



Instituto  
Interamericano  
del Niño

ORGANISMO ESPECIALIZADO DE LA OEA

PROGRAMA DE PROMOCIÓN INTEGRAL  
DE LOS DERECHOS DEL NIÑO



**LAS POLÍTICAS  
PÚBLICAS Y LOS  
SISTEMAS DE  
PROTECCIÓN A LA INFANCIA  
(Hacia la Inclusión Educativa y  
Social de la Niñez con  
Capacidades Diferentes)**

Tercera Edición 2004

**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, julio de 2004

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

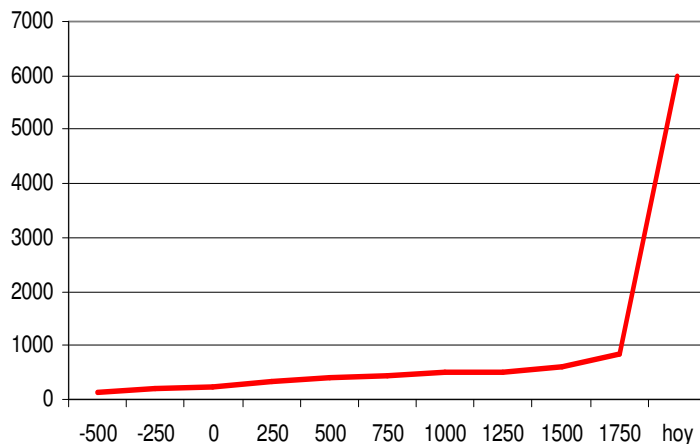
# Las Políticas Públicas y los Sistemas de Protección a la Infancia (Hacia la Inclusión Educativa y Social de la Niñez con Capacidades Diferentes)

Dr. Ariel Gustavo Forselledo  
Coordinador del Programa de Promoción Integral de los Derechos del Niño  
Instituto Interamericano del Niño (IIN)

## PRIMERA PARTE INFANCIA Y CAPACIDADES DIFERENTES

### 1. Dimensión del problema de las capacidades diferentes en la población mundial

Hacia el año 1600 la Tierra había alcanzado los quinientos millones de habitantes. A partir de ese momento se produjo una explosión demográfica y la población comenzó a duplicarse cada doscientos años. “En 1800, dos años después de la publicación del ‘Primer Ensayo sobre el Principio de la Población’ de T.R. Malthus<sup>1</sup>, se alcanzan los novecientos millones de habitantes” (Martínez Coll, 2001). El ritmo se siguió acelerando y, en 1900, se alcanzaron los mil seiscientos millones, en 1960 los tres mil millones y en 1999 se superaron los 6.000 millones.<sup>2</sup>



Evolución de la población humana

Complementariamente a este incremento poblacional se ha constatado otro fenómeno: las tasas de fecundidad y de crecimiento son más elevadas en los países más pobres. En este sentido, es muy probable que los países menos desarrollados tripliquen su población para el año 2050, pues pasarían de 600 millones en 1995 a 1.800 millones.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> Economista británico de la escuela clásica, discípulo de Adam Smith. Estudió en Cambridge donde se graduó en matemáticas y se ordenó religiosamente como pastor de la Iglesia Anglicana. En 1805 fue nombrado profesor de historia moderna y economía política del East India College, con lo que, de hecho, fue el primer profesor de economía política de la historia. El pesimismo de la escuela clásica queda expresado claramente por Malthus. La población y la riqueza pueden crecer, pero hay un límite, alcanzado el cual, se llegará a un estado estacionario en el que la vida será miserable, mera supervivencia.

<sup>2</sup> Martínez Coll, Juan Carlos (2001): "Evolución de la población mundial" en La Economía de Mercado, virtudes e inconvenientes <http://www.eumed.net/coursecon/2/evolucion.htm>.

<sup>3</sup> El Estado de la Población Mundial-FNUP, 2002

En cuanto a la población con capacidades diferentes, en la actualidad también puede constatarse un crecimiento altamente significativo. Según el Programa de Acción Mundial para los Impedidos de las Naciones Unidas (2001)<sup>4</sup>, se estima que existen cerca de 500 millones de personas con algún tipo de capacidad diferente en el planeta. Este dato implicaría que, aproximadamente, una de cada diez personas tiene alguna deficiencia física, mental o sensorial.

