situación irregular (ver Anexo 2), consagraron explícitamente la negación de las garantías constitucionales. De hecho, la justicia de menores diseña la política para la infancia en "situación irregular" (mayoría) en la región. Las diversas formas de criminalización de la pobreza (institucionalización - declaraciones de estado de abandono) constituyen el resultado objetivo de cuerpos jurídicos destinados a la "protección" de la infancia en el contexto de legislaciones supuestamente de carácter tutelar.



#### POLÍTICAS PARA LA INFANCIA



#### **Visión Dinámica**

La línea de puntos entre PG y PPE, expresa la necesidad de no considerar ambos niveles como compartimientos estancos. Por el contrario, los principios generales del derecho y la exigibilidad de las garantías consagradas deberían constituir un enfoque común del tema.

#### **Visión Estática**

El mayor espacio otorgado a las políticas asistenciales en la visión dinámica, expresa la tendencia a responder en forma fragmentaria, asistencialista y clientelista; a necesidades que deberían ser cubiertas por las políticas sociales básicas.

### **3. Políticas Públicas**

Durante muchos años, el concepto de políticas públicas ha sido considerado como sinónimo de políticas gubernamentales. Sin embargo, el crecimiento cualitativo y cuantitativo de la participación de la sociedad civil organizada, en la formulación de las políticas para la infancia, obliga a una profunda reactualización de ambos conceptos.

Las políticas gubernamentales para la infancia son de fecha relativamente reciente en la región. No debe olvidarse que hasta la década del 30 de este siglo, los sistemas de atención a la infancia se encuentran básicamente en manos de la iglesia (católica). La denominación sistema, indica aquí, tanto en términos de cobertura, cuanto en términos de formulación, una etapa intermedia entre los programas y las políticas. Dichos sistemas se caracterizan, tanto por una profunda fragmentación del enfoque del tema de la infancia, cuanto por un marcado asistencialismo que se traduce en una función

meramente pasiva de sus destinatarios <sup>2</sup>. En la medida en que el estado comienza a hacerse cargo de dichos sistemas, algunas de sus características anteriores se transmiten al nuevo sujeto de la política (el estado), determinando que en buena parte su esencia resulte inalterada. El clientelismo no es otra cosa que la versión laica del asistencialismo anterior.

Las políticas gubernamentales conocen su apogeo (en términos de calidad de los servicios y en términos de cobertura), durante el período del populismo distribucionista de los años 50.

A partir de la década del 60, comienza la lenta pero inexorable crisis fiscal del estado. Los presupuestos de las políticas para la infancia son los primeros en sufrir cortes significativos. La ausencia de "lobbies" y de una demanda organizada, explican la impunidad con que el estado "revisa" su política social, profundizando ulteriormente los cortes presupuestarios.

El autoritarismo militar de la década del 70, acentúa todas las tendencias negativas anteriormente señaladas. El hecho nuevo consiste en la emergencia de un lento, vasto, confuso y fragmentario movimiento de resistencia político-social. La ausencia o debilidad de los partidos políticos acentúan la importancia y función de los movimientos sociales. El área de la infancia no constituye una excepción a esta tendencia general. En este campo, los movimientos sociales (laicos o vinculados a movimientos religiosos), se agrupan en entidades denominadas organismos no gubernamentales (ONG's). Dos resultan las características más marcadas de las ONGs durante la primera etapa: a) fuerte vínculo político-financiero con gobiernos u organismos similares extranjeros, y b) una fuerte desconfianza frente a propuestas de carácter gubernamental. A pesar de un crecimiento de la autonomía (político-financiera), esta primera característica se mantiene en esencia inalterada, no sólo durante toda la etapa autoritaria, sino incluso con posterioridad. La segunda característica resulta exacerbada durante todo el período autoritario. Más aún, el antigubernismo se transforma, la más de las veces, en un profundo anti-estatismo. El resultado se traduce en propuestas fuertemente impregnadas de alternativismo. Pocos países presentan estas tendencias en estado tan químicamente puro, cuanto el Brasil de fines de los años 70. Los programas no gubernamentales se forjan exactamente en la contracara de las características centrales de las políticas gubernamentales. Si estas últimas resultan autoritarias, burocráticas, centralizadoras y basadas en una fuerte tendencia a la institucionalización <sup>3</sup>, los programas no gubernamentales resultan basados en criterios diametralmente opuestos: democráticos, no burocráticos, basados fuertemente en la comunidad y con profundo énfasis en soluciones descentralizadoras vinculadas a la órbita municipal. Este proceso, que en Brasil fue denominado como de "crítica en acto", se tradujo en toda la región en la proliferación de proyectos piloto, sobre todo dirigidos a la infancia en mayor situación de riesgo ("Niños de la Calle"). UNICEF Brasil, por ejemplo, jugó un papel fundamental en el financiamiento, documentación y apoyo a la constitución de redes nacionales de este tipo de programas. Enfrentar los problemas donde estos se manifestaban (la calle), constituyó la palabra de orden del momento. La respuesta a la figura emblemática del "niño de la calle", se concentró en la figura no menos emblemática del "educador de calle". El carácter auto-declaradamente piloto de estos programas, permitió durante mucho tiempo, que su eficacia se midiera

mucho más según la calidad de las metodologías empleadas, que según la cobertura efectiva respecto de la demanda cuantitativa real y potencial. A pesar de este último aspecto, la enorme influencia cultural de las nuevas metodologías puede medirse por el hecho, que muchas políticas gubernamentales para la infancia en situación de riesgo, asumieron el carácter de programas alternativos. Paradójicamente, a la manifestación más aguda del desmonte de las políticas sociales básicas (educación-salud), se respondió desde el propio sector no gubernamental con programas que no sólo dejaban intacto las fuentes reales de producción de riesgo, sino que objetivamente legitimaban la brutal retracción del gasto público en dichas áreas.

