



UNIVERSIDAD NACIONAL DE ROSARIO
CENTRO DE ESTUDIOS INTERDISCIPLINARIOS
MAESTRIA EN DERECHOS HUMANOS

Sistema Nacional de Infancia como control social: Lineamientos del Instituto Interamericano del Niño -OEA- para América Latina y el Caribe de 2000 a 2005

Maestranda: Esp. Silvia M. Crescente

Directora: Prof. Mg. Alejandra M. Charpentier

Rosario, Junio de 2023.

A mi madre y a mi padre

A mis hijos, Valentín, Tomás, Joaquín y Pedro

A Lurry, mi amor, que sigue acompañándome con su música

Agradecimientos

Debo a muchas personas queridas haber podido finalizar mi trabajo de tesis. Fueron quienes a lo largo del tiempo me alentaron a hacerlo en los momentos en que aparecía el desaliento, brindaron su atención para escucharme y poder retomar fuerzas para seguir intentando el desafío de terminar lo que me había propuesto: detrás de lo escrito está lo vivido durante la cursada de la Maestría en Derechos Humanos y también están mis momentos personales.

Agradezco a mis compañeros y compañeras de cohorte, con quienes compartimos tantos saberes y experiencias durante la cursada, por el cariño y los vínculos entrañables que fuimos tejiendo en el tiempo.

A mis profesoras y profesores de la Maestría en Derechos Humanos, por lo enseñado y por lo aprehendido. Particularmente a Jorge Murillo, por su guía y la cuidadosa lectura de mi trabajo.

A Pedro Roberti, quien colaboró con la revisión de la bibliografía y supo socorrerme ante mis limitaciones en el uso de la tecnología para el material de investigación y la presentación de gráficos.

A Lisandro Chinellato, por su tiempo y disposición para debatir mis inquietudes que me ayudaron a pensar cuando sola no podía, y por el apoyo incondicional de siempre.

Especialmente, quiero agradecer a mi Directora de Tesis, Profesora y Magister Alejandra Charpentier, por aceptar la dirección guiándome generosamente para la maduración

de mi trabajo, por su corrección amorosa que me permitió descubrir otras dimensiones de la problemática que investigo y por estar en el momento preciso.

ÍNDICE

RESUMEN.....	1
ABREVIATURAS.....	2
CONTENIDO	3
1. INTRODUCCIÓN	5
1.1- PRESENTACIÓN GENERAL.....	5
1.2- ESTADO DE LA CUESTIÓN.....	5
1.3- HIPÓTESIS Y OBJETIVOS.....	7
1.4- DESARROLLO DE PRESUPUESTOS TEÓRICOS.....	8
1.5- ABORDAJES METODOLÓGICOS	20
1.6- PRESENTACIÓN DEL CORPUS SOMETIDO AL ANÁLISIS.....	21
2. DESARROLLO Y ANALISIS.....	23
2.1- CAPITULO I: ACERCA DE LAS REGULACIONES SOBRE INFANCIA Y LAS POLITICAS PÚBLICAS	23
2.1.1- Las regulaciones sobre la infancia: entre la focalización de las políticas sociales y el control socio-penal.....	23
2.1.2- Explorando racionalidades sobre la protección de la infancia.....	25
2.1.3- Antecedentes de la Convención sobre los Derechos del Niño.....	27
2.2- CAPITULO II: OPINION CONSULTIVA Nro. 17- CORTE IDH	30
2.2.1- Niños, niñas y adolescentes como sujetos de derechos.....	30
2.3- CAPITULO III: EL COMITÉ DE LOS DERECHOS DEL NIÑO	36
2.3.1- Funciones.	36
2.3.2- Protocolos Facultativos de la CDN	37
2.3.3- Observación Nro. 5: Medidas generales de aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño	38
2.4- CAPITULO IV: INSTITUTO INTERAMERICANO DEL NIÑO. ENFOQUES DE LA CONVENCION SOBRE LOS DERECHOS DEL	

NIÑO	47
2.4.1- Lineamientos del IIN-OEA para las políticas de infancia.....	47
2.4.2- La reforma social... ..	51
2.4.3- Orientaciones para las políticas sociales.....	54
2.5- CAPITULO V: SISTEMA NACIONAL DE INFANCIA.....	63
2.5.1- Sobre el Prototipo Base del Sistema Nacional de Infancia... ..	63
2.5.2- El desarrollo integral como principio del Sistema Nacional de Infancia	71
2.5.3- Acerca de los fundamentos del Prototipo Base	76
2.5.4- Marco lógico del Sistema Nacional de Infancia... ..	77
2.5.5- La intervención del Órgano de Protección	91
2.5.6- Coordinación entre los Sub-sistemas de Protección	93
2.5.7- Estructura orgánica del Sistema Nacional de Infancia	99
2.5.8- Los Programas del Sistema Nacional de Infancia.....	101
2.5.9- Sistemas de información para el monitoreo de derechos y el gerenciamiento del SNI.....	117
3. CONCLUSIONES Y REFLEXIONES FINALES	122
4. BIBLIOGRAFÍA.....	129
5. ANEXOS.....	136

*“Estoy sujeto a una interminable contienda
infinito fermento, interminable sueño;
no me puedo conformar con la vida
no viajaré con la corriente”.*

Karl Marx

Cantos para Jenny y otros poemas

RESUMEN DE LA TESIS

En la presente tesis nos proponemos identificar cuáles fueron los propósitos de las orientaciones de la Organización de Estados Americanos en el marco de la implementación de la Convención sobre los Derechos del Niño para los países de la región, durante el período comprendidos entre los años 2000 a 2005.

A través del análisis de documentos elaborados por el Instituto Interamericano del Niño relativos a la conformación de los llamados Sistemas Nacionales de Infancia, dilucidamos relaciones de poder que van tejiéndose alrededor de los discursos jurídicos, abriendo interrogantes respecto de las prácticas de control social que habilitan, tanto como, de las estigmatizaciones que implican para las poblaciones destinatarias.

En los contextos iniciales de principios de siglo, el *“combate a la pobreza”* en Latinoamérica y el Caribe, fue el eje central de los lineamientos del Instituto Interamericano del Niño-OEA para la conformación de sistemas nacionales en los países de la región, priorizándose como política pública los programas compensatorios. A tales fines, sólo determinada población de Niñas, Niños y Adolescentes y sus familias resulta destinataria del sistema mediante intervenciones focalizadas, sin poner en tensión las desigualdades que generan los modelos de desarrollo. De tal modo, los contenidos de la Protección Integral de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes, son contextualizados en la región en el marco del objetivo declarado como guerra contra la pobreza, contribuyendo a la conformación de sistemas estatales de protección con marcados rasgos de control social hacia poblaciones en situación de pobreza.

Palabras claves: Niños, niñas y adolescentes. Derechos. Sistemas de protección. Control social

ABREVIATURAS

BID: Banco Interamericano de Desarrollo

CDN: Convención sobre los Derechos del Niño

Corte IDH: Corte Internacional de Derechos Humanos

DESC: Derechos Económicos, Sociales y Culturales

DSCD: Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados

IIN: Instituto Interamericano del Niño

MSR: Manejo social del riesgo

N/N/A: Niños, Niñas, Adolescentes

OC: Opinión Consultiva

OEA: Organización de Estados Americanos

ONGs: Organizaciones No Gubernamentales

ONU: Organización de las Naciones Unidas

PNUD: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

SENNAF: Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia

SNI: Sistemas Nacionales de Infancia

SNII: Sistema Nacional de Información de Infancia

SIPI: Sistema de Información para la Infancia

UNICEF: Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (siglas en inglés)

CONTENIDO

En la Introducción del trabajo se presenta la temática de la tesis, con el actual estado de la cuestión de la problemática, formulándose la hipótesis, los problemas que guían la investigación y los objetivos. Se desarrollan, además, los presupuestos teóricos y metodológicos, con la presentación del corpus iuris objeto de análisis.

El Capítulo I, refiere a la construcción del concepto de infancia desde distintos campos disciplinares y la Convención sobre los Derechos del Niño (en adelante CDN) como nuevo marco para las políticas públicas en nuestra región, haciendo un breve recorrido histórico sobre las regulaciones legales del patronato estatal de menores y el control social derivados de los dispositivos tutelares, así como de los procesos internacionales para el reconocimiento de derechos específicos de Niños, Niñas y Adolescentes (en adelante N/N/A). Por otra parte, se analiza en el Capítulo II, la Opinión Consultiva Nro. 17 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) y las implicancias para su consideración como sujetos de derechos y, en el Capítulo III, los lineamientos del Comité de los Derechos del Niño para la implementación de la CDN y de sus protocolos facultativos, mediante las Observaciones Generales. Específicamente en el Capítulo IV, analizamos las orientaciones para las políticas públicas destinadas a la infancia en los países de la región elaboradas por el Instituto Interamericano del Niño (en adelante IIN) como organismo de la Organización de Estados Americanos (en adelante OEA) y en el Capítulo V, se aborda el prototipo de diseño del Sistema Nacional de Infancia (en adelante SNI) como lineamiento institucional propuesto. Finalmente, a modo de conclusión, se vuelcan las consideraciones resultantes de la investigación que contribuyan al conocimiento de los procesos de conformación de los sistemas de protección en Latinoamérica y el Caribe durante el período de tiempo

seleccionado, aportando a una perspectiva crítica sobre las orientaciones emanadas del IIN-OEA, respecto a la política pública.

1.- INTRODUCCIÓN.

1.1.-PRESENTACIÓN GENERAL:

Nuestro interés se centra en indagar cuáles fueron a comienzos del siglo XXI, los lineamientos del IIN-OEA, para implementar la CDN, en la región. Los mismos, se fueron perfilando en apelación a una narrativa de ruptura respecto la Ley 10903 de Patronato de Menores y su consecuente marco conceptual - señalado como *Doctrina de la situación Irregular*- que, en el transcurso del siglo XX, se tradujo en el control social a través del encierro en institutos de menores.

Por otra parte, señalar cómo, sobre la base de la CDN que se presenta configurando un nuevo paradigma respecto de N/N/A como sujetos de derechos, se cuelean orientaciones para las políticas públicas que implican el control social focalizado sobre determinadas poblaciones, dando cuenta de las relaciones de poder que se tejen desde los discursos jurídicos, las prácticas de control que implican y las estigmatizaciones que acarrearán para las poblaciones destinatarias, mostrando continuidades de las racionalidades vinculadas al Patronato de Menores, en los modelos que se postulan para implementar los sistemas en el marco de la *Protección Integral de Derechos de N/N/A*.

De tal modo, identificaremos cuáles fueron los propósitos que inspiraron el prototipo del SNI, aportando a su vez, a la construcción crítica de conocimientos relacionados con los procesos de conformación de los sistemas en los países de la región.

1.2.- ESTADO DE LA CUESTIÓN:

Estudios recientes relativos a los procesos de institucionalización de los derechos de N/N/A, han dado cuenta de una dimensión ligada al gobierno de la infancia mediante prácticas que se van configurando como control social “más invisible” (Magistris,2016) como así también, que el llamado cambio de paradigma (Kuhn: 1962) desde las regulaciones normativas, no se tradujo en

una institucionalización de carácter homogéneo y opuesta a la que acompañaba a la llamada situación irregular (Llobet, 2011).