Las causas que originan las capacidades diferentes son variables y resultan de las diversas circunstancias socioeconómicas de cada región y Estado, así como de las respuestas que estos últimos ensayan y adoptan para lograr el bienestar de sus ciudadanos.

De aquella cifra de 500 millones de personas con capacidades diferentes, se estima que por lo menos 350 millones viven en los países más pobres que carecen de servicios apropiados y suficientes para ayudarlas a superar sus limitaciones e integrarse plenamente a la sociedad. Estas personas están expuestas a diversas barreras físicas, culturales y sociales que obstaculizan sus vidas, aún en aquellos casos en los que existen recursos para la rehabilitación.

## **2. La situación de la infancia y la adolescencia en América Latina y el Caribe**

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 (475 millones). A inicios del presente 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.

---

<sup>4</sup> Fuente: <http://www.un.org/esa/socdev/enable/diswps02.htm>

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>5</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>6</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 período, 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 más 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:

---

<sup>5</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>6</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.

- 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.

- 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>7</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>8</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>7</sup> Forselledo, A.G. “Introducción a las Políticas Públicas para la Prevención del Uso Indebido de Drogas” IIN/OEA, Montevideo, 2000

<sup>8</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 (Katzman, 2001).

Lamentablemente los niveles de desigualdad de ingresos entre los más ricos y los más pobres y entre las generaciones, genera un fenómeno de segmentación social que concentra desproporcionadamente la pobreza en la infancia y la adolescencia. Este fenómeno no hace más que consolidar dicha segmentación social y la reproducción intergeneracional de la pobreza. 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.

### **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>9</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.

### **3. Las capacidades diferentes en los países pobres**

Se calcula que cerca del 80% del total de las personas con capacidades diferentes vive en las zonas rurales de los países pobres. En algunos casos, se estima que el 20% de la población rural presenta algún tipo de capacidad diferente. Si a estas personas se suman sus familias y parientes, entonces la población que vive los efectos (mayormente adversos) de

---

<sup>9</sup> UNICEF, PNUD: Informe sobre Desarrollo Humano 1999.

las capacidades diferentes, se aproxima al 50% del total de la población rural. El problema se agudiza porque frecuentemente las capacidades diferentes no se descubren o se detectan a destiempo (cuando ya son irreversibles).

Si bien la correlación entre capacidad diferente y pobreza ha sido comprobada, esta parece dirigirse en ambos sentidos. Esto significa que, por un lado, las familias pobres tienen mayor incidencia de niños y niñas con capacidades diferentes y, por otro lado, la presencia de un niño o niña con capacidad diferente tiende a limitar los recursos familiares – y aún a empobrecer la familia - dados los costos que tiene la atención. Por otra parte, esta situación suele tener un fuerte impacto moral, lo que tiende a deprimir aún más los activos físicos, humanos y sociales de la familia. Como consecuencia, el número absoluto de familias pobres con personas con capacidades diferentes aumenta continuamente en la región.

#### 4. Inconsistencia de la Información en la región de América Latina y el Caribe

Como puede observarse en la tabla siguiente, los datos recopilados por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) revelan que, al menos, los instrumentos utilizados para captar la realidad sobre el porcentaje de personas con capacidades diferentes en la población general adolecen de ciertas dificultades

PAIS	FRECUENCIA (%del total de la población)	FUENTE
BRASIL	0.9	Censo de 1991
CHILE	4.3	Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional 1993
COLOMBIA	1.2	Departamento Nacional de Estadística 1993
COSTA RICA	9.32	Instituto Nacional de Estadística 1998
ECUADOR	13.2	Instituto Nacional de Estadística 1996
EL SALVADOR	1.6	Directorio Nacional de Estadística 1992
HONDURAS	2.6	XXVI Encuesta Permanente de Hogares. 2002 **
MEXICO	2.3	Instituto Nacional de Estadística 2000
NICARAGUA	12.3	Reporte Técnico sobre Discapacidad en A.L. 1995
PARAGUAY	1	Censo Nacional de Población y Vivienda 1992
PERÚ	13.1	IX Censo Nacional de Población y Vivienda 1992
URUGUAY	16.2	Encuesta 1992
VENEZUELA	10	Prog. Atención a los Discapacitados Ministerio de Sanidad y Asistencia Social *