La desconfianza frente al gobierno y frente al estado asumió la forma de indiferencia en relación a la ley. La desvalorización de la potencial función transformadora del derecho, cuando producido y sustentado por sus usuarios y destinatarios, se tradujo en la contraposición -errónea- de la infancia como sujeto social vs. la infancia como sujeto de derechos.

La desvalorización/desconfianza de la función del estado implicó un sentimiento similar frente a una de sus instituciones más importantes: la escuela (pública, gratuita, obligatoria).

Un ideologismo exacerbado, incapaz de distinguir muchas veces matices y contradicciones, es decir, una concepción monolítica del estado, provocó el abandono de la lucha por el funcionamiento de sus "aparatos ideológicos" (la escuela). Se acabó dejando de reclamar la vigencia, de aquello que precisamente el estado estaba empeñado en destruir: la universalización de la enseñanza.

Durante este proceso, el fragor antiautoritario -que en el campo específico de la infancia asumió las características de un fuerte movimiento anti-institucionalizador- provocó objetivamente una exaltación de supuestos valores positivos de la cultura de la calle. Esto se tradujo, en una subestimación de las potencialidades y posibilidades de la familia, como elemento central en la eliminación o disminución de los factores de riesgo. La oposición antiautoritaria, provocó también objetivamente una desvalorización de la función de la familia. La familia de niños y adolescentes en situación de riesgo, tendió a observarse desde el espejo retrovisor de muchos programas alternativos como algo imposible de recuperarse.

#### **4. Las Políticas para la Infancia en el Contexto de la Convención Internacional**

El proceso de construcción de la CI demandó 10 años de discusiones. Sin embargo, es posible afirmar que sus efectos positivos se hicieron notar incluso antes de su aprobación. Como una de las características centrales de su valor político, la CI es el primer instrumento jurídico que habla un lenguaje comprensible para los ONGs. Como ya se dijo, las necesidades comienzan a percibirse en términos de derechos. Si la perspectiva de los derechos (para toda la infancia), implica un salto cualitativo fundamental respecto de los programas (para algunos grupos), el tema de la cobertura cuantitativa comienza a ocupar el centro del debate. Aprobada la CI, se percibe su carácter antagónico y de contradicción flagrante con las legislaciones "minoristas" vigentes. Algunos países, inician el lento y complicado proceso de adecuación sustancia de la ley nacional al espíritu y al texto de la CI. La nueva percepción de la infancia como

sujeto de derechos y la introducción de mecanismos que aseguran su exigibilidad <sup>4</sup>, provocan alteraciones profundas en el concepto tradicional de políticas gubernamentales, quebrando su asociación automática con el concepto de políticas públicas. La sociedad civil organizada preocupada con los temas de la infancia, asume posiciones que decididamente pretenden influir sobre la marcha de las políticas gubernamentales. Del **alternativismo**, comienza a transitarse en la dirección inequívoca del **alterativismo**.

Las legislaciones para la infancia más avanzadas en la región, institucionalizan la participación deliberativa de la sociedad. Las políticas para la infancia, sólo serán públicas en la medida que cuenten con la participación efectiva de la sociedad. Cuanto mayor, en términos de calidad y cantidad, sea esta intervención, mayor y más completo será el carácter público de estas políticas. Este enfoque posibilita percibir con claridad, la naturaleza del vínculo entre condición material y condición jurídica de la infancia. Más aún, permite reconducir a las fallas y omisiones de las políticas sociales básicas, las manifestaciones más agudas de situaciones de riesgo (Niños de la Calle, maltrato, abandono, explotación sexual, laboral, etc.). Una familia inexistente o deficiente y una escuela inexistente o deficiente, explican mucho mejor que variables de tipo hiper-individualista o hiperestructural los términos que tradicionalmente han ocupado el área MCED.

## **5. Valor y Uso de la Convención Internacional**

Pocos instrumentos jurídicos poseen la doble virtud de la Convención Internacional (CI): regular y especificar con alto nivel de detalle los derechos de la infancia, y al mismo tiempo recoger un consenso prácticamente planetario. Pero además, nunca un instrumento jurídico ha demostrado la potencialidad transformadora de la CI. En el caso de América Latina, sus efectos concretos se hicieron sentir, mucho antes incluso de su aprobación en noviembre de 1989, por la Asamblea General de las N.U. En este sentido, no es exagerado afirmar que la CI constituye una verdadera divisoria de aguas. Nada volverá a ser como antes en la región. La CI, constituye el cuerpo jurídico más completo, que sintetiza en forma superadora todos los documentos internacionales y declaraciones anteriores en relación con la infancia, al mismo tiempo que especifica y detalla buena parte de los principios generales contenidos en la Declaración Universal de los Derechos del Hombre.

Desde otro punto de vista, la CI puede ser entendida como un instrumento de triple significado: a) político, b) de desarrollo y c) jurídico. El esfuerzo y los resultados concretos en término de ratificaciones, así como su eficaz utilización como arma de advocacy, realizados por UNICEF, demuestran largamente las potencialidades de la CI en estos dos campos específicos. Sin embargo, no puede decirse lo mismo del uso de la CI como instrumento jurídico, sobre todo en la coyuntura actual que en este sentido puede ser perfectamente definida como de postratificación<sup>5</sup>.

### **5.1. La Convención Internacional como instrumento jurídico**

A la fecha, prácticamente todos los países latinoamericanos y del Caribe han ratificado la CI, además casi todos los países también la han promulgado, es

decir, la han transformado en ley nacional del país. A pesar de esto último, el sector judicial encargado de su aplicación ha recurrido con insistencia al carácter programático y no autoaplicable de la CI. Con razón o no, el resultado es que no se conocen en la región decisiones judiciales concretas basadas en el texto de la CI. Peor aún, la CI rige en casi todos los países en forma simultánea con leyes nacionales, que basadas en la doctrina de la situación irregular, resultan explícitamente antagónicas con el espíritu y el texto de la CI.