Otras investigaciones dieron cuenta, además, de las alianzas y disputas que caracterizan las relaciones entre los actores que conforman el entramado burocrático en torno a la hegemonía de saberes presentes en los procesos de implementación de la CDN (Goldstein, 2019). También, de cómo opera a modo de “régimen de implementación” la relación entre el ordenamiento político que orienta con su sistema de valores el accionar institucional y el ordenamiento organizativo que los define a través de reglas formales e informales (Stoker, 1993), cuestiones que podemos vincular a los modos en que las narrativas universales de la infancia y de sus derechos específicos, fueron siendo localizadas por los sistemas de protección estatal destinados a N/N/A.

Valorando estos enfoques para comprender la complejidad que presenta el funcionamiento de dichos sistemas de protección, en estos trabajos no encontramos una indagación particular -de lo que nos proponemos hacer foco con nuestra investigación- sobre cuáles fueron, en los contextos iniciales de conformación de dichos sistemas, los propósitos tenidos en cuenta por los lineamientos de los organismos internacionales para la implementación de la CDN en América Latina y sus implicancias respecto a las características de las políticas que se perfilan en el marco del objetivo del combate a la pobreza.

Analizamos a tales fines, las orientaciones para los sistemas de protección en los países de la región que se bosquejan como instrumentos de control social focalizados en determinados sectores de población. En ese marco, los derechos humanos son exigibles desde contenidos mínimos, neutralizando la potencia de los derechos de N/N/A como herramienta para hacer visibles desigualdades materiales en las condiciones de vida y, como motor para transformarlas. Intentamos con nuestra investigación, realizar un aporte para la construcción de conocimiento desde una posición crítica, sobre los procesos de conformación de los sistemas de protección de N/N/A en nuestra región,

develando cómo, mediante los lineamientos que los organismos internacionales propician para la implementación de la CDN, se sostiene el control social respecto de las poblaciones en situación de pobreza, sin poner en tensión los modelos de desarrollo que la generan.

1.3.- HIPÓTESIS Y OBJETIVOS:

Hipótesis:

Nuestra hipótesis de trabajo sostiene que los lineamientos emanados del IIN-OEA- durante el período 2000 a 2005 y en el marco de la implementación de la CDN para los países de la región, tuvieron como principal objetivo focalizar el control social sobre las poblaciones en situación de pobreza.

Problema de investigación:

Las preguntas que nos guían tienen por objeto identificar:

- 1- ¿Los lineamientos del IIN en el marco de la implementación de la CDN en los países de la región, tuvieron por objeto garantizar los derechos de N/N/A?
- 2- ¿Para qué se postula un prototipo de sistema de protección social de N/N/A como política focalizada?
- 3- ¿Cuáles fueron los principales propósitos tenidos en cuenta por el IIN-OEA para la implementación de la CDN en la región?

Objetivos generales:

- Caracterizar las políticas públicas que se derivan de la CDN.
- Analizar las obligaciones de los Estados Partes en la CDN.
- Describir las características de las narrativas universales de la Protección Integral de Derechos de N/N/A.

Objetivos específicos:

- Identificar los lineamientos generales del IIN para las políticas públicas destinadas a la niñez en Latinoamérica y el Caribe
- Señalar las políticas públicas priorizadas en la región.
- Develar en dichos lineamientos, los propósitos del control social para la región.

1.4.- DESARROLLO DE PRESUPUESTOS TEÓRICOS:

Nuestra investigación gira en torno a la CDN y las implicancias respecto de las políticas públicas destinadas a N/N/A, por lo cual nos apoyamos en un marco conceptual que si bien tiene un eje que proviene del campo del Derecho Internacional, se nutre de diferentes perspectivas y múltiples campos disciplinares.

La CDN no diferencia en etapas al período de la vida de las personas humanas hasta los dieciocho años, habiendo sido usualmente utilizado el concepto infancia: 1- como posición social, contemplando la relación de un individuo con otros miembros de una comunidad, caracterizada por relaciones de poder; 2- como categoría social, en tanto conjunto de personas que poseen un atributo en común, 3- como construcción social, contextualizada como espacio social de tránsito de la experiencia de ser N/N/A.

Si los estudios de Philippe Aries (1960) fueron significativos para dar cuenta que el descubrimiento de la infancia, como etapa diferenciada de la vida de los seres humanos implicó un proceso de transformación en los sentimientos de las personas adultas -que el autor ubica entre los siglos XVII y XVIII-, para una mejor comprensión de estos procesos nos valemos del pensamiento de Norbert Elías, quien señala que las modificaciones en las relaciones entre padres e hijos o entre los miembros de una familia son inseparables de aquellas que se dan en relación a ser habitantes de una ciudad o miembros de un Estado. De tal modo, la estructura familiar "...se modifica en relación y en correspondencia con

los cambios que experimenta la sociedad amplia de la cual forma parte” (Elías,1997:444).

A su vez, la perspectiva de este autor conjuntamente con los enfoques actuales desde la Sociología de la Infancia, nos aportan a la comprensión de la infancia en tanto categoría social, delimitada por una construcción cultural e histórica diferenciada y caracterizada por relaciones de poder, mientras las niñas y los niños son el grupo de personas o sujetos sociales que se desenvuelven en dicho espacio social (Gaitán, 2006b).

Por otra parte, los nuevos estudios sociales de la infancia hacen énfasis en la diversidad -teniendo en cuenta los distintos contextos en lo que se vive la experiencia- y la heterogeneidad – conforme al género, clase social, etnia. Así Jenks (1996), se refiere a “*las infancias*”, en tanto se trata de una construcción social acorde al contexto en el cual se expresa. El discurso normativo deviene como representación simbólica potente para dicha construcción de “*la infancia*” en tanto es atravesada por relaciones de poder legalizadas en las que, las circunstancias en que cada niño y cada niña de manera individual y como grupo de personas la transita -en su contexto de vida-, se esmerila detrás de la opacidad que permite la universalidad del discurso jurídico.

Desde el enfoque relacional de Mayall (2000), las niñas y los niños, además, son actores y agentes con visiones propias de su presente, perspectiva que podemos ligar con la condición jurídica de ser sujeto de derechos. En este sentido, el término *generationing* (hacer generación), postulado por la autora como un proceso mediante el cual se producen y se transforman las posiciones sociales y las relaciones generacionales, vendría a hacer visible además, lo que les es común en la vida cotidiana respecto de sus relaciones generacionales con las personas adultas: en tanto relaciones de poder entre grupos sociales a un nivel individual (micro) y a nivel grupal (macro) y, agregamos, en el marco de dependencia que genera la necesidad de protección.

En este trabajo nos referimos a N/N/A en tanto personas consideradas jurídicamente menores de edad, identificando a su vez a cada uno/a como integrante de un grupo social minoritario que, para gozar de sus derechos, presenta la necesidad del cuidado de personas adultas. Sin embargo, las relaciones de poder que históricamente fueron tejiéndose alrededor de su protección, son interpeladas con la noción de sujeto de derechos derivada de las normativas internacionales.

Desde este marco conceptual, comprendemos la CDN, como expresión de un proceso de mutaciones generacionales que se enmarcan en el contexto de globalización político y social de fines de siglo XX, signado por la finalización de la guerra fría y el conflicto ideológico que se producía ante la caída de los dos proyectos antagónicos- liderados por la Unión Soviética y los Estados Unidos - que habían conformado el orden mundial de posguerra. Dichos cambios fueron recogidos mediante una narrativa universal de los derechos de N/N/A, la que- y desde esa jerarquía- se traduce en orientaciones para las políticas públicas, la comunidad y las familias. En este sentido, de lo que se trata es, no sólo de la posición de N/N/A sino, además, de la posición de adultos y de los proyectos de una sociedad (Carli,1999).

Así, la novedad en relación a las políticas residiría en el rol que se impone al Estado respecto de cada N/N/A como *garante* de los derechos reconocidos que, en tanto humanos, son perfilados como *interdependientes*, característica de los que a su vez, tiene implicancias en las acciones y omisiones destinadas a su promoción y protección, ya que requieren articularse mediante un sistema integrado por actores estatales y no estatales convocados como *corresponsables* en ese objetivo sintetizado en la noción de *Protección Integral de Derechos de N/N/A*. Desde esta perspectiva, la CDN es un instrumento con potencia para poner en crisis los discursos y las prácticas tutelares de las Leyde Patronato de Menores pero además, pone en evidencia la brecha entre la condición jurídica y la condición material de la infancia (García Méndez, 1997).

Resaltamos en este punto, la invocación al rol del Estado como garantista de los derechos, en tanto los problemas a abordar desde las políticas públicas, se ven enmarcados por los derechos reconocidos en la CDN, adquiriendo relevancia el pasaje de la categoría *menor* objeto de disposición a la de *NNA como sujeto de derechos*. Esta traza interpretativa de la CDN encuentra un mayor significado ligado a los procesos de transnacionalización de los derechos humanos durante las últimas décadas del siglo XX que, en el caso de nuestro país, se ve fortalecida con la jerarquización constitucional de la CDN contemplada en el art. 75, entre otros tratados.

Otra dimensión menos explorada, gira en torno al significado político de los derechos y a cómo se postula la implementación de la CDN en contextos en los que, la declarada igualdad de derechos universal, se ve tensionada por las condiciones materiales de existencia de las personas.

En este sentido, si la política pública puede concebirse como el conjunto de acciones u omisiones que manifiestan una determinada modalidad de intervención del Estado en relación a una cuestión que concite la atención, interés o movilización de la sociedad civil (Oslack y O'Donnell, 2007: 565), las políticas sociales forman parte de estas políticas y se concretan en un sistema público de protección de derechos sociales -asistencia sanitaria, educación, protección social- y específicos -servicios y asistencia sociales- (Grassi, 1994).

En el sistema de relaciones de producción capitalista, Offe ha dicho que la función más decisiva de la política social es su regulación del proceso de proletarización, y que:

“...la política social consiste más bien en repuestas a lo que cabe llamar el problema interno del aparato estatal, a saber: cómo puede reaccionar coherentemente a los dos polos de las necesidades del trabajo y el capital, o, en otras palabras, cómo hacerlas mutuamente compatibles” (Offe, 1990:93).

De tal modo, entre los contenidos de la protección social también se incluyen las políticas referentes a las relaciones de trabajo -además de las que impliquen modalidades de respuesta a contingencias sociales, compensatorias de ingresos o aquellas focalizadas en la pobreza económica-, por lo que se encuentran relacionados con los modelos de desarrollo existentes en un país o región.

Analizamos esta cuestión teniendo en cuenta que los modelos de desarrollo sobre la base de las formas en que una sociedad organiza sus recursos materiales y sus instituciones para la satisfacción de las necesidades de quienes la conforman, trascienden el ámbito estatal y son impuestas o condicionadas por el orden internacional.

Parte de la literatura sobre la temática, identifica tres modelos de desarrollo y sistemas de política social en la región, a saber: el llamado modelo keynesiano (Costa Rica-Uruguay), el modelo de sustitución de importaciones (Brasil, México, Argentina, Chile, Colombia), el modelo neoliberal (Bolivia, Perú, Argentina, Chile, Colombia), el modelo de planificación económica central (Cuba, Nicaragua), los que se conforman con distintos enfoques en relación a la protección social (Mejía Ortega-Franco Giraldo, 2007: 474/475).

El *modelo keynesiano*, se relaciona con los Estados de Bienestar que acompañaron los procesos sociales del capitalismo industrial europeo, mediante mecanismos de protección que no fueron alcanzados en nuestra región. Se corresponde con este modelo un enfoque de protección ligado a la seguridad social como forma de garantizar estándares mínimos a cada ciudadano/a tanto de ingresos, como de alimentación, salud, educación, vivienda, recreación, pero también de protección contra riesgos de la vida humana (tales como desempleo, enfermedad, invalidez; entre otras contingencias), sobre la base de las políticas de regulación de las relaciones laborales como forma primaria de redistribución de la riqueza.