Fuente: Banco Interamericano de Desarrollo

\* OPS/OMS Informe 1999

\*\* Instituto Nacional de Estadística de Honduras

Esta afirmación se sustenta en la disparidad existente entre la información que los países considerados presentan respecto de ese 10% estimado para las capacidades diferentes en la población general. Por otro lado, como se mencionó anteriormente, una parte importante de la población mundial de personas con capacidades diferentes se concentra en países pobres, como lo son los de América Latina y el Caribe.

De los 475 millones de habitantes que se estiman en la región, si la proporción de personas con capacidades diferentes se mantuviera en el entorno del 10%, entonces aproximadamente 47 millones de personas presentarían algún tipo de discapacidad. Siguiendo el mismo razonamiento, se podría decir que de los 190 millones de niños y adolescentes que habitan América Latina y el Caribe, aproximadamente 19 millones serían niños y adolescentes con capacidades diferentes y, de ellos, al menos 11 millones serían pobres.

Al drama de la pobreza que vive gran parte de la población y, dentro de ésta, la que presenta capacidades diferentes, se agregan factores como el déficit en los servicios de atención especializada. Se calcula que solamente el 2% de las personas con capacidades diferentes que viven en la región, puede obtener algún tipo de atención especializada, sin que, necesariamente, dicha atención sea de carácter público. Por otro lado, los instrumentos de detección temprana son insuficientes y los recursos materiales y humanos para prevenir y tratar oportunamente a los niños y niñas con capacidades diferentes son escasos o poco calificados.

## **5. Las capacidades diferentes y su relación con la autoderterminación, la autonomía y el acceso a una vida plena y de calidad.**

Las actuales respuestas políticas en materia de capacidades diferentes, son el resultado de una evolución que se remonta a los últimos 200 años. Dicha evolución es consonante con los cambios que se han venido desarrollando en las condiciones generales de vida, el impacto - ya mencionado - de la pobreza, en las políticas sociales y en las políticas económicas durante ese largo proceso. Sin embargo, en la consideración específica de las capacidades diferentes, y en especial la de los niños, niñas y adolescentes, hay múltiples circunstancias concretas que han intervenido en la calidad de vida de las personas que deben sobrellevarlas, como lo son entre otras: el rechazo social, la ignorancia, el abandono, el descuido educativo y el temor. Estos factores, de naturaleza social han contribuido al aislamiento, la exclusión, la discriminación y el retraso en el desarrollo al que tienen derecho los niños y niñas con capacidades diferentes.

Con el tiempo, la política en materia de capacidades diferentes se fue transformando desde la prestación de cuidados elementales en instituciones, hacia la educación de la niñez con discapacidad y a la rehabilitación de las personas que sufrieron discapacidad durante su vida adulta. Gracias a las acciones de educación y rehabilitación, muchas personas lograron ser cada vez más activas y ejercer sus derechos como ciudadanos capaces de impulsar nuevas y más profundas políticas en materia de capacidades diferentes. Al mismo tiempo, fueron surgiendo organizaciones de personas con capacidades diferentes, a las que se incorporaron sus familiares, amigos y defensores de sus derechos, quienes han trabajado intensamente por lograrles mejores condiciones de vida.

Esa condición activa y propositiva, individual y social, de las personas con capacidades diferentes hace referencia a los derechos humanos universales a la autoderterminación y la autonomía. La primera se define como la facultad de tomar decisiones basadas en los va-

lores, creencias y emociones de cada persona. La segunda, es la libertad de ejercer la autodeterminación sin que otras personas interfieran en las decisiones<sup>10</sup>.

Según algunos autores, la autonomía estaría vinculada a la calidad de vida, en tanto ésta es capaz de alcanzarse cuando la persona posee libertad y recursos para elegir y tomar decisiones afirmativas para su propia vida.