Con posterioridad a la ratificación y eventual promulgación de la CI, tres han sido los diversos caminos seguidos por los países de la región:

1) Países donde la CI no ha tenido prácticamente ningún tipo de efecto concreto, o por lo menos no ha trascendido del nivel de una repercusión política superficial.

2) Países que han realizado una adecuación puramente eufemística y formal a la CI.

3) Países que han emprendido un difícil y complicado proceso de adecuación sustancial a la CI. En este caso los resultados han sido dispares respecto de la calidad técnica del texto legislativo. Sin embargo, estos países poseen en común el hecho que la riqueza del propio proceso desatado por la CI, ha sido extremadamente útil para reabrir el debate sobre el conjunto de las políticas para la infancia.

## 5.2. ¿Por qué nuevas leyes nacionales para la infancia?

Si se reconoce la especificidad jurídica del instrumento CI, resulta más fácil responder a la pregunta anterior. Sin embargo, esta pregunta admite dos tipos de respuesta de carácter complementario. En primer lugar, debe entenderse claramente que la CI como instrumento jurídico no constituye un fin en sí mismo. Esto significa, que plantearse alguna de las tres dimensiones de la CI como alternativo a las otras, constituye un error grave y una falsa contraposición. **La CI constituye un instrumento jurídico, al servicio de una política de desarrollo de las necesidades de la infancia.** Las cuales, desde esta perspectiva comienzan a percibirse como derechos. Esta última afirmación, abre el debate sobre uno de los temas más centrales que deberán ser enfrentados: la exigibilidad de los derechos. En otras palabras, el desafío (post-ratificación/post-adecuación sustancial), consistirá, sin duda, en crear y/o detallar los mecanismos, políticos, sociales y jurídicos que posibiliten, tanto el cumplimiento de los derechos consagrados, cuanto la rectificación de su incumplimiento o violación.

En segundo lugar, una nueva ley es necesaria porque de ella depende el destino concreto de una parte considerable (la mayoría) de la infancia de la región. Es posible demostrar, que existe una relación directamente proporcional entre situación de riesgo (de la infancia) e incidencia práctica o simbólica de la ley.

Existen en la región, básicamente dos tipos de infancia. Aquella (minoría), con sus necesidades básicas satisfechas (niños y adolescentes) y aquella (mayoría), con sus necesidades básicas total o parcialmente insatisfechas (los menores). Para la primera categoría, las viejas legislaciones basadas en la doctrina de la "situación irregular" (o su equivalente funcional de adecuación meramente

eufemística), resultan como mínimo absolutamente indiferentes. Sus eventuales conflictos de naturaleza civil (por ejemplo, niño propietario), se resuelven por canales jurídicos y jurisdiccionales totalmente diversos a los previstos por las leyes de menores: los códigos civiles y de familia. Por su parte, sus eventuales conflictos de naturaleza penal, en la medida en que lo que realmente cuenta es la "personalidad" del autor y no las características del hecho, se resuelven asegurando la impunidad incluso de comportamientos que pueden revestir alta gravedad desde un punto de vista jurídico penal. El carácter discrecional omnímodo que las leyes de menores otorgan al juez de menores, permite, paradójicamente, tanto que la impunidad sea asegurada, cuanto que los principios generales del derecho sean violados en estricto cumplimiento de las normas positivas vigentes.

Para la segunda categoría, "los menores", las leyes de menores condicionan en forma concreta y cotidiana su entera existencia. Es obvio que para niños nacidos en "situación irregular", las leyes de menores abren y legitiman totalmente la disposición del estado sobre su destino. Prácticas sistemáticas de "compasión represión", despojadas de cualquier tipo de garantías, disponen desde las tempranas declaraciones de estado de abandono (práctica que abre las puertas a la adopción, no como respuesta a dramas individuales, sino como política), hasta las institucionalizaciones coactivas (verdaderas privaciones de libertad), antesala de verdaderos procesos de criminalización de la pobreza.

En este contexto jurídico institucional, los jueces de menores son quienes efectivamente diseñan y ejecutan las políticas (y programas) para la infancia pobre de la región.

La judicialización de los problemas sociales (es decir, de aquellos problemas de naturaleza no penal o no vinculados a dirimir conflictos de naturaleza civil, que potencialmente pudieran afectar en forma permanente la condición jurídica de niños y adolescentes), ha tenido una ulterior consecuencia perversa. En tanto se ofrecen respuestas puntuales a problemas de neta naturaleza estructural, se contribuye a oscurecer el vínculo entre las fallas y omisiones de las políticas sociales básicas y la emergencia cualitativa y cuantitativa de niños y adolescentes en situación de riesgo. En otras palabras, la judicialización de los problemas sociales, ha servido objetivamente como sustituto ideológico, legitimador de la retracción del gasto público en el área de las políticas sociales básicas para la infancia.

## **6. Recuperación de la Centralidad de la Escuela y la Familia: Redescubriendo lo Obvio.**

El proceso de redemocratización de la región, aún con todos sus retrocesos y contradicciones, no puede dejar de manifestarse profundamente en el campo de las políticas para la infancia. Si por un lado, es verdad que la vuelta a la democracia no se traduce automáticamente en mejoras en la condición material de la infancia (resultando incluso muchas veces en fuertes retrocesos y deterioros), por otro lado, no pueden ignorarse las posibilidades que se abren en un proceso que comienza por tomar en serio los derechos que formal y potencialmente se establecen para el conjunto de la población y particularmente para su porción más vulnerable: la infancia.