El *modelo de sustitución de importaciones* fue el que tuvo más preponderancia en los países de la región durante el período posguerra hasta los años setenta y dieron lugar al aumento de las tasas de crecimiento y del empleo, superando los niveles de pobreza existentes. En este modelo de desarrollo que fue acompañado por una política de seguro social ligado al pago previo de cotizaciones que cubren algunos riesgos como enfermedad, invalidez o vejez, pero que no garantiza de forma universal los derechos sociales, la asistencia social es destinada al sector de población económicamente más débil y que no puede contribuir a una caja de previsión, corriendo la protección a cargo de los recursos públicos.

El *modelo neoliberal*, que en nuestro país hunde sus raíces en la última dictadura, se renueva con las reformas estatales -durante la década de los noventa- promovidas por los organismos multilaterales de crédito (por ejem: Banco Mundial, Fondo Monetario Internacional) para estabilizar las economías de la región y se caracteriza por formas de interacción en mercados de bienes y servicios, de individuos que son transformados en clientes.

En este modelo, la protección social se organiza con un enfoque descentralizador y participativo de la asistencia social, que se traduce a través de programas destinados a los sectores de población empobrecida. Asimismo, y como propuesta de política social, se presentan con una combinación público-privada.

Como variantes de la asistencia social, se pueden señalar dos enfoques: a) la constitución de redes mínimas de protección social; enfoque en el que las responsabilidades estatales relacionadas al bienestar social se circunscriben al combate contra la pobreza y al aseguramiento del riesgo individual, lo que va desvirtuando el carácter solidario de la seguridad social (Sojo, 2003) y, b) el *Manejo Social del Riesgo*, propuesto por el Banco Mundial: "...*protección social como intervenciones públicas para: 1) asistir a personas, hogares y*

comunidades a mejorar su manejo del riesgo y 2) proporcionar apoyo a quienes se encuentran en la extrema pobreza” (Holzman y Jorgensen, 2007: pág 4).¹

Finalmente, en el *modelo de planificación económica central* es el Estado quien decide cómo organizar la producción, tipo de industrias y asignación de recursos, como garantía de acceso a servicios sociales de educación, salud, vivienda y empleo para la población.

La importancia de ligar el modelo de desarrollo con la protección social, adquiere además significado a los fines de comprender cómo se integra con la noción de “proyecto de sociedad”, en tanto modo de sociedad deseable contenido en un modelo de desarrollo (Svampa- Slipak, 2008). Así, el modo de intervención del Estado en el modelo neoliberal, donde ya no se limita sólo a los procesos económicos, sino que impone los marcos que permitan hacer posible el mercado, permite también, un *proyecto de sociedad* (Sacchi: 2016).

En el modelo neoliberal, la reducción de la actividad estatal en la esfera económica -a través de la privatización de sus empresas- y en el área social, apostaba a una mayor eficiencia del sector privado en la gestión de los recursos y dejaba al Estado, su regulación y control (Belmartino:2005). Como corolario de estas transformaciones, se fueron generando condiciones en el mercado de

¹ El MSR (manejo social del riesgo) se basa en la idea fundamental de que todas las personas, hogares y comunidades son vulnerables a múltiples riesgos de diferentes orígenes, ya sean estos naturales (como terremotos, inundaciones y enfermedades) o producidos por el hombre (como desempleo, deterioro ambiental y guerra). Estos eventos afectan a las personas, comunidades y regiones de una manera impredecible o no se pueden evitar, por lo tanto, generan y profundizan la pobreza. Esta pobreza tiene relación con la vulnerabilidad, ya que los pobres habitualmente están más expuestos a riesgos, pero al mismo tiempo tienen poco acceso a instrumentos adecuados de manejo del riesgo. En consecuencia, el suministro y selección de instrumentos adecuados para el MSR se convierte en un medio importante para reducir la vulnerabilidad y proporcionar un medio para salir de la pobreza. Para ello se debe encontrar un equilibrio entre disposiciones de MSR (informales, de mercado, públicas) alternativas y estrategias de MSR (prevención, mitigación, superación de eventos negativos) y encontrar los correspondientes instrumentos de manejo en términos de oferta y demanda. Reconocer la importancia del manejo del riesgo para los pobres, junto con la necesidad de otorgarles voz y potenciar sus capacidades para la creación de oportunidades, también son parte esencial del Informe de Desarrollo Mundial 2000-2001 sobre reducción de la pobreza que actualmente se encuentra en preparación.

trabajo para la precarización y flexibilización, con caída de salarios y aumento del trabajo informal, provocando el crecimiento de los sectores empobrecidos, con alto grado de desigualdad social.

En ese contexto, la *Protección Integral de Derechos de N/N/A* como modelo para implementar la CDN, apela a la política pública y coloca a los Estados -en sus distintos niveles de gobierno- en el rol de garantes y articuladores de las narrativas de derechos universales. Se postula que el Estado asume obligaciones, siendo el principal responsable de la generación de una política social que garantice, a través de acciones positivas, el ejercicio de los derechos de los/as niños/as (López Oliva, 2006: 143). Junto a estos postulados sobre la centralidad de los roles estatales, comienza en los países de la región un proceso tendiente a la conformación de los Sistemas de Protección Integral de N/N/A -en el que tuvieron fuerte incidencia los lineamientos de los organismos internacionales-, propiciando su focalización hacia determinados sectores de la población.²

Ya a fines del siglo XX, las políticas focalizadas que fueron implementadas a través de la “segunda generación” de programas sociales -promovidos por el Banco Mundial- si bien incorporaban un marco de derechos, acotaban como sujetos acreedores de los mismos a los grupos más pobres y vulnerables, por lo que la universalización fue ceñida a una población específica. También desde la Organización de las Naciones Unidas (ONU), se promovería un enfoque del desarrollo pretendidamente asociado a la defensa de los derechos humanos en el que la reducción de la pobreza ligada al objetivo del desarrollo comenzaría a ser considerada una obligación de los gobiernos.³

² En nuestro país, la Ley 26.061 sancionada en 2005, deroga la ley 10903 de Patronato Estatal de Menores, iniciando un proceso a los fines de implementación la CDN, mediante un sistema de protección de derechos acorde.

³ El premio Nobel de Economía 2001, vicepresidente del Banco Mundial desde 1997 al 2000, presentaba una posición crítica a las políticas derivadas del Consenso de Washington. “La propuesta de Stiglitz establecía dos grandes objetivos intervencionalistas: ampliar la concepción del desarrollo –incorporando metas como equidad social, educación, innovación tecnológica,

En este marco, la apelación retórica a los derechos humanos que remite a la exigibilidad de servicios, a la integralidad en su diseño y suministro, y a la universalidad de la provisión para toda la población -como marco de políticas que se han considerado universales-, sería utilizada como un mecanismo para acotar los sujetos destinatarios a los grupos más pobres o vulnerables, por lo que en estos supuestos, la universalización aparecía circunscripta a un público específico (Cunill Grau, 2010: 2).

Como segunda variante, desde el discurso del Banco Mundial los reclamos por la universalización de las políticas sociales aparecen atendidos circunscribiendo los objetos de ellas, extendiendo las mismas a todas las personas, pero, relacionando el derecho en cuestión sólo a algunos asuntos o dimensiones.

Otro cambio, que señalamos en el contexto de principios de siglo, refiere a la institucionalidad de la protección social. La misma pasaría de ser un conjunto de políticas sociales a requerir un sistema de protección social que los conjugue (CEPAL, 2006: 31). En relación a nuestra investigación, se vincula con la nueva institucionalidad de las políticas de protección de derechos de N/N/A.

En la consecución de ese objetivo, se ha advertido que dichos sistemas no debieran limitarse a brindar un conjunto de programas sociales focalizados (López Oliva, op. cit.). En su reemplazo, las políticas universales vendrían a ocupar un lugar principal como la base del sistema, mientras tanto la focalización, exigiría una categorización poblacional basada en las carencias o insatisfacción de necesidades.

protección ambiental, participación y superación del «tradicionalismo» en la vida social– y mejorar el funcionamiento de los mercados. Para alcanzarlos, sería necesario realizar una segunda generación de reformas estructurales que privilegiase tres grandes áreas. La primera sería la creación de un marco legal e instrumentos de regulación que fortaleciesen el sistema financiero y estimularan la competencia en todos los sectores de la economía, pues sólo así tendría sentido avanzar en el proceso de liberalización y privatización. La segunda sería la construcción del «capital humano» (dándole educación básica), la promoción de la innovación o transferencia (en el caso de países más atrasados) de tecnología y el montaje de redes de protección social para los segmentos más pobres de la población. La tercera sería la creación de mecanismos de participación social que articularan y movilizasen toda la sociedad hacia el proceso de cambio estructural” (Mendes Pereira,2006, p.52).

Por otra parte, el enfoque de la “*gobernanza*” -promovido también por el Banco Mundial como la “...forma mediante la cual el poder es ejercido administrando los recursos sociales y económicos de un país para el desarrollo” (Mendes Pereira, 2006: 42) comienza a propiciarse como el proceso de gobierno o dirección de la sociedad que se dirige, gobierna y gestiona a sí misma.⁴

Según este enfoque, dicho proceso es estructurado institucional y cognoscitivamente. A través del mismo el gobierno, las empresas privadas, las organizaciones de la sociedad civil y los ciudadanos, interactúan con el propósito de definir objetivos de interés común y acordar las formas de organización, los recursos requeridos y las actividades para lograrlos, en una modalidad asociada de gobierno, la que se sustentaría en el diálogo, la cooperación y la corresponsabilidad pública en el marco de la observancia de las leyes.

De tal manera, la noción de gobernanza como capacidad de gobernar eficazmente, remite a la necesidad de interdependencia de los actores públicos y privados frente a la complejidad de las problemáticas y los límites que puede presentar el accionar en forma aislado, poniendo el énfasis en que la colaboración de muchos actores con diferente distribución de poder y de conocimientos contribuye a compartir significados y propósitos (Aguilar, 2014).

Sin embargo, siguiendo a Cunill Grau (op. cit.: 5), esto no sería suficiente para caracterizar a una política con enfoque en derechos humanos, en tanto se requiere de una gobernanza sistémica. En este tipo específico, la gobernanza

⁴ “También adquirió contornos mejor definidos la tesis de que una gestión pública eficiente depende de cuán profunda sea la relación entre las agencias estatales, las asociaciones voluntarias y ONGs. Sobre la base de la distinción liberal clásica entre Estado y sociedad, la estrategia de promoción de la «sociedad civil» entonces preconizada tendría como objetivo fortalecer el poder de los agentes sociales y reducir el poder del Estado. El camino sería el estímulo a la «participación comunitaria» en la gestión de las políticas públicas. Esto favorecería la asignación y uso eficiente de los recursos públicos, la transparencia de la administración y la responsabilidad y la rendición de cuentas de la burocracia sobre sus actividades (*accountability*)” (Mendes Pereira, op. cit, p. 42)

presenta un tipo de organización estatal mediante la cual los actores gubernamentales, directa o indirectamente concernidos en el ejercicio de un derecho, tienen una visión común y mantienen relaciones de cooperación para producir los recursos integrales adecuados a la complejidad que implican los derechos.