Si bien algunas personas con discapacidad podrían necesitar ayuda para entender la información necesaria para tomar una decisión, o para hacerse cargo de las consecuencias de sus propias decisiones, también muchas personas sin discapacidad pueden enfrentar decisiones para las cuales necesitan ayuda. Por ello, la necesidad de ayuda no hace que la persona esté limitada o sea incapaz de tomar decisiones, ni justifica el quitarle o limitarles ese derecho.

Lo que sí hace al ejercicio del derecho de la autonomía y la autodeterminación es la capacidad de tener acceso a las oportunidades y recursos que permitan evitar la coerción económica y social que muchas veces conduce a una toma de decisiones que no refleja los propios valores de la persona. Una calidad de vida apropiada, que incluya la participación en la vida comunitaria y el acceso a la estructura de oportunidades que ofrecen el Estado, el mercado y la sociedad, son necesarios para que el ejercicio de los derechos que están consagrados en los instrumentos internacionales de derechos humanos, no se convierta en un privilegio para las personas con capacidades diferentes.

Desde otro ángulo, se puede afirmar que la autonomía y la autodeterminación también dependen de la existencia de alternativas significativas para las decisiones particulares que debe enfrentar cada persona. Y estas alternativas, también pueden leerse como oportunidades, esto es, “las oportunidades de disponer de alternativas”.

La conducta autodeterminada es una característica disposicional de la persona que va adquiriendo forma y complejidad a medida que el niño crece, madura y se socializa, y la conducta autónoma se configura a medida que la persona se desarrolla libre de influencias externas o interferencias no deseadas.

La mayoría de las personas no son completamente autónomas o independientes; por lo tanto, la autonomía refleja la interdependencia de todos los miembros de la familia, amigos, y otras personas con las que se interactúa diariamente, así como las influencias del ambiente y la historia. Esto significa que la autonomía se cruza con la responsabilidad social, las obligaciones y la contemplación de los intereses de los “otros” significativos para el niño, el adolescente y el adulto. El ejercicio de estos derechos, unido a la posibilidad de acceder a la estructura de oportunidades, genera las condiciones para una vida plena y de calidad.

De las múltiples definiciones y modelos conceptuales existentes sobre calidad de vida, el planteamiento más integrador y probablemente de mayor aceptación en la actualidad en

---

<sup>10</sup> Fuente: <http://www.wnusp.org/wnusp%20evas/Dokumenter/Declaration%20de%20la%20musp.html>

la esfera internacional es el propuesto por Schalock (1996, 1997, 1999) citado por Verdugo Alonso,(2001):

*“Calidad de Vida es un concepto que refleja las condiciones de vida deseadas por una persona en relación con ocho necesidades fundamentales que representan el núcleo de las dimensiones de la vida de cada uno: bienestar emocional, relaciones interpersonales, bienestar material, desarrollo personal, bienestar físico, autodeterminación, inclusión social y derechos.”*

Nadie pone en discusión que, para el sector de la niñez con capacidades diferentes, existen áreas de intervención claves en la búsqueda del desarrollo integral, la inclusión social, la igualdad de oportunidades y la calidad de vida. Una de las principales, si no la principal, es el área de la educación y, con ella, la inclusión educativa de la niñez con capacidades diferentes. ¿Qué mecanismo más propicio puede haber para fortalecer la autodeterminación, la autonomía y la igualdad que la de la inclusión educativa?

Es por ello que el Instituto Interamericano del Niño, como organismo especializado de la Organización de los Estados Americanos, viene cumpliendo una sostenida labor en la promoción de políticas públicas dirigidas a garantizar los derechos de la niñez y adolescencia con capacidades diferentes, mediante planes y programas de inclusión educativa. Porque las capacidades diferentes no solamente representan expresiones de problemas que afectan a gran número de niños, niñas y adolescentes en las Américas, sino que, frecuentemente, se constituyen en violaciones evidentes a sus derechos humanos, con el impacto individual, familiar y social que ello representa.

Por esta razón, el IIN cree que es responsabilidad del Estado, de sus entes rectores de infancia, de la familia y de la sociedad en su conjunto, el generar respuestas integrales que promuevan y defiendan los derechos que les están siendo vulnerados a los niños y niñas con capacidades diferentes. La voluntad es creciente en la región, para abrir caminos que permitan construir aquellas respuestas políticas e institucionales que sean capaces de brindar a estos niños y niñas, las posibilidades de una vida con equidad, dignidad y goce pleno de la autodeterminación, autonomía y responsabilidad social a la que tienen derecho.