Tradicionalmente, las políticas para la infancia han sido concebidas en términos de oferta de servicios, ignorándose las potencialidades de una demanda

eficiente y organizada. La experiencia demuestra que la calidad de la demanda, constituye una variable fundamental para la mejora en la oferta de servicios. Las potencialidades de esta perspectiva no han sido aún exploradas en toda su dimensión. En todo caso, sí existe consenso, en el sentido que las manifestaciones más agudas (y dramáticas) de la infancia en situación de riesgo son reconducibles -al deterioro, oferta insuficiente u omisión de las políticas sociales básicas, resulta claro que debemos emprender el camino de recuperación de lo obvio y lo esencial: la escuela y la familia. Esta posición, implica reabrir un nuevo debate, aunque no solo circunscripto a los actores tradicionales. Un nuevo debate (sobre la escuela por ejemplo), exige nuevos y no tradicionales actores que permitan superar los vicios clásicos del corporativismo. Sólo cuando la política educativa sea verdaderamente entendida, como parte integral de la política de desarrollo, por todos los actores principales de esta última, es que se habrán colocado las bases para construir (reconstruir en muchos casos), la ciudadanía de todos los integrantes de un país, comenzando por su sectores más vulnerables.

De este estado de cosas, pueden deducirse los temas centrales que deberían ocupar al área de los Derechos del Niño en los próximos años.

El programa de la reunión de puntos focales, pretende constituirse en un elenco -de ningún modo taxativo- de los temas principales que es necesario debatir.

### **Notas**

<sup>1</sup> Esta connotación peyorativa del termino "menor", constituye un argumento ulterior para la modificación de la denominación del área.

<sup>2</sup> Se hace referencia aquí a los llamados Órganos de Bienestar Infantil, que nacen a partir de los años 30; más o menos vinculados en forma directa a las presidencias, en general, a través de las Primeras Damas (Ej. INAME, Uruguay/ INAM, Venezuela/ CBIA, Brasil/ ONAMFA, Bolivia/ etc.)

<sup>3</sup> La institucionalización de niños y adolescentes por motivo de mera falta o carencia de recursos materiales, coincide plenamente con lo que un autor ha llamado "secuestro de conflictos sociales" (M. Pavarini, 1983).

<sup>4</sup> Lo que, dicho sea de paso, anula el debate estéril contenido en la falsa oposición niño sujeto social/niño sujeto de derechos.

<sup>5</sup> "Reflections on Indicators Concerning the Rights of the Child: The Development and Human Rights Community Should Get Their Acts Together". Innocenti Essays No. 5, 1993. (by James Himes).

## **IV. ALGUNAS REFLEXIONES SOBRE EL TEMA TRABAJO INFANTO-JUVENIL EN AMÉRICA LATINA.**

### **1. ANTECEDENTES**

A pesar de no constituir su mandato exclusivo y específico, ninguna institución ha debido responder con tanta intensidad a demandas emergenciales en esta área cuanto UNICEF. De aquí, se desprende el carácter reactivo de su acción institucional. Esta situación, no excusa aunque en buena medida explica la ausencia de una política definida. En consecuencia, las acciones institucionales en este campo han poseído un carácter difuso, contradictorio y fragmentario.

### **2. EL CONTEXTO DEL PROBLEMA**

En palabras breves y simples, las políticas de ajuste de la década del 80, respuesta acelerada y brutal a la crisis fiscal del estado que comienza a gestarse a fines de la década del 60, contribuyeron en forma decisiva a un

deterioro inédito en la condición material de los sectores más vulnerables de la sociedad, particularmente niños y adolescentes. Los nuevos estudios sobre la pobreza han tenido el mérito indiscutible de clarificar y detallar, los efectos perversos del ajuste estructural. Sin embargo, cabe al mismo tiempo preguntarse si estos estudios, no han tenido como consecuencia objetiva y no deseada, oscurecer aspectos significativos de las variables "políticas" del ajuste. En otras palabras, si no han impedido percibir el aumento radical de la **desigualdad social** como una de las consecuencias centrales del ajuste. Por otra parte, es de presumir una diferenciación fundamental de efectos, en sociedades inmersas en una larga tradición de cultura de la pobreza, con otras sociedades en que el empobrecimiento acelerado choca con una larga tradición de expectativas reales frente a la oferta potencial de servicios sociales básicos. Conviene también preguntarse, si un exagerado economicismo de los estudios sobre la pobreza no ha contribuido a legitimar "racionalmente", un descenso de la demanda social en salud y especialmente en educación. Es necesario, estar atentos con las "profecías que se autorrealizan". Esto, en el contexto del más radical de los discursos neo-liberales que todavía sostiene como mensaje declarado, la necesidad de reducir drásticamente la intervención estatal en la economía para conseguir un aumento sustancial de la inversión en salud, educación y seguridad. El paradigma de la Convención Internacional, transformando necesidades en derechos y una cierta dosis de fantasía política, pueden todavía señalar cursos de acción olvidados o inexplorados en la región. No es posible olvidar que el nuevo paradigma de la Convención Internacional se desarrolla (debe desarrollarse) en la contramano de la mayor crisis económica de la región.