De tal modo, con el pasaje de un conjunto de programas a la apelación de la categoría de sistema como acción inter e intragubernamental de los distintos niveles de gobierno, la novedad en términos institucionales giraría tanto en torno a la construcción de las problemáticas a abordar como a la articulación y coordinación de las acciones estatales y no estatales.

La relevancia del “cómo” se va configurando en una determinada manera de hacer dentro de una “lógica de lo apropiado” (March y Olsen, 1997: 62) nos permite aproximarnos al “para qué” en la orientación del sistema de protección de derechos de N/N/A, lo que presenta relevancia para la indagación que nos proponemos. Así, dichas políticas aparecerían enmarcadas, a su vez, en los objetivos para el desarrollo, cuestión que en la región expresa un proceso con características propias signado a través los lineamientos de organismos internacionales que ponen de manifiesto continuidades en relación al control social históricamente focalizado sobre determinadas poblaciones.

Respecto a la tensión entre igualdad normativa y condiciones de desigualdad material existente al interior de los territorios nacionales, los derechos declarados universales pasarían a representarse como el umbral mínimo a resguardar mediante su categorización como derechos humanos en abstracto, diluyendo la potencia para exigirlos como derechos reconocidos a cada N/N/A en su contexto de vida, conforme a la noción de ciudadanía y como dimensión

constitutiva de ser sujeto de derechos.⁵

Desde mediados del siglo XX, venimos transitando un proceso de transnacionalización del derecho con los derechos humanos como paradigma del consenso universal (ligado al concepto occidental de dignidad humana). En el contexto de fines de siglo, el propósito de adoptar declaraciones, regímenes e instituciones internacionales de derechos humanos es "...garantizar un mínimo de dignidad a las personas cuando no existieran derechos de pertenencia a una comunidad política o éstos fueran violados" (Santos, 2014: 29), poniendo de manifiesto la diferencia existente entre los derechos del hombre y del ciudadano, en tanto:

"...los derechos humanos producen la ambigüedad de que su creación pertenece a dos colectividades, la más incluyente, la humanidad - de ahí los derechos humanos- mientras la otra es una comunidad más restringida, la de los ciudadanos de un Estado concreto" (Santos, op. cit.:29).

Estos procesos de consenso para el reconocimiento de los derechos humanos, pueden explicarse (desde una racionalidad vinculada al gobierno de las poblaciones) como dimensión de un proyecto político universal y tendiente a un horizonte político pacificado cuya realización dependerá de políticas públicas

⁵- Siguiendo el pensamiento de Santos: "...Durante los últimos doscientos años los derechos humanos se han incorporado a las constituciones y prácticas jurídico-políticas de muchos países; fueron reconceptualizados como derechos ciudadanos, garantizados de forma directa por el Estado y aplicados de manera coercitiva por los tribunales: derechos civiles, sociales, políticos, económicos y culturales. Pero la verdad es que la eficacia de la amplia protección de los derechos de ciudadanía siempre fue precaria en la mayoría de los países. Y la evocación de los derechos humanos se produjo con mayor frecuencia en situaciones de erosión o de violaciones particularmente graves de los derechos de la ciudadanía. Los derechos humanos surgieron como el nivel más bajo de inclusión, como un movimiento descendente proveniente de la más densa comunidad de ciudadanos hacia la comunidad más diluida de la humanidad. Con la llegada del neoliberalismo y su ataque al Estado como garante de los derechos, y en particular a los derechos económicos y sociales, la comunidad de ciudadanos se diluye hasta el punto de llegar a ser indistinguible de la comunidad humana y de los derechos de la ciudadanía, tan trivializados como derechos humanos" (2014, p. 30).

garantizadas por los Estados Nacionales- posición para la cual el eje es pensar los derechos humanos como problemas de orden técnico o gerencial- (Deluchy, 2018: 40), o, desde otra perspectiva, ser un objeto que debe ser movilizado en la lucha política.

En nuestra investigación, identificaremos la orientación que se imprime a los procesos de implementación de la CDN por parte de los organismos internacionales. Los documentos que analizamos expresan objetivos para la conformación de los sistemas de protección, los que se articulan a un proyecto político de alcance regional. Los mismos no impiden los procesos de lucha necesarios para que cada N/N/A, en su contexto de vida, goce de los derechos reconocidos. Sin embargo, a nuestro entender, los retardan.

1.5.- ABORDAJES METODOLÓGICOS

Nuestra perspectiva epistemológica se nutre con el pensamiento crítico latinoamericano -sin perjuicio de recoger para nuestro estudio los aportes y reflexiones de autores europeos- que nos permite repensar los marcos teóricos de los estudios organizacionales y los proyectos de reformas inspirados en modelos exógenos (Chumbita, 2015).

De tal modo, intentamos contribuir a dar cuenta de cómo son incorporados en los prototipos institucionales que se promueven para Latinoamérica, que muestran cierta dependencia respecto de dichos modelos, a la vez que, presentan la particularidad de una contextualización que responde a objetivos vinculados al control social en la región sobre determinadas poblaciones, lo cual iremos señalando a lo largo del trabajo.

La estrategia metodológica consiste en una investigación cualitativa sobre la base del análisis hermenéutico de normativas y de documentos elaborados por el IIN como organismo especializado de la OEA, del Comité de los Derechos del Niño como órgano que supervisa la aplicación de la CDN y también de la Corte

Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) como institución judicial autónoma y suprema de la OEA para la aplicación e interpretación de los tratados internacionales de Derechos Humanos en la región.

1.6.- PRESENTACIÓN DEL CORPUS SOMETIDO AL ANÁLISIS

En nuestro trabajo haremos particular foco en los escritos elaborados por los organismos internacionales- especialmente el IIN-OEA- enmarcando los procesos generados para la implementación de la CDN, analizando -en particular- documentos relativos a la planificación de políticas de infancia y al prototipo de diseño institucional para América Latina (los que hacemos extensivos a el Caribe) durante el período comprendido entre los años 2000 y 2005.

A los fines de nuestra tesis, el recorte temporal en el contexto regional se justifica, en tanto en dicho período fueron definiéndose los lineamientos para las políticas públicas destinadas a la infancia, como así también para los modelos de diseños institucionales sobre la base de los cuales se fueron conformando los Sistemas de Protección Integral de Derechos de N/N/A.

Realizaremos un análisis hermenéutico de los siguientes documentos:

1. OPINIÓN CONSULTIVA OC-17/2002. *“Condición Jurídica y Derechos Humanos del Niño”*, 28 de agosto del 2002. CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS (Corte IDH)
2. OBSERVACIÓN GENERAL NRO. 5: *“Medidas generales de aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño”* (artículos 4 y 42 y párrafo 6 del artículo 44), CRC/GC/2003/5, noviembre 2003. COMITÉ DE LOS DERECHOS DEL NIÑO

3. *“La planificación de políticas de infancia en América Latina”*. Programa de promoción integral de los derechos del niño, agosto del 2002. INSTITUTO INTERAMERICANO DEL NIÑO-OEA.

4. *“Prototipo base Sistema Nacional de Infancia”*, marzo 2003. INSTITUTO INTERAMERICANO DEL NIÑO-OEA:

2.- DESARROLLO Y ANÁLISIS

2.1- CAPÍTULO I: ACERCA DE LAS REGULACIONES SOBRE INFANCIA Y LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

2.1.1- Las regulaciones sobre la infancia: entre la focalización de las políticas sociales y el control socio-penal

Exploramos los procesos de reformas legislativas y administrativas ocurridos a principios del siglo XX respecto a los modos de abordar, desde los gobiernos estatales, nuevas problemáticas en torno a cómo proteger -y a la vez controlar- la infancia como parte de la cuestión social de la época.

A partir de estas fuentes, podemos señalar que, con la *Ley de Residencia* de 1902, el Poder Ejecutivo podía ordenar la salida de todo extranjero cuya conducta comprometiera la seguridad nacional o perturbara el orden público (Ley 4.144, art. 2do.)⁶ mientras, por la Ley de Defensa Social Nro. 7.029 de 1910⁷, relacionada con el mantenimiento del orden público en un contexto de medidas represivas del Estado fundamentalmente contra activistas obreros

⁶ La ley 4144 dispone en su Art. 2: “El Poder Ejecutivo podrá ordenar la salida de todo extranjero cuya conducta comprometa la seguridad nacional ó perturbe el orden público”.

⁷ La llamada Ley de Defensa Social en su Art.1 expresa: “Sin perjuicio de lo dispuesto en la Ley de Inmigración, queda prohibida la entrada y admisión en el territorio argentino de las siguientes clases de extranjeros:

- los que hayan sufrido condenas o estén condenados por delitos comunes que según las leyes argentinas merezcan pena corporal;
- los anarquistas y demás personas que profesan o preconizan el ataque por cualquier medio de fuerza o violencia contra los funcionarios públicos o los gobiernos en general o contra las instituciones de la sociedad;
- los que hayan sido expulsados de la República, mientras no se derogue la orden de expulsión”.

anarquistas y socialistas, se les prohíbe la entrada al país.⁸ En esa ocasión tal como expresa Zapiola (2010: 7), el médico y diputado Luis Agote en el contexto de discusión de la Ley de Patronato de Menores, postulaba que en los acontecimientos de la Semana Trágica de comienzos de 1919 los principales autores de los desórdenes eran "...los chicuelos que viven en los portales, en los terrenos baldíos y en los sitios oscuros de la capital federal", cargando ello a la incompetencia y la inmoralidad de algunos padres que hacía necesaria la intervención del Estado por medio de políticas específicas en la desactivación de la evolución desde el abandono y la vagancia hacia el delito.

La Ley 10.903 modifica la regulación de la patria potestad, contemplando las obligaciones como un elemento integrativo de la relación filial⁹, lo que permite, a través del *Patronato Estatal de Menores* como complejo tutelar (Donzelot, 1976), intervenir en los grupos familiares por cuestiones vinculadas a la pobreza, la falta de educación, la realización de tareas laborales, el vagabundeo, infracciones penales y otras situaciones similares que derivaban en una declaración judicial de peligro material o moral de menores.

Con esta ley según Zapiola (óp. cit.: 6), se lograba a la vez, desvincular a la intervención estatal como respuesta al recrudecimiento de la conflictividad social, en la que los menores representaban no sólo un peligro social, sino también otro -marcadamente político-, para el orden social establecido.

⁸ "... la causa por qué encuéntrase en estas reuniones anarquistas tan gran cantidad de niños delincuentes, los que, abandonados en las calles de Buenos Aires, vendiendo diarios primero y después siguiendo, por una gradación sucesiva en esta pendiente siempre progresiva del vicio, hasta el crimen, van más tarde a formar parte de esas bandas de anarquistas que han agitado a la ciudad durante el último tiempo". "Tutela del Estado sobre menores de edad", en DSCD. Año 1910, El Comercio, Buenos Aires, 1910, Tomo II, sesión del 8/8/1910, p. 910. "Mociones de preferencia", en DSCD, cit., 1919, Tomo I, 30/5/1919, p. 266.

⁹ La Ley 10903 de Patronato de Menores, introduce a las obligaciones de la Patria Potestad en el Art. 1: "Derógase el artículo 264 del Código Civil y sanciónase en su reemplazo el siguiente: Art. 264. La patria potestad es el conjunto de derechos y obligaciones que corresponden a los padres sobre las personas y bienes de sus hijos, desde la concepción de éstos y en tanto sean menores de edad y no se hayan emancipado".

Para esta nueva modalidad de intervención estatal, se requería previamente la declaración judicial de pérdida de la patria potestad o de su ejercicio, reemplazando el vínculo familiar por una tutela expresada mediante el *Patronato Estatal de Menores*.