## **SEGUNDA PARTE**

### **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 descendan 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 identifica-*

*ción y localización más precisa de las necesidades; (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>11</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>11</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 ac-

ciones 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. Elas 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. Elas 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.

Quando 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.).

Quando 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 PUBLICAS 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 educación 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 a efectos de restituirlos. 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 PÚBLICAS 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 cambios 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 vulnerados que deben ser restituidos a los niños y niñas afectados.

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 Inklusiva y de respeto a los derechos humanos de los niños, niñas y adolescentes.

## **LA NIÑEZ CON CAPACIDADES DIFERENTES ALGUNAS ÁREAS A SER CONTEMPLADAS EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE INFANCIA Y ADOLESCENCIA**

El motor de la evolución del pensamiento sobre las capacidades diferentes ha sido el reconocimiento de que se puede valorar mejor la diversidad humana mediante la creación de procesos económicos y sociales inspirados en la igualdad de todos los ciudadanos. El prin-

cipio fundamental de la igualdad<sup>12</sup>, entendido en este ámbito como igualdad de derechos y de oportunidades, se considera como el punto de partida para la elaboración de políticas dirigidas a la inclusión. Este planteamiento es válido y beneficioso para la niñez y adolescencia con capacidades diferentes, independientemente del tipo o la gravedad de las capacidades diferentes en cuestión.

En el terreno de las políticas dirigidas a la integración-inclusión de la niñez con capacidades diferentes se observa una positiva tendencia a la promoción de sistemas educativos que, con los apoyos necesarios, permitan la participación de los niños y niñas en el ámbito regular de la enseñanza y respeten el derecho a vivir en sus hogares y comunidades de pertenencia.

Para el diseño de tales políticas se considera que deberían contemplarse tres áreas claves de intervención: Prevención, Rehabilitación y Equiparación de Oportunidades.

## **PREVENCIÓN**

Esta área de las políticas apuntaría a la reducción de los factores generales que producen algún grado de discapacidad:

- a) Mejorando de las condiciones sanitarias, la atención prenatal y postnatal y el control de la desnutrición.
- b) Realizando campañas nacionales para la prevención de accidentes.
- c) Legislando y promoviendo prácticas laborales sobre trabajo peligroso.
- d) Realizando campañas de pacificación y no uso de armas de fuego.
- e) Mejorando las políticas universales de educación, salud, cultura, brindada sin discriminación de ningún tipo.
- f) Realizando campañas de fomento a la inserción social y laboral de personas con discapacidad.
- g) Desarrollando programas de educación a las familias con personas discapacitadas.
- h) Desarrollando programas de prevención de desastres naturales.
- i) Detectando factores de riesgo y brindando atención hacia éstos.
- j) Realizando campañas de prevención de accidentes de tránsito.

## **REHABILITACIÓN:**

Esta área estaría dirigida a:

- a) Detección temprana, diagnóstico e intervención.
- b) Atención y tratamiento médico.
- c) Asesoramiento y asistencia sociales, psicológicos y de otro tipo.
- d) Capacitación en actividades de autocuidado, incluido los aspectos de la movilidad, la comunicación y las habilidades de la vida cotidiana.
- e) Suministro de ayudas técnicas y de movilidad y otros dispositivos.
- f) Servicios auditivos especializados.
- g) Servicio de rehabilitación profesional
- h) Seguimiento.

---

<sup>12</sup> Este principio va de suyo con el de la no discriminación.

## **EQUIPARACION DE OPORTUNIDADES:**

Las personas con discapacidad requieren más que intervenciones preventivas y de rehabilitación, oportunidades de inserción exitosa en sus comunidades. El medio social es el principal indicador del efecto de una deficiencia o discapacidad en la vida diaria de esa persona. Por ello las acciones dirigidas a la equiparación de oportunidades deben fundarse en base a los principios de igualdad de oportunidades y de plena participación. En este sentido, se debe garantizar que la niñez con capacidades diferentes sea considerada en todas las decisiones que la afecta.