### **3. EL CONTEXTO DE POSIBLES SOLUCIONES**

La paradoja parece ser un signo de nuestra época. La bases para la construcción de una política coherente, y por sobre todo en consonancia con una percepción de la infancia-adolescencia como sujeto pleno de derechos, parece surgir en la contracara de cada una de las tendencias negativas, institucionales y estructurales brevísimamente señaladas. Con pocas excepciones, las viejas legislaciones minoristas, han enfocado el tema del trabajo infantojuvenil desde una posición rígidamente prohibicionista. Los controles burocrático-administrativos tradicionales (Ministerios del Trabajo) no han funcionado ni siquiera en forma simbólica. La reacción "práctica" a propuestas legislativas obsoletas y desacreditadas, ha producido una reacción antagónica e indeseable: el apoyo activo a propuestas de promoción del trabajo infantil ha generado por lo menos tres efectos indeseables que aquí sólo nos limitamos a señalar:

1. Ignorancia sobre los efectos perversos de trabajo precoz sobre futuras generaciones de trabajadores.
2. Legitimación de la retracción del gasto público en el campo de la educación básica.
3. Impedido la discusión y el consecuente diseño de estrategias de erradicación del trabajo infantil <sup>(1)</sup>.

Parece importante recordar que los programas de promoción del trabajo infantil <sup>(2)</sup>, se sustentan, tanto en la consideración difusa de la categoría "menor", cuanto en algunas hipótesis, nunca suficientemente demostradas, sobre la contribución del niño al ingreso familiar.

El carácter difuso consiste en la ignorancia de la heterogeneidad jurídica y sustancial que encierra la categoría "menor" (0-17 años). Por su parte, la hipótesis de la contribución sustancial del menor al ingreso familiar solo parece confirmarse plenamente respecto de actividades flagrantemente ilegales (ej. prostitución - tráfico de drogas) <sup>(3)</sup>.

La superación del carácter difuso remite a la necesidad de establecer ciertas distinciones, que por otra parte en algunos países se encuentran ya jurídicamente consagradas. En este sentido, a las diversas categorías que es necesario reconocer, corresponderían propuestas y estrategias diversas para responder al problema.

FAJA ETAREA	PROPUESTA	ESTRATEGIA
0-12 años	Erradicación del trabajo infantil	Política Educativa. Recuperación de centralidad de la escuela como el lugar privilegiado de construcción de la ciudadanía. Programas de apoyo familiar para generación ingresos
13-14 años	Educación profesional y trabajo en condición de aprendiz. Predominio de lo pedagógico sobre lo laboral.	Políticas de educación para el trabajo. Adaptación y conocimiento al mercado de trabajo.
15-17 años	Profesionalización y énfasis en la protección legal.	Políticas de articulación con sindicatos empresarios y ministerios del trabajo.

#### BASE JURÍDICA.

PROTECCIÓN CONTRA LA EXPLOTACIÓN ECONÓMICA. PROHIBICIÓN DE ACTIVIDADES ILEGALES (art. 32 Convención Internacional).

Propuestas y estrategias de este tipo necesitan imperiosamente de un programa de investigación que comience a verificar en forma seria y detallada buena parte de los mitos que sobre el trabajo infantil se han sedimentado en la región.

#### 5. CONCLUSION PROVISORIA

Estas breves reflexiones no parten de la ignorancia de la gravedad del problema, pero mucho menos de la imposibilidad de superación. El "mundo" del trabajo infanto-juvenil está lejos de coincidir totalmente con el mundo de los niños en "circunstancias particularmente difíciles". Al mismo tiempo, si coincidimos en que el lugar del niño es la escuela, debemos admitir que trabajar durante la edad escolar coloca a los niños en una circunstancia particularmente difícil. La erradicación del trabajo infantil, resulta en este contexto indisolublemente unida a la recuperación de una escuela de calidad para todos. Por último, resulta imposible ignorar que una escuela mejor y para todos, resulta también altamente dependiente de la variable política de una demanda, consistente, permanente y calificada en este sentido.

#### Notas:

1. Se entiende en este contexto por trabajo infantil el realizado por niños de 0 a 12 años.

2. Se utiliza deliberadamente la palabra programa para enfatizar la ausencia de políticas en este sector.

La promoción del trabajo infantil suele asumir formas diversas. Desde el direccionamiento de fondos gubernamentales y no gubernamentales para incentivar estas actividades, hasta la regulación jurídica del trabajo infantil. Alternativa ingenua esta última, que supuestamente brindaría una eficaz protección.

3. Ninguna de las escasas investigaciones recientes sobre el tema del trabajo infantil en la región, da cuenta en forma convincente, de la dimensión cuantitativa de la contribución del trabajo infantil al ingreso familiar.

## **VI. REUNIÓN PUNTOS FOCALES, ÁREA DERECHOS DEL NIÑO**

### **CONCLUSIONES**

Las conclusiones que aquí se presentan, se basan en las discusiones que surgieron en relación con los distintos temas tratados durante la reunión. Estas conclusiones, no incluyen obviamente la información previa en la medida que ésta quedó cubierta en el "documento base". Como ilustración de la riqueza de la reunión y para mejorar la comprensión de las conclusiones, se ha incluido un número limitado de citas. Las conclusiones se concentran principalmente en las nuevas políticas definidas por el área Derechos del Niño.

### **CONSENSO**

Hubo consenso sobre la necesidad de cambiar el énfasis del área, de la perspectiva de las necesidades a la perspectiva de los derechos del niño. Este cambio, no significa una ruptura, sino más bien constituye una cuestión de énfasis en el enfoque y en las metodologías de trabajo, la búsqueda de nuevos aliados y la incorporación de nuevos elementos al trabajo de UNICEF. En este sentido, las manifestaciones que a continuación se recogen resultan altamente representativas de las nuevas formulaciones señaladas:

#### **Programas y políticas:**

**1. Promover el tránsito de programas coyunturales de poca cobertura, a la promoción de políticas gubernamentales y políticas públicas de gran alcance que beneficien a todos los niños. Incorporar el universo de los programas al universo de las políticas .**