Si bien ello demandó la creación de una institucionalidad pública, podemos detectar continuidades con algunas de las prácticas que regían en la época, en tanto la política pública siguió siendo gestionada mediante las organizaciones civiles de beneficencia ya existentes y cofinanciada mediante donaciones. De este modo, fueron definiéndose respuestas a problemáticas sociales en torno a la protección y control de la infancia a través de modos de intervención estatal que fueron focalizadas hacia determinados sectores de la población.

La internación en institutos de menores inspirada en los principios de las filosofías positivistas preponderantes en la época, fue utilizada en reemplazo de la patria potestad y sostenida en la necesidad de “corrección de los menores”, representados como portadores de personalidades desviadas a quienes se debía encauzar con prácticas de observación y normalización, las que generalmente implicaban el encierro en institutos de menores.

Ponemos de resalto esta modalidad de intervención estatal orientada al control de los sectores populares, a los fines de detectar las rupturas y las continuidades con las políticas que se orientan en el marco de los llamados sistemas de protección de la infancia para el siglo XXI.

2.1.2.- Explorando racionalidades sobre la protección de la infancia:

Las relaciones de poder estatal y no estatal en torno a la protección de la infancia fueron construyéndose a partir de diferentes soportes jurídicos e institucionales (patria potestad, escuela, etc.). Con la Ley 10.903, invocada para la protección estatal de “*la minoridad*”, se da inicio al funcionamiento del

entramado tutelar derivado del Patronato de Menores como dispositivo estatal específico para menores de edad considerados en *situación irregular*.

Desde un ejercicio del poder de disposición soberana frente a lo que Agamben (2002) considera como “*nuda vida*”, donde se incluye en los dispositivos estatales a la vez que se segrega de la vida social, podemos elucidar en este poder de disposición sobre *la minoridad*, a la vez, el disciplinamiento que formó parte de la tecnología política para el gobierno de las poblaciones (Foucault, 2012).

El proceso que fue articulándose a nivel internacional tendiente al reconocimiento de los derechos específicos de la infancia mediante instrumentos jurídicos, introduciendo en la narrativa universal al Niño como sujeto de derechos, no impidió el sostenimiento de las políticas focalizadas en la minoridad ancladas en la Ley de Patronato, pero comenzó a ponerlas en tensión, resaltando su componente represivo, de control y gobierno.

De esta manera, los discursos forjados desde finales del siglo XX e impulsados por el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), se centraron en contrastar las prácticas existentes respecto de lo que dispone la CDN. Se postula un cambio de paradigma representado con el pasaje de objeto de disposición y tutela de menores a la de N/N/A como sujeto de derechos, lo que también fue instalando la noción de la autonomía progresiva para el ejercicio de los derechos reconocidos.

A la vez, los nuevos roles estatales como garante de derechos, implicaban el desplazamiento de la protección de “*la minoridad en peligro/peligrosa*” a la “*protección integral de los derechos*”.

Si bien en nuestro trabajo haremos foco en las orientaciones de los organismos para la región vinculadas a la implementación de la CDN, a los fines de una mejor comprensión de las implicancias que los instrumentos internacionales tienen en las políticas específicas, señalaremos en el punto siguiente las

declaraciones realizadas durante el siglo XX que sirvieron de antecedente a la CDN.

2.1.3- Antecedentes de la Convención sobre los Derechos del Niño

Antes de la CDN existieron varias declaraciones internacionales en relación a los derechos específicos de la infancia -en forma paralela a las legislaciones tutelares- las que, por su falta de jerarquía vinculante para los Estados, no tuvieron repercusión en las políticas públicas.

La primera Declaración de los Derechos del Niño promovida en el contexto de catástrofe dejado por la Primera Guerra Mundial, ratificada el 28 de febrero de 1924 en el V Congreso de la Organización Save the Children y enviada a la Sociedad de las Naciones por su fundadora Eglantine Jebb, quien se declaraba: "...convencida de que se deben exigir ciertos derechos para la infancia y trabajar en un reconocimiento general en pro de estos derechos", fue adoptada el 26 de diciembre de 1924 como *Declaración de Ginebra*.

Señalamos este instrumento como primer antecedente internacional de derechos vinculados a la niñez porque introduce la categoría Niño como portador de derechos específicos, con un incipiente paso discursivo de la filantropía a la noción de los derechos, aunque -como dijimos- carece de carácter vinculante para los territorios nacionales.

Recién en 1959, encontramos un instrumento jurídico de similares características en la *Declaración de los Derechos del Niño*, por la cual se reconoce al ser humano como capaz de desarrollarse física, mental, social, moral y espiritualmente con libertad y dignidad. La misma, expresa: "...a fin de que éste pueda tener una infancia feliz y gozar, en su propio bien y en bien de la sociedad, de los derechos y libertades que en ella se enuncian e insta a los padres, a los hombres y mujeres individualmente y a las organizaciones particulares, autoridades locales y gobiernos nacionales a que reconozcan esos

derechos” agregando como novedad: “...y luchen por su observancia con medidas legislativas y de otra índole adoptadas progresivamente conforme los siguientes principios...”.

Si bien tampoco reviste carácter vinculante para los Estados, consideramos importante a los fines de nuestra línea de investigación, señalarla como antecedente de los contenidos de la CDN, en tanto es la primera vez que se convoca en forma explícita a las autoridades locales y a los gobiernos nacionales a reconocer los derechos y tomar medidas legislativas, como así también, a realizar otras acciones conforme al principio de progresividad de los derechos humanos.

Asimismo, cabe resaltar en esta declaración la invocación universal a una infancia feliz como imaginario ligado al goce de los derechos y libertades, en tanto vinculado a la lucha de hombres, mujeres, organizaciones y gobiernos, lo que pone de relieve el interés por la definición de los derechos del Niño como construcción social y campo de disputa, con los gobiernos como actores centrales de estos procesos.

En el marco de esta convocatoria universal a los gobiernos, desde la posguerra y hasta mediados de los setenta, irán configurándose en los países industrializados europeos los Estados de Bienestar conformados como estructura estatal que, en contextos de pleno empleo, garantiza derechos sociales a toda la población. Estas políticas fueron favoreciendo condiciones para promover una ciudadanía social mediada por el trabajo, que a la vez que dignificaba, disciplinaba.

En los países llamados subdesarrollados o periféricos latinoamericanos y caribeños -con la excepción de Cuba- si bien existieron gobiernos que intentaron reformas, en general no se conformaron estas estructuras estatales ligadas al bienestar universal. Particularmente en nuestra región, la década del setenta fue una etapa signada por gobiernos de dictaduras que ejecutaron los planes de adaptación del Estado al orden neoliberal, mediante un fuerte control

ideológico y represión hacia la población, sumado al acrecentamiento de la deuda externa con los organismos multilaterales de crédito.

En 1978, Polonia impulsa una propuesta de Convención relativa a los derechos del Niño que se somete a la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas. Tras años de debate y en un contexto signado por las tensiones internacionales y reacomodamientos geopolíticos que vieron su condensación simbólica en la caída del Muro de Berlín, el 20 de noviembre de 1989, la Asamblea General de Naciones Unidas, adopta la CDN.

Mediante Ley 23.849, Argentina en setiembre de 1990 aprueba dicha Convención y en 1994 con la reforma de la Constitución Nacional, le otorga jerarquía constitucional conjuntamente con otros instrumentos de Derechos Humanos¹⁰. Para el orden normativo vigente en nuestro país, esta ratificación y jerarquía vendría a implicar un cambio trascendente en la consideración jurídica de las personas hasta los 18 años de edad pues incorpora al Niño como sujeto de derechos específicos del Derecho Internacional de DDHH, promoviendo procesos que tienden a transformar relaciones generacionales y otorga un marco para las políticas públicas.

¹⁰ El Art. 75 inc. 22 en su segundo párrafo, dispone que: “La Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre; la Declaración Universal de Derechos Humanos; la Convención Americana sobre Derechos Humanos; el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y su Protocolo Facultativo; la Convención sobre la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio; la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial; la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer; la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes; la Convención sobre los Derechos del Niño; en las condiciones de su vigencia, tienen jerarquía constitucional, no derogan artículo alguno de la primera parte de esta Constitución y deben entenderse complementarios de los derechos y garantías por ella reconocidos.”

2.2- CAPITULO II: OPINION CONSULTIVA Nro. 17 -CORTE IDH-

2.2.1- Niños, niñas y adolescentes como sujetos de derechos:

Los procesos de cambio promovidos a partir de la CDN se fueron cristalizando por medio de otros instrumentos jurídicos internacionales, los que hacen énfasis en la consideración de N/N/A como sujetos de derechos, tal como surge de los lineamientos para la región desde el Sistema Interamericano de DDHH.

Así, en el marco de la Opinión Consultiva Nro. 17 de la Corte IDH del año 2002 -a continuación y en el resto del texto: OC-17/2002- sobre la *Condición Jurídica y Derechos Humanos del Niño* del 28 de agosto de 2002, el voto concurrente del Juez Antonio Cancado Trindade, distingue la personalidad y la capacidad jurídica, entendiendo a la primera como la aptitud para ser titular de derechos y deberes, en tanto la segunda es definida como la aptitud de la persona para ejercerlos por sí misma, o sea, la capacidad de ejercicio de los derechos, y si “...por alguna situación o circunstancia un individuo no dispone de plena capacidad jurídica, ni por eso deja de ser, sujeto de derechos. Es el caso de los niños” (párr. 8, 33).

Aquí la importancia de la personalidad jurídica radicaría en el hecho de que toda la configuración del “*corpus juris*” –calificado como de emancipación (párr. 15) - del Derecho Internacional de los Derechos Humanos “...ha sido construido sobre la base de los imperativos de protección y los intereses superiores del ser humano, independientemente de su vínculo de nacionalidad o de su status político, o cualquiera otra situación o circunstancia, por lo que la personalidad jurídica del individuo como sujeto del derecho tanto interno como internacional” (párr.18), resultaría imposible de disociar de la propia noción de dignidad humana.

Como consecuencia de ello, se agrega en el voto en análisis, que: “...Si, por un lado, la categoría jurídica de la personalidad jurídica internacional del ser humano contribuyó a instrumentalizar la reivindicación de los derechos de la

persona humana, emanados del Derecho Internacional, por otro lado el corpus juris de los derechos humanos universales proporcionó a la personalidad jurídica del individuo una dimensión mucho más amplia, ya no más condicionada al derecho emanado del poder público estatal” (párr. 50).

De tal modo “...el corpus juris de los derechos humanos del niño, se ha conformado como respuesta de la conciencia humana a sus necesidades de protección y el hecho de que los niños no disfrutaban de plena capacidad jurídica para actuar, no les priva de su condición jurídica de sujetos de derecho” (párr.53).

A la vez, el reconocimiento de derechos específicos como los que contempla la CDN, conlleva la facultad de exigirlos y tienen también implicancias en esta consideración de sujeto de derechos en tanto “...no es posible concebir derechos -emanados directamente del derecho internacional- sin la prerrogativa de reivindicarlos”, pudiendo recurrir ante las jurisdicciones internacionales (párr.55).