Se estima que uno de cada diez niños o niñas tienen algún nivel de discapacidad a nivel mundial. De ellos buena parte vive en zonas en donde no se dispone de los servicios necesarios para ayudarles a superar sus limitaciones. Muchas personas con discapacidad, y en particular los niños, niñas y adolescentes, están expuestas a barreras físicas, culturales y sociales que obstaculizan sus vidas, aun cuando se disponga de ayuda para su rehabilitación. Sumado a ello, múltiples estudios han demostrado la estrecha relación entre discapacidad y pobreza, en tanto el riesgo de ciertas discapacidades se presenta con mayor frecuencia entre los pobres. A su vez la presencia de un niño con discapacidad en una familia bajo la línea de pobreza, supone una pesada carga económica a sus ya limitados recursos, afectando su moral y sumiéndola en una pobreza aún más profunda.

El aumento del número de niños y niñas con discapacidad en América Latina, y su consecuente marginación social, se asocia entre otros, a factores como:

- a) Los conflictos armados y otras formas de violencia y destrucción; el hambre, la pobreza, las epidemias y los grandes movimientos de población.
- b) La elevada proporción de familias sobrecargadas y empobrecidas; el hacinamiento, la insalubridad en las viviendas.
- c) La presencia de poblaciones con alto porcentaje de analfabetismo y escasa toma de conciencia en materia de servicios sociales básicos o de medidas sanitarias y educativas.
- d) La carencia en los conocimientos precisos sobre la discapacidad, sus causas, prevención y tratamiento. Esto incluye la estigmatización, la discriminación y las ideas erróneas sobre la discapacidad.
- e) La inexistencia de programas adecuados de asistencia y servicios de atención primaria de salud.
- f) Los obstáculos, como la falta de recursos, las distancias geográficas y las barreras sociales, que impiden a mucha gente beneficiarse de los servicios disponibles.
- g) La canalización de recursos a servicios muy especializados, que son irrelevantes para las necesidades de la mayoría de las personas que requieren ayuda.
- h) La falta absoluta, o la situación deficiente, de la infraestructura de servicios relativos a asistencia social, sanidad, educación, formación profesional y empleo.
- i) La baja prioridad concedida, en el contexto del desarrollo social y económico, a las actividades relativas a equiparación de oportunidades, prevención de deficiencias y su rehabilitación.
- b) Los terremotos y otras catástrofes naturales.
- c) La contaminación del medio ambiente.
- m) El estado de tensión y otros problemas psicosociales que entraña el paso de una sociedad tradicional a una moderna.
- n) El uso imprudente de medicamentos, el empleo indebido de sustancias terapéuticas y el uso ilícito de drogas y estimulantes.

- o) El tratamiento incorrecto de los lesionados en momentos de catástrofe, que puede ser la causa de deficiencias evitables.
- p) La urbanización y el crecimiento demográfico y otros factores indirectos.

Desde un enfoque de derechos, restitutivo y garantista de aquellos que les han sido violados a los niños y niñas con capacidades diferentes, y teniendo en cuenta los factores enumerados anteriormente, la equiparación de oportunidades pasaría por acciones como:

- a) El combate a la pobreza, la violencia, las epidemias los grandes movimientos de población.
- b) La disminución del analfabetismo y la promoción de la conciencia en materia de servicios sociales básicos o de medidas sanitarias y educativas.
- c) La sensibilización y la promoción del conocimiento en torno a las capacidades diferentes, sus causas, su prevención y sus tratamientos
- d) La eliminación de obstáculos, como la carencia o la inadecuada distribución de los recursos, así como las barreras físicas y sociales que impiden a muchos niños y niñas beneficiarse de los servicios disponibles.
- f) El mejoramiento sustantivo de la infraestructura de servicios relativos a asistencia social, sanidad, educación, formación profesional y empleo.

Estas acciones, entre otras, harían posible la prevención de las capacidades diferentes, al tiempo que contribuirían a proteger a la niñez con estas diferencias para superar o mitigar sus circunstancias y generar las condiciones para derribar las barreras que la excluyen de la vida cotidiana y les impiden el acceso a la estructura de oportunidades.

Lima, julio de 2004