*"En UNICEF estamos viviendo una inercia cultural actitudinal con relación a lo que es mortalidad y desarrollo infantil. La década de los 80, logró el 80% de la inmunización universal, esto ha generado objetivamente un comportamiento que unilateralmente tiende a cuantificar y segmentar el niño. El niño, entonces, es inmunización, es diarrea, es educación y no nos hemos planteado en ese sentido lo que son los derechos. Creo que el establecer esta reflexión sobre las políticas, puede plantear mucho mejor estas metas en el sentido de interactuar las diferentes acciones o intervenciones que promovemos en función de la Convención".*

Manuel Tristán

**Lo jurídico y lo cultural:**

**2. Promover un cambio jurídico, como parte importante del proceso de transformación cultural y viceversa, que permita colocar el interés superior del niño como centro de la política social.**

*"Un sacerdote me preguntó: "Y ahora con esta ley que sólo prevé la privación de libertad para infracciones comprobadas de carácter grave, qué hago con mi institución, la tengo que cerrar?" "No", le dije, "no la tiene que cerrar, la tiene que abrir." La ley ha forzado un cambio radical y la ley sirve para esto, si nosotros esperamos que cambie la cultura para cambiar la ley, cuando aprobamos la ley, ya la cultura cambió otra vez. La ley sirve para cambiar la cultura o no sirve para nada. Nosotros no podemos esperar que estén dadas todas las condiciones para reformar una ley. La ley tiene que ser un instrumento provocador para el cambio de la cultura.*

Emilio García Méndez

*"Entonces ese cambio de actitud en Brasil es una transformación, es un cambio de naturaleza política, pero también es un cambio cultural, un cambio de naturaleza ética. No exagero al hacer la afirmación de que está naciendo una nueva ética en relación a los Derechos del Niño".*

Antonio Carlos Gomes da Costa

**3. El instrumento jurídico no es el único pero si el principal camino para sentar las bases del reordenamiento institucional.**

*"Hay oficinas donde nadie sabe poner una inyección y se han hecho las campañas más exitosas de vacunación, entonces yo no veo porque nosotros tengamos que convertirnos en técnicos jurídicos para entrar en los procesos de reforma legislativa".*

Emilio García Méndez

*"Los derechos del niño son demasiado importantes para ser dejados sólo en las manos de los abogados."*

Felicio Pontes Jr.\*

**4. La adecuación de las leyes nacionales al espíritu de la Convención, es un proceso que debe convocar la participación de varias disciplinas, primero para que esto tenga mayor fuerza y segundo para generar una amplia demanda en el cumplimiento de los derechos.**

*"Me gustaría contarles que no soy el mismo quien se presentó a ustedes ayer, yo me presenté como oficial de proyectos y ahora salgo de esta reunión como oficial de procesos."*

Felicio Pontes

## **La Descentralización y la Municipalización**

**5. La descentralización y municipalización con participación comunitaria deben ser estrategias para la aplicación de la Convención de los Derechos del Niño.**

*"Los cambios de gestión pasan por la descentralización de las políticas públicas. En Brasil hoy es más importante trabajar con los municipios que trabajar con los ministros. La nueva legislación ha traído en su contenido una nueva división del trabajo social entre la Unión Federal, los estados miembros de la Federación y los municipios, y es muy importante utilizar inteligentemente esta nueva división del trabajo para hacer la implementación de manera más libre, más creativa de los derechos del niño".*

Antonio Carlos Gomes da Costa

**6. Es necesario lograr una descentralización cuantitativa y cualitativa para no pasar del clientelismo central al municipal, sin participación comunitaria.**

*"Hay un componente que se establece ahora en el Brasil y yo creo que es el detalle central del proceso de la implementación, que es la participación de la sociedad en las políticas gubernamentales para la infancia, es decir la participación para la formulación de la política pública elaborada entre sociedad y estado, conjuntamente."*

Felicio Pontes Jr.

## **Infancia en situación de riesgo:**

**7. Promover que el ataque frontal a la situación de riesgo de los niños se haga a través de las políticas sociales básicas.**

*"El desafío consiste en identificar y trabajar el vínculo entre la emergencia del problema de la niñez en riesgo y las fallas y omisiones de las políticas sociales básicas."*

Emilio García Méndez

**8. Las políticas sociales básicas deben recuperar el papel de actores fundamentales como la familia y la escuela.**

*"Porque no se pregunta cuando los niños están en la calle: "Donde es que no están?", y uno de los lugares donde estos niños no están, es la escuela."*

Emilio García Méndez

## **Las organizaciones gubernamentales y no gubernamentales**

**9. Apoyo a procesos que fortalezcan el papel de los ONGs para dar apoyo al fortalecimiento de la demanda por más y mejores servicios,**

en lugar de consumir todos los esfuerzos en una perspectiva alternativista. El cambio de función de los ONGs, implica que estos asumirían también su rol de fiscal de las políticas gubernamentales, constituyéndose en el motor de los cambios hacia políticas públicas.

*"Yo acostumbro a decir que implementar el nuevo orden jurídico con el viejo aparato institucional, es como hacer la tentativa de tocar un CD en una vieja vitrola con 78 rotaciones".*

*"Los grupos de Protección de los Derechos Humanos en América Latina; no tenían dentro de su agenda el tema de la defensa de los derechos del niño. Lo que debemos hacer es invitar a estos grupos a participar en el proceso,- creo que para nosotros también existe la necesidad de transformar nuestra visión estricta de las necesidades del niño, para la visión de los derechos."*

Antonio Carlos Gomes da Costa

### **La demanda**

**10. Promover una amplia participación y formación de la sociedad civil, de tal manera que se califique la demanda de servicios y el cumplimiento de los derechos de la niñez. El papel del área de los Derechos del Niño, será básico en la organización de la demanda de servicios de educación y de salud. En esa creación de demanda se deberá insistir sobre el hecho de que, cuando se habla de la calidad de la educación, se trata de asegurar el ingreso, retención y éxito de todos los niños y no de un concepto abstracto de excelencia académica. Trabajando por el lado de la demanda se podrán crear las condiciones para expandir las políticas sociales básicas.**