En este sentido, la importancia de la consideración de N/N/A como sujetos de derechos derivada “... de la consolidación de la personalidad y capacidad jurídicas internacionales del individuo, independientemente de su tiempo existencial, es mucho mayor de lo que pueda uno prima facie suponer” (párr. 70), en tanto, como el derecho reconoce “...la personalidad jurídica a todo ser humano (sea él un niño, un anciano, una persona con discapacidad, un apátrida, o cualquier otro), independientemente de su condición existencial o de su capacidad jurídica para ejercer sus derechos por sí mismo (capacidad de ejercicio), podemos, de ese modo, visualizar un verdadero derecho al Derecho” (párr. 71), ya sea al ordenamiento jurídico interno o internacional.

Desde esta perspectiva adquiere significado la consideración como sujeto de derechos que se fortalece con la CDN, en tanto “...un niño, aunque no disponga de capacidad jurídica en el sistema jurídico nacional en cuestión, puede, sin

embargo, hacer uso del derecho de petición individual a las instancias internacionales de protección de sus derechos” (párr. 57).

Por otra parte, en atención a la particular vulnerabilidad que imprime la edad de quienes los portan, remite a la noción del carácter de obligaciones erga omnes (para la protección de los derechos de la persona humana en todas y cualquier circunstancia), que se extiende también al *corpus iuris* específico de N/N/A vigente en los territorios nacionales.

En este sentido, si los instrumentos jurídicos internacionales como la CDN, revisten importancia en tanto cambios que se producen por primera vez en el derecho, y sólo después, influyen en las instituciones y van conformando las mentalidades y las subjetividades (Santos, 2014), la doctrina de la Corte IDH, contribuye al reconocimiento y la consolidación de la posición de cada N/N/A como sujeto pleno del Derecho Internacional de los Derechos Humanos.

Ahora bien, afirmada esta posición- condición jurídica de sujeto del derecho- los derechos específicos reconocidos a dichos sujetos por el llamado *corpus iuris* adquieren relevancia por la potencia de hacer algo con ellos cuando les son negados. Así, la noción de sujeto de derechos nos remite al proceso de subjetivación que conecta el intervalo entre las dos formas de existencia de estos derechos: primero son derechos escritos, pero requieren de un segundo momento, en que son los derechos de aquellos que hacen algo de dicha inscripción como sujetos políticos y que pueden definir una cuestión o una disputa (litigio) acerca de quién es incluido en el goce de los derechos (Ranciere, 2004).

De este modo, siguiendo a este autor, la fuerza de los derechos declarados residiría en el movimiento de vaivén entre la primera inscripción de derecho y el estado de desacuerdo en el que dicho derecho es puesto a prueba, pudiendo hacer algo con ellos.

Identificamos aquí el momento de mayor potencia y que hace a la condición de ser sujeto de derechos, aunque observamos que, en la OC-17/2002, esta

condición respecto de N/N/A aparece vinculada más con los deberes de protección estatal mediante medidas positivas enfocadas contra los malos tratos que con el acceso a la totalidad de los derechos reconocidos por la CDN, mermando el potencial político para accionar en casos que los Estados no cumplieran con todas las obligaciones que asumen frente al *corpus iuris*.

La elaboración doctrinaria que realiza la autoridad de máxima jerarquía jurisdiccional dentro del Sistema Interamericano de DDHH, deriva de una solicitud que realiza la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sobre la interpretación de los artículos 8 y 25 de la Convención Americana¹¹, así como la formulación de criterios generales válidos sobre la materia dentro del marco de dicho instrumento con el propósito de determinar si las medidas de protección establecidas en el artículo 19 -como derecho que todo niño por su condición de menor requiere por parte de su familia, de la sociedad y del Estado- constituyen “límites al arbitrio o a la discrecionalidad de los Estados”.

La Corte dispuso respecto del art. 19 que: “... cuando éste fue elaborado existía la preocupación por asegurar al niño la debida protección, mediante mecanismos estatales orientados al efecto. Hoy día debe darse una

¹¹ La Comisión incluyó en la consulta una solicitud a este Tribunal para que se pronuncie específicamente sobre la compatibilidad de las siguientes medidas especiales que algunos Estados adoptan en relación a menores, con los artículos 8 y 25 de la Convención Americana: a) la separación de jóvenes de sus padres y/o familia por considerarse, al arbitrio del órgano decisor y sin debido proceso legal, que sus familias no poseen condiciones para su educación y mantenimiento; b) la supresión de la libertad a través de la internación de menores en establecimientos de guarda o custodia, por considerárselos abandonados o proclives a caer en situaciones de riesgo o ilegalidad; causales que no configuran figuras delictivas sino condiciones personales o circunstanciales del menor[;] c) la aceptación en sede penal de confesiones de menores obtenidas sin las debidas garantías; d) la tramitación de juicios o procedimientos administrativos en los que se determinan derechos fundamentales del menor, sin la garantía de defensa del menor[; y] e) [l]a determinación en procedimientos administrativos y judiciales de derechos y libertades sin la garantía al derecho de ser oído personalmente y la consideración de la opinión y preferencias del menor en esa determinación. (Opinión Consultiva OC- Condición Jurídica y Derechos Humanos del Niño17/2002 del 28 de Agosto de 2002- solicitada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos del Niño, punto 4).

interpretación dinámica de este precepto que responda a las nuevas circunstancias sobre las que debe proyectarse y atienda a las necesidades del niño como verdadero sujeto de derecho y no sólo como objeto de protección” (párr. 28).

Detectamos obligaciones positivas de protección (párr. 87), invocándose las normas sobre la responsabilidad internacional del Estado aplicables en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, en tanto la acción u omisión de cualquier autoridad pública, constituye un hecho imputable al Estado que compromete su responsabilidad en los términos previstos en la Convención Americana e impone a los Estados Partes el deber de garantizar el ejercicio y el disfrute de los derechos de los individuos en relación con el poder del Estado, y también, en relación con actuaciones de terceros particulares.

A tales fines, se expresa en la OC-17/2002 que “...los Estados Partes en la Convención Americana tienen el deber, bajo los artículos 19 (Derechos del Niño) y 17 (Protección a la Familia), en combinación con el artículo 1.1 de la misma, de tomar todas las medidas positivas que aseguren protección a los niños contra malos tratos, sea en sus relaciones con las autoridades públicas, sea en las relaciones interindividuales o con entes no estatales”.

Por otra parte, en relación a la CDN, agrega: “...[E]n igual sentido, se desprende de las normas contenidas en la Convención sobre los Derechos del Niño que los derechos de los niños requieren no sólo que el Estado se abstenga de interferir indebidamente en las relaciones privadas o familiares del niño, sino también que, según las circunstancias, adopte providencias positivas

para asegurar el ejercicio y disfrute pleno de los derechos. Esto requiere la adopción de medidas, entre otras, de carácter económico, social y cultural” (párr. 88).

De tal modo, la OC-17/2002, si bien perfila una primaria orientación para los Estados de la región en el marco de la CDN, ligado a un accionar gubernamental en dimensiones económicas, sociales y culturales -que nos

remiten a políticas de tipo universal-, se restringe el mismo a circunstancias que lo ameriten y con la adopción de medidas tendientes a intervenir sólo conforme a esas circunstancias.

Identificamos que la Corte IDH -con el rango de tribunal jurisdiccional de mayor jerarquía en la región- orienta hacia un accionar positivo del Estado en el marco de análisis de la Convención Americana de DDHH pero, dicha intervención estatal continúa siendo focalizada a determinadas situaciones o circunstancias, sin incorporar en la interpretación de los roles y de los deberes de los Estados a las políticas públicas universales -base sobre la que se articula el llamado modelo de la Protección Integral de Derechos- en el marco de la CDN.

2.3- CAPÍTULO III: EL COMITÉ DE LOS DERECHOS DEL NIÑO

2.3.1- Funciones

La CDN contempla en el art. 43, la constitución del Comité de los Derechos del Niño, integrado por expertos internacionales -actualmente de 18 miembros- y como órgano específico de control sobre las medidas que los Estados Partes vayan adoptando para el cumplimiento de sus disposiciones.

Dicho comité elabora Observaciones que, además de aportar a la adecuada interpretación del texto de la CDN según distintos aspectos en referencia a los derechos o de aquellos que resultan de una mayor preocupación en relación a su aplicación, fueron generando estándares internacionales que los Estados Partes deben tener en cuenta respecto de cada destinatario/a de la norma dentro de su territorio.

A la vez, actúa como organismo específico al que los Estados Partes deben realizar los informes periódicos sobre los avances y adecuaciones de las políticas tendientes a la implementación de los derechos reconocidos en la CDN. Si bien dichos informes tienen la condición y el límite de resultar la voz oficial de los gobiernos estatales, las recomendaciones generales y sugerencias que realiza el Comité a cada Estado informante orientan también estándares para las políticas públicas hacia el interior de su territorio.

En este sentido, tanto las observaciones como las recomendaciones son instrumentos para dinamizar los derechos que van interpretando e integran sus contenidos.

Otra función del Comité de los Derechos del Niño, es la prevista a través del último Protocolo Facultativo de la CDN relativo a un procedimiento de comunicaciones.

2.3.2- Protocolos Facultativos de la CDN

A la fecha fueron aprobados tres Protocolos Facultativos complementarios de la CDN. El primer Protocolo Facultativo relativo a la participación de los niños en conflictos armados entró en vigencia el 12 de febrero de 2002 y el segundo Protocolo Facultativo relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía, el 18 de febrero de 2002.

El 27 de abril de 2014, ocurrió lo propio con el último Protocolo Facultativo relativo a un procedimiento de comunicaciones por el cual se otorga competencia al Comité para recibir denuncias de violaciones de los derechos amparados en la CDN o en sus Protocolos Facultativos. De tal modo, este mecanismo de denuncia se suma a la protección del Sistema Interamericano de DDHH y forma parte del proceso de orientación para la política pública tendiente a la implementación de la CDN que se realiza desde los organismos internacionales.

Particularmente los contenidos de la Observación Nro. 5 que refieren específicamente a la aplicación de la CDN¹², nos permiten identificar las obligaciones que los Estados Partes asumen para la implementación de la CDN y, a la vez, contrastarlas con los lineamientos para la región del IIN-OEA.

¹² En palabras del propio Comité de los Derechos del Niño, éste elabora sus observaciones generales: "...con miras a clarificar los contenidos normativos de derechos específicos establecidos por la Convención sobre los Derechos del Niño o temas particularmente relevantes a la Convención, así como a ofrecer asesoramiento sobre medidas prácticas para su puesta en marcha. Las Observaciones Generales ofrecen una interpretación y análisis sobre artículos específicos de la CDN o tratan temas relacionados sobre los derechos del niño. Las Observaciones Generales constituyen una interpretación autorizada sobre aquello que se espera de los Estados ofrecerá un marco conceptual y recomendaciones sobre medidas concretas y acciones obligaciones" (p. Web Oficial Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas Derechos Humanos <http://www2.ohchr.org/spanish/bodies/crc/callsubmissionsCRC.htm>)

2.3.3- Observación Nro. 5: Medidas generales de aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño

La Observación Nro. 5 de noviembre de 2003, trata sobre la implementación de la CDN, definiendo su aplicación como un proceso en virtud del cual los Estados Partes toman medidas para garantizar la efectividad de todos los derechos reconocidos dentro de su jurisdicción, asumiendo obligaciones en virtud de la CDN, advirtiendo: *“...pero en la aplicación de ésta, es decir, en la labor de traducir en la realidad los derechos humanos de los niños, tienen que participar todos los sectores de la sociedad y, desde luego, los propios niños”* (pág.2, párr.1).