*"En la implementación de la promoción y la defensa de los derechos de los niños en situación de riesgo, los interlocutores del área del niño, no deben ser solamente los órganos de bienestar infantil, sino también los órganos de las políticas sociales básicas como salud y educación. Pero como actúan estas áreas desde la perspectiva de los derechos del niño? Pienso que ahí está un punto clave del trabajo, que es la actuación del Área de los Derechos del Niño, en la prestación de los servicios de salud y educación , donde hay un campo muy fuerte de trabajo. No solamente junto a los ONGs que actúan en favor de los niños en situación de riesgo, pero también en relación al conjunto de la sociedad civil organizada para tener una presión sobre el estado, en el sentido de que el estado no se desvíe de sus deberes y obligaciones en relación a las políticas básicas."*

*"La educación es asunto de toda la sociedad. No es un asunto corporativo, ni es un problema sectorial. Hay que superar la perspectiva del corporativismo y del sectorialismo. Nosotros hemos empezado a trabajar la cuestión de la educación haciendo*

*coloquios con los sindicalistas. Después de esos coloquios, casi siempre son trazados planes de acción del mundo sindical en la lucha por mejor educación y por educación para todos".*

*"Hemos hecho la misma cosa con los empresarios desde el ángulo de la competitividad y de la calidad de la productividad".*

*"Si quisiéramos más y mejor oferta de servicios para los niños, deberíamos tener más y mejor demanda de oferta de servicios para los niños".*

Antonio Carlos Gomes da Costa

### **Trabajo infantil**

**11. El trabajo infantil no es una consecuencia de la pobreza, sino una de sus razones. Un niño trabajador es un niño privado de sus derechos básicos. Para llegar a las metas definidas (erradicación del trabajo infantil, protección al trabajador adolescente), se requiere un nuevo debate para una nueva escuela, que no puede ser restringido sólo a los actores que tradicionalmente han participado en el mismo. Diversos tipos de especialistas en el área de educación. Por el contrario, sindicatos y empresarios como columna avanzada de la sociedad civil, deberán ser movilizados para llegar a un enfoque que ponga énfasis en a la demanda por una escuela mejor.**

### **Violencia**

**12. Hay que distinguir entre dos tipos de violencia. Violencia socio-institucional y violencia intrafamiliar. Partiendo del hecho de que en la región existen dos tipos de infancia: niños, niñas y adolescentes por un lado, y "menores"<sup>1</sup> por el otro, es posible suponer que a pesar que ambos tipos de violencia existen para las dos categorías, son los "menores" los que sufren con mayor fuerza la violencia socio institucional. Se dará prioridad a quebrar la indiferencia y el ciclo de impunidad, para romper la diferenciación existente entre niños y menores, a través de: 1) apoyo a la definición de políticas de infancia que impliquen cambios en la legislación y en los sistemas de atención, 2) formular estrategias de comunicación social en términos de sensibilización e información y 3) acciones puntuales de apoyo a sistemas de registro y vigilancia de la violencia, capacitación de operadores, etc.**

*"Las noticias de violencia, de masacre, de exterminio de los niños de la calle en Brasil, no son una novedad en la vida brasileña. Lo que cambió no es la violencia contra los niños, lo que cambió es la actitud de la sociedad, del gobierno y principalmente de las organizaciones no gubernamentales. Lo que cambió fue la actitud de los protagonistas sociales en relación a la violencia contra los niños, lo nuevo no es la violencia en Brasil, lo nuevo son las gestiones nuevas ante la violencia, que ha hecho que las noticias de violencia contra los niños salgan de la página policial de*

*pequeños periódicos sensacionalistas, para entrar en la página de política nacional e internacional, en la página editorial provocando una actitud también nueva por parte del gobierno y la sociedad".*

Antonio Carlos Gomes da Costa

### **Jóvenes en conflicto con la ley**

**13. La institucionalización de niños no autores, o autores no comprobados de una infracción penal es una realidad en la región, realidad que por lo demás encuentra paradójicamente fundamento en la doctrina de la "situación irregular" 3. Dentro de este marco, UNICEF debe dirigir sus actividades hacia: 1) la ruptura de toda percepción que establezca vínculos automáticos entre pobreza y criminalidad, 2) la sustitución del binomio impunidad-arbitrariedad por el binomio severidad con justicia y 3) la definición de un instrumento jurídico para distinguir entre violaciones a la ley penal y comportamientos socialmente indeseables. Lo anterior, requiere el fortalecimiento de los sistemas de justicia juvenil y de reformas legislativas profundas.**

*"No hay como hablar de pedagogía, o de trabajo social, si no tenemos el estado democrático de derecho funcionando en favor de estos niños. Lo contrario sería hipócrita".*

*"Creo que la cuestión del niño infractor está en el problema ético, que está en el corazón de la dimensión cultural, o sea en la estructura de valores de la sociedad. Yo afirmo que solamente una sociedad que es capaz de respetar a los "peores", solamente una sociedad que es capaz de tener respeto por la dignidad, la integridad física, psicológica y moral de los niños y de los adolescentes infractores y de los presos comunes, solamente la sociedad que es capaz de respetar a los "peores", será capaz de respetar a todos los ciudadanos".*

Antonio Carlos Gomes da Costa

### **La familia:**

**14. Durante la redacción del artículo 227 de la Constitución brasileña se logró la introducción de una disposición que establece el derecho que tienen los niños a la convivencia familiar y comunitaria, lo cual significa plasmar bajo la forma de un derecho, la prohibición de institucionalizar o de quitar la patria-potestad, únicamente por motivos relativos a carencias materiales. Este precepto fue incorporado al "Estatuto del Niño y el Adolescente de 1990, y posteriormente a la ley brasileña, otras legislaciones han incorporado este principio, ej. los nuevos códigos de Perú, Bolivia y Ecuador. Esto permite también, la lucha contra todos los desvíos de la adopción (a través de sistemas complacientes, partidarios de la desvinculación del niño de su familia por motivos de pobreza) y el tráfico de niños. Con base en estas experiencias, se puede generalizar en la región que la lucha contra la criminalización de la pobreza se refleja en por lo**

menos dos puntos: 1) la prohibición de la institucionalización cuando el niño no ha sido el autor de una infracción y 2) la prohibición que las meras carencias materiales sean razón suficiente para la pérdida de la patria-potestad.