A tales fines el Comité reúne los artículos relacionados con las obligaciones estatales de adoptar medidas generales de aplicación (art. 4); la obligación de dar a conocer el contenido de la CDN (art. 42) y la obligación de dar amplia difusión a los informes (art. 44 párr.6).

Otro de los aspectos que se promueve, es la compatibilidad de la legislación interna con la CDN para que sus principios y disposiciones puedan aplicarse directamente, ser susceptibles de ejecución coercitiva y que existan para su aplicación estructuras especiales en los distintos poderes y niveles de gobierno.

Son obligaciones jurídicas que asumen los Estados vinculadas a la aplicación de los derechos enunciados en la CDN, sin distinción en relación a cada N/N/A sujeto a su jurisdicción (pág.4, párr.11) teniendo en cuenta los derechos y deberes de progenitores o responsables.

Se fortalece la potencia política de la narrativa que presenta la CDN con la explicitación de que los derechos humanos son interdependientes e indivisibles en tanto que el disfrute de los llamados derechos económicos, sociales y culturales se reconoce indisolublemente unido al de los derechos civiles y

políticos y, como derivación, la invocación ante los tribunales de ambas categorías de derechos (pág.3, párr.6).

No obstante, con la interpretación realizada respecto de la segunda frase del artículo 4to. de la CDN, dicha tonalidad política inicial disminuye al expresar que: *“...una aceptación realista de que la falta de recursos, financieros y de otra índole, puede entorpecer la plena aplicación de los derechos económicos, sociales y culturales en algunos Estados; esto introduce la idea de la “realización progresiva” de tales derechos: los Estados tienen que poder demostrar que han adoptado medidas “hasta el máximo de los recursos de que dispongan” y cuando sea necesario, que han solicitado la cooperación internacional”* (pág.4, párr.7).

A nuestro entender, la vinculación a la idea de realización progresiva de los derechos económicos, sociales y culturales no se ajusta a la particular interdependencia de los derechos humanos y, por otra parte, los sitúa de manera muy cercana a una noción programática de dichos derechos. Por el contrario, la obligación asumida por los gobiernos es garantizarlos mediante la adopción de medidas administrativas, legislativas y de otra índole hasta el máximo de los recursos de que dispongan.

El Comité interpreta la segunda frase del art. 4to. de la CDN, de manera similar a lo que dispone el art. 2do. del *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales* cuando establece que los Estados Partes del Pacto se comprometen a la adopción de medidas, hasta el máximo de los recursos de que dispongan, para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos reconocidos como una aspiración a lograr desde los compromisos asumidos por los Estados.

Sin embargo, entendemos que, desde una interpretación hermenéutica, el marco de la interdependencia característica de los derechos humanos y de su exigibilidad como obligaciones jurídicas de los Estados, no habilita una efectivización de los derechos de manera escindida- civiles y políticos o

sociales, económicos y culturales- sino que, a nuestro entender la progresividad, se vincula al grado de satisfacción de los mismos.

Desde esta perspectiva que permite ligar los contextos de vulneración de derechos a cuestiones macroeconómicas y sistémicas, se visibiliza el potencial que portan dichos derechos no sólo respecto a las obligaciones que asumen los gobiernos estatales en su propio territorio, sino también a contribuir mediante la cooperación internacional a que se aplique la CDN respecto de todos los Estados que la ratifican, promoviendo la prioridad política de niños, niñas y adolescentes.¹³

Se resalta en el apartado V de la Observación, la posibilidad de que todos los derechos deben poder invocarse ante los tribunales para que cobren sentido y disponer de recursos efectivos para reparar sus violaciones “...[C]uando se comprueba que se han violado los derechos, debería existir una reparación apropiada, incluyendo una indemnización, y, cuando sea necesario, la adopción de medidas para promover la recuperación física y psicológica, la rehabilitación y la reintegración, según lo dispuesto en el artículo 39” (pág. 9, párr. 24).

Para ello se considera esencial en la legislación interna de cada país que se establezcan derechos lo suficientemente concretos como para que los recursos por su infracción sean efectivos, constituyendo ésta, una directiva en relación al contenido a los derechos (pág. 9, párr.25).

¹³ De igual modo, la remisión que formula el Comité de los Derechos del Niño al Pacto de DESC cuando expresa que “...Aunque se demuestre que los recursos disponibles son insuficientes, sigue en pie la obligación de que el Estado Parte se empeñe en asegurar el disfrute más amplio posible de los derechos pertinentes dadas las circunstancias reinantes” (pág. 4, párr. 8), habilita que el goce de los derechos económicos, sociales y culturales aparezca condicionado a lo que permiten como posible las circunstancias coyunturales, disminuyendo entidad política a la prioridad a la que hicimos referencia más arriba.

En el punto VI de la Observación, se postula la coordinación intersectorial en la administración pública, entre los diferentes niveles de la administración y entre la administración y la sociedad civil, con la consulta de las perspectivas de los/as niños/as y adolescentes como estrategia para elaborar un plan nacional de acción basado en la CDN, vinculada a la planificación nacional del desarrollo e incluida en los presupuestos nacionales (pág. 10, párr. 29).

La Observación además proporciona pautas de gestión sistémica de las políticas públicas, tales como: coordinar acciones entre los departamentos o áreas estatales de un mismo nivel a través de órganos interministeriales— no sólo de los específicos en materia de niñez sino también en relación a otros como finanzas, planificación, trabajo-, entre las diferentes provincias y regiones, entre el poder central con las provincias y entre los poderes públicos y la sociedad civil.

El Comité ha considerado necesario “... *insistir ante muchos Estados en que la descentralización del poder, mediante la transferencia y la delegación de facultades gubernamentales, no reduce en modo alguno la responsabilidad directa del gobierno del Estado Parte de cumplir sus obligaciones para con todos los niños sometidos a su jurisdicción, sea cual fuera la estructura del Estado*”, y que “...*en todas las circunstancias, el Estado que ratificó la Convención o se adhirió a ella sigue siendo responsable de garantizar su plena aplicación en todos los territorios sometidos a su jurisdicción*” (pág. 14, párr.40).

Por lo que “... *En todo proceso de transferencia de competencias, los Estados Partes tienen que asegurarse de que las autoridades a las que se traspasan las competencias disponen realmente de los recursos financieros, humanos y de otra índole necesarios para desempeñar eficazmente las funciones relativas a la aplicación de la Convención*” (pág. 14, párr. 41).

La descentralización del poder y la transferencia con delegación de facultades gubernamentales para la ejecución mediante la prestación de servicios del

sector privado, requiere a su vez, de mecanismos estatales de supervisión por lo que, el Comité se refiere que si el sector privado -que define comprensivo de las empresas, las ONG y otras asociaciones privadas con y sin fines de lucro- presta servicios, ello no reduce “...*la responsabilidad directa del gobierno del Estado Parte de cumplir sus obligaciones para con todos los niños sometidos a su jurisdicción, sea cual fuera la estructura del Estado*” (pág.14, párr. 41).

Por otra parte, en relación el Interés Superior previsto por el párrafo 1 artículo 3: “...*[E]n todas las medidas concernientes a los niños que tomen las instituciones públicas o privadas de bienestar social, los tribunales, las autoridades administrativas o los órganos legislativos, una consideración primordial a que se atenderá será el interés superior del niño*”, según el Comité se requiere “...*un proceso continuo de valoración de los efectos sobre los niños (previendo las consecuencias de cualquier proyecto de ley o propuesta de política o de asignación presupuestaria que afecte a los niños y al disfrute de sus derechos)*” (pág. 15, párr. 45), presentando los informes oficiales a la población sobre el análisis de dichos efectos (párr. 47).

La reunión de datos confiables en todo el territorio del Estado Parte es otro punto que el Comité señala en la aplicación de la CDN para visibilizar las discriminaciones o disparidades en la realización de los derechos. Esto permitiría la elaboración de indicadores nacionales sobre todos los derechos garantizados, escuchando y teniendo en cuenta las opiniones de los/as niños/as (pág. 15, párr. 48).¹⁴

¹⁴ La introducción de la visibilidad de los/as niños/as en los presupuestos, se profundiza en la Observación Nro. 19 sobre “Gasto Público y los derechos del niño (art. 4)” - julio de 2016-, que trata específicamente sobre la elaboración de los presupuestos públicos a los efectos de visibilizar las políticas destinadas a N/N/A en cada territorio nacional.

El Comité ha señalado que los Estados -para dar cuenta de que están adoptando medidas “hasta el máximo de los recursos de que disponga” (conforme lo dispone el art. 4 de la CDN)-, puedan determinar la proporción de los presupuestos nacionales y de otros presupuestos que se destinan al sector social, y dentro de éste a N/N/A, tanto directa como indirectamente-presupuestos para la infancia anuales-, qué medidas se han adoptado en los niveles de gobierno para que la planificación y la adopción de decisiones se lleven a cabo teniendo como consideración primordial el interés superior de N/N/A, y “...*para que los niños, incluidos especialmente los grupos de niños marginados y desfavorecidos, estén protegidos contra los efectos negativos de las políticas económicas o declives financieros*” (pág. 16, párr. 51).

En este punto, la Observación destaca que las políticas económicas y los programas de ajuste estructural con la transición a una economía de mercado tienen efectos negativos sobre N/N/A, por lo que la aplicación del artículo 4 de la CDN, exige la vigilancia sobre esos cambios para proteger los derechos.

Para nuestra indagación, esta referencia a los efectos del ajuste estructural adquiere mejor significado a la luz de las directrices propiciadas por el Banco Mundial para los países periféricos que en el marco del modelo neoliberal, orientaban la consolidación de dichos ajustes. En dicho contexto, las llamadas reformas de segunda generación destinadas a los países en desarrollo, se promueven mediante:

“...el rol asignado al Estado y la importancia de contar con instituciones públicas más eficaces y adecuadas a las necesidades de consolidación del modelo económico neoliberal, generando las condiciones para neutralizar las resistencias y los conflictos sociales mediante los programas de “alivio a la pobreza” (Mendes Pereira, 2006: 39)¹⁵

¹⁵Sin embargo, el Banco Mundial reconoce que las políticas de ajuste estructural provocaron o agravaron el empobrecimiento de segmentos sociales más o menos expresivos en los países

Si bien esta Observación apela a la obligación de los Estados de promover la formación y capacitar a quienes participan en el proceso de aplicación de la CDN, también se postulan programas de estudios, comprensión y conocimiento de los derechos humanos entre N/N/A, la preparación para padres, madres y quienes cumplen tareas de cuidado, reflejando que la obligación de respetarlos y garantizarlos se extiende más allá del Estado y de las instituciones y servicios controlados, para incluir a N/N/A, progenitores, familias extensas u otros adultos y las organizaciones no estatales (pág. 17, párr. 53).

Esta perspectiva se compadece con las ideas postuladas para la protección integral de los derechos de N/N/A: promovida desde una articulación de acciones estatales y no estatales para conformar los sistemas de protección de derechos como la nueva modalidad institucional, tiende a la corresponsabilidad de la sociedad en general con los derechos declarados.

En este punto cobra significado el art. 42 de la CDN, que se integra en la Observación Nro. 5 como una de las obligaciones que asumen los Estados Partes de dar a conocer sus disposiciones (tanto a adultos como a N/N/A) e informar sobre: “...*los órganos gubernamentales como independientes, que participan en la aplicación y vigilancia*” (de la CDN) “...*y sobre la manera en que se puede tomar contacto con ellos*” (pág. 21, párr. 67).