15. Los cambios que la familia ha sufrido, erróneamente se han calificado de deterioro o desintegración. Por lo tanto, se propone rescatar el concepto de "redes de relaciones que han asumido las funciones de la familias. Entonces no debe hablarse de familias desintegradas, de migrantes, transculturales, sino de nuevas formas de enlace.

16. Dentro de los debates nacionales y las reformas institucionales, no debe permitirse la sectorialización de la familia, la creación de una institución que se ocupe sólo de la familia, se debe ubicar a la familia en todos los demás sectores.

Indicadores:

17. El tema de los derechos del niño no puede ser abordado sectorialmente. La actuación en el área debe regirse por la definición y fortalecimiento de las políticas sociales básicas. Por eso, los indicadores estratégicas del área Derechos del Niño, se encuentran en las áreas de salud y educación.

*"Yo creo que los principales indicadores de nuestra área, están en el área de la educación, en el área de la salud. Por supuesto, hay algunos indicadores que son específicos, como los indicadores de la violencia contra los niños que hacen parte de nuestra área. Pero para tener la certeza de la corrección de nuestra formulación, de nuestra política interna, tenemos que buscar en otras áreas. Por eso, creo que es hora que esta comprensión, sea también una comprensión de los oficiales de los áreas de educación y de salud".*

Felicio Pontes Jr.

**El rol de UNICEF:**

18. Asumir un nuevo marco conceptual implica pensar de nuevo el estilo de trabajo de UNICEF. Distintos países donantes han subrayado la timidez de UNICEF en la Defensa de los Derechos Humanos y de los Derechos del Niño. El trabajo coordinado permitirá mayores logros. Quienes están afectados por los problemas deben ser actores de los procesos, para fortalecer incluso la idea del niño como sujeto de derechos. Este estilo no debería ser difícil de asumir 9i reconocemos a la niñez como eje central de desarrollo.

*"Hacíamos advocacy, advocacy es uno de nuestros mandatos, pero yo diría que estaba desfigurado. Hacíamos advocacy con el ministro, con la persona que teníamos como contraparte o con las instituciones. Diría que era más un advocacy de confesionario, donde nosotros éramos algo así como los sacerdotes y los otros los pecadores". Nelson Ortiz*

*"Cada vez tengo mayor certeza de que estamos hablando un lenguaje común, la misma discusión que se desarrolla acá, se desarrolla en cada uno de los países aquí presentes y es la misma discusión que sucede en Brasil. No hay ninguna fórmula mágica para resolver estos problemas. Yo creo, que esta es una oportunidad muy rica para que la Oficina Regional pueda apoyar los procesos de integración de la Región. El argumento del Niño, es un argumento fuerte para iniciar este proceso. Creo entonces que estamos construyendo las bases de una nueva América Latina y el Caribe. Sí nosotros pudiéramos imaginarnos una casa; nosotros estamos todavía en los cimientos. Pocos ladrillos han sido colocados y esta casa representa para mí las políticas públicas eficaces y el respeto de los Derechos Humanos."*

Felicio Pontes Jr.

### **Mobilización de recursos**

#### **19. Las siguientes fueron las propuestas con relación a aspectos financieros de la gestión del área los derechos del niño:**

19.1. Tener claras las dimensiones futuras con relación a la consecución de recursos.

19.2. Construir relaciones fluidas con los donantes que permitan un proceso de educación hacia el nuevo enfoque de los derechos del niño.

19.3. Cada Oficina debe poseer estrategias específicas en relación a la captación de fondos.

19.4. Movilizar recursos que no solamente fortalezcan nuestros fondos sino las políticas y programas asumidos por otras instancias que trabajan en favor de los derechos del Niño.

### **Notas**

<sup>1</sup>. El término "menor", no posee en la cultura anglosajona las mismas connotaciones que en la cultura Latino Americana. En América Latina, de hecho, el término menor ha adquirido un profundo contenido peyorativo y estigmatizante. Cuando se habla de niños, niñas y adolescentes, se habla en general de aquella porción de la infancia con sus necesidades básicas satisfechas. Los menores, en general, son aquellos que de una u otra forma tienen sus necesidades básicas total o parcialmente insatisfechas.

<sup>2</sup>. En realidad, el término "institucionalización" constituye un eufemismo para designar la privación de la libertad. En efecto, el inciso B del punto 11, del párrafo 2 de las Reglas de las Naciones Unidas para la Protección de los Jóvenes Privados de Libertad, establece que "por privación de libertad se entiende toda forma de detención o encarcelamiento, así como el internamiento en un establecimiento público o privado del que no se permita salir al menor

por su propia voluntad, por orden de cualquier autoridad judicial, administrativa u otra autoridad pública".

<sup>3</sup>. Con el término doctrina de la "situación irregular", se designan aquellas legislaciones adoptadas en América Latina a comienzos de este siglo, diseñadas como instrumentos para el control social de la pobreza. Estas legislaciones, se encuentran hoy en franco antagonismo con la Convención Internacional de los Derechos del Niño.

\* Felicio Pontes Jr. es abogado