A tales fines, se integran los estudios sobre la CDN desde la formación inicial y en la capacitación de quienes se dedican a trabajar con y para N/N/A. Dentro de las medidas generales de aplicación, se concibe a la difusión y las campañas de sensibilización como un proceso de cambio social, de interacción

donde fueran implementadas. En su opinión (2001:7 y 66-67), esto es inherente al proceso de ajuste y debe compensarse selectivamente donde el nivel de tensión social pueda alcanzar niveles más altos. Por ello, los programas de «alivio a la pobreza» son la contracara necesaria del mantenimiento y de la profundización de las políticas neoliberales”. JOÃO MÁRCIO MENDES PEREIRA (2006) “El Banco Mundial y la reforma del Estado: ¿más allá del Consenso de Washington?” pág. 39.

y diálogo, para que la formación en materia de derechos humanos tenga un carácter práctico y sistemático.

Finalmente, se vincula la aplicación del tratado con el artículo 44, relacionando la difusión de los informes que debe elaborar el Estado para ser presentados por ante el Comité, instando a que los gobiernos los publiquen, difundan la documentación relativa al examen de dichos informes, así como también las recomendaciones y las exigencias del Comité al Estado Parte (pág. 22, párr. 73), agregando -en el párrafo 71-, que el *“...proceso de preparación de informes proporciona una forma singular de rendir cuentas en el plano internacional sobre la manera en que los Estados tratan a los niños y sus derechos”*.

En este sentido, la Observación fomenta la aplicación de la CDN como una actividad de cooperación para todos los Estados del mundo, en el marco de la Carta de Naciones Unidas. Asimismo, se hace referencia a que: *“...en la Declaración del Milenio de las Naciones Unidas y en reuniones mundiales, entre ellas el período extraordinario de sesiones de la Asamblea de las Naciones Unidas sobre la infancia, los Estados se han comprometido, en particular, a realizar actividades de cooperación internacional para eliminar la pobreza”* (pág. 19, párr. 60) y a la vez señala que: *“...la Convención debe constituir el marco de la asistencia internacional para el desarrollo relacionada directa o indirectamente con los niños y que los Estados donantes deben basarse en los derechos”* (pág. 19, párr. 61).

Se apoyan por parte del Comité los objetivos de la iniciativa 20/20 para lograr: *“... el acceso universal a unos servicios sociales básicos de buena calidad y de manera sostenible, como responsabilidad compartida de los países en desarrollo y de los países donantes”*, así como alienta *“...las medidas adoptadas para reducir la pobreza en los países más endeudados mediante el documento de estrategia de lucha contra la pobreza”* y postula que, para alcanzar los objetivos de desarrollo del Milenio: *“...el documento de estrategia de lucha contra la pobreza debe centrarse particularmente en los derechos del*

niño”. A tales fines, tanto dichos documentos como los enfoques sectoriales del desarrollo “... *deben reflejar los principios de los derechos del niño, con un enfoque holístico y centrado en el niño que lo reconozca como titular de derechos y con la incorporación de metas y objetivos de desarrollo que sean pertinentes para los niños*” (pág. 19, párr. 62).

Observamos en este punto, cómo la orientación general del Comité destinada a implementar la CDN por los Estados Partes, presenta la particular intención de colocar los derechos como obligaciones a cumplir, pero, en el marco en las condiciones existentes en cada territorio, y, la lucha contra la pobreza y los objetivos del desarrollo.

2.4- CAPITULO IV: INSTITUTO INTERAMERICANO DEL NIÑO-OEA: ENFOQUES DE LA CONVENCION SOBRE LOS DERECHOS DEL NIÑO

2.4.1- Lineamientos del IIN -OEA- para las políticas de infancia.

El Instituto Interamericano del Niño, la Niña y Adolescentes (IIN), fue fundado en 1927 y es, actualmente, el organismo especializado de la Organización de Estados Americanos (OEA) en materia de niñez y adolescencia.

A lo largo de su funcionamiento ha asistido a los Estados elaborando diferentes documentos para el desarrollo de políticas públicas específicas, posicionándose como un referente técnico a nivel regional.

En nuestra investigación, haremos foco sobre: 1) los lineamientos que se derivan de los documentos elaborados durante en los años 2002 y 2003 como orientadores para las políticas públicas y: 2) los procesos de reformas institucionales destinados a los sistemas nacionales para la implementación de la CDN en Latinoamérica y el Caribe.

Particularmente, analizamos en este punto el documento denominado *“La Planificación de Políticas de Infancia en América Latina: hacia un Sistema de Protección Integral y una Perspectiva de Derechos”*, como orientación formulada a los países de la región a los fines de la implementación de la CDN en los territorios nacionales.

En dicho documento se señalan como una constante en los Estados americanos a la reducción del aparato estatal, la transferencia del eje de la economía hacia el sector privado, el aumento de la desocupación, la reducción de beneficios sociales y el deterioro de la calidad de vida de la población, cuestiones que son vinculadas a los procesos ocurridos en la década de los noventa en el marco de la “Modernización del Estado” (pág. 3).

Agregamos que, en Argentina, dichos procesos, presentaron la particularidad de resultar paralelos a la constitucionalidad de los tratados internacionales de derechos humanos y con un retorno a las consignas neoliberales por las que el estancamiento del desarrollo económico y el déficit fiscal, se vincularon a la ineficiencia del Estado en la asignación de recursos económicos y sociales. Las reformas derivadas del esquema del *Consenso de Washington*, incluyeron intervenciones del Estado en las reglas de juego, tales como: disciplina fiscal, redireccionamiento del gasto público y desregulación financiera (Cortes-Marshall:1991).

Teniendo en cuenta el contexto regional, el IIN plantea en el documento mencionado, que “...[L]a *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*” (pág. 3), que se agrega al: “... *crecimiento demográfico excesivo, más que nada de las clases pobres*” y a la “...*concentración de la población en las áreas urbanas con incremento de los cinturones urbano-marginales*” (pág. 2), señalándose que el: “ *57% de los pobres viven en los cinturones marginales de las ciudades*”, con un: “...*aumento en los índices de violencia y delincuencia*” (pág. 3).

Encontramos en dichos señalamientos, cierta semejanza con las preocupaciones que enmarcaron las reformas legislativas e institucionales sobre la protección de la infancia a través del patronato estatal a inicios del sigloXX (no ya desde el campo de la medicina y el derecho, sino desde la economía).

Remarcamos en este sentido, que James Heckman -premio Nobel 2000 de Economía-, argumentaría sobre el alto retorno de la inversión en la primera infancia ya que redundaría en el fortalecimiento de las capacidades de las personas y se traduce en una sociedad adulta más productiva, evidenciando que destinar una inversión oportuna en la primera infancia, hace ahorrar recursos futuros.

Por otra parte, algunas de las consecuencias que caracterizan las relaciones de producción del sistema capitalista, aparecen mencionadas en el párrafo titulado: *“Algo más sobre las inequidades”* donde se expresa: *“...[S]i 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”* o, ya en términos relativos a la situación de los países, se hace referencia al Informe sobre desarrollo humano 1999 de UNICEF-PNUD, donde se estima que: *“...solamente un 12% de las personas que viven en los países más ricos del mundo están afectadas por la pobreza y, aun así, viven en condiciones comparativamente mejores que la de los pobres de los países en desarrollo”* (pág. 5).

Si bien las causas de estas inequidades no son analizadas en el documento, sí se resaltan los avances que durante la llamada década de la *“Cumbre Mundial de la Infancia”* (1990-2000), conformarán *“...las agendas de infancia de las Américas, tales como: el trabajo infantil, el subregistro civil de la niñez, el VIH/SIDA, la niñez en situación de calle, la no inclusión de la niñez con discapacidad, la matriculación escolar de las niñas, la niñez involucrada en conflictos armados, la separación de las familias, el abuso y la explotación sexual y el abuso de drogas, entre otros”* (pág. 5).

Estos temas (que son señalados como emergentes en tanto problemáticas consideradas *en las agendas de infancia de las Américas*), son las que orientan los contenidos de las políticas públicas destinadas a la infancia en la región.

Por otro lado, el nuevo marco normativo de la CDN comenzaría a percibirse como un *cambio de paradigma* para reformular las políticas públicas con un enfoque de derechos, garantista, de protección integral y de restitución que encontraría su mayor desarrollo mediante los discursos de la *Protección Integral de Derechos*, colocando al Estado y a la sociedad como corresponsables en el diseño y la ejecución de políticas públicas, superando la concepción de N/N/A como objetos de protección propias del patronato estatal.

Señalamos que sí se enfatiza la ratificación de la CDN y las reformas legislativas e institucionales en proceso en la mayoría de los países del continente americano, pero ninguna mención merece la falta de ratificación de la CDN por parte de los Estados Unidos de Norteamérica ni tampoco la incidencia que implica para la cooperación internacional en el continente. Por el contrario, las orientaciones del IIN para América Latina y el Caribe, postulan que la planificación de políticas públicas para la niñez y la adolescencia debe contextualizarse en la región conforme las crisis económica y social existente (pág.1); cuestión que, a la vez que limita las políticas a los recursos de dichos países, evita comprometer en la cooperación internacional (que propicia la CDN) a la primera economía mundial.

Tomando los resultados de informes sobre el *“Panorama social en América Latina 2000”*, de la Comisión Económica para América Latina y Caribe (CEPAL), el IIN plantea como prioritaria la 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”* (pág.3), proponiendo: *“...concentrar el esfuerzo en interrumpir los canales de transmisión intergeneracional de la pobreza y la desigualdad, incluidas las barreras de la discriminación por género y por etnia”* (pág.4).

El documento refiere a la planificación de políticas de infancia en el contexto regional, haciendo mención al *cambio de paradigma* (pág.6) introducido por la CDN, por el que se 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”* y se coloca *“...al Estado y a la sociedad como corresponsables en el diseño y la ejecución de políticas públicas”* (pág. 6). A criterio del IIN se requieren para su implementación transformaciones tanto en los marcos normativos como en las condiciones socio-económicas y políticas.

Entre estos requerimientos, se remarca que: “...*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*” (pág. 6).

Identificamos un pasaje discursivo: de los derechos como interpelante de las desigualdades sistémicas- *inequidades* en términos del IIN- y de la necesidad de transformaciones en las condiciones socio-económicas y políticas, a lo que se plantea como una “*reforma social*” a favor de la niñez y de la sociedad -en su conjunto- pero, particularmente, sobre la base de adecuaciones ligadas a la gestión estatal.

2.4.2- La reforma social

Se proponen requerimientos para una *reforma social* que implicarían ***racionalización del gasto público*** (pág. 6) y ***erradicación de la pobreza*** (pág. 7) y, como pautas para el accionar del Estado, la **eficacia** y la **equidad**. |

La racionalización del gasto público implicaría, para el IIN, una reestructuración que realiza el Estado fundamentalmente, en relación al área correspondiente al “*gasto social*”, en tanto puede, “...*evitar que descendan por debajo de la línea de pobreza nuevos hogares*”; por lo que es importante, tanto “...*recuperar la capacidad fiscal del Estado*”, como “...*asegurar la calidad del gasto público*”, lo que se pone en relación con las “...*prioridades que se adopten en materia de distribución sectorial*” (pág. 6),

El criterio de la calidad en el gasto social, alude a la eficacia y a la equidad del gasto público tomando como parámetro lo propuesto por el BID/PNUD respecto a una agenda integrada de desarrollo para América Latina y el Caribe.

En relación a mejorar la eficacia del gasto público estatal, se destaca la necesidad de “...*(i) la integración de enfoques y la coordinación del gasto entre sectores; (ii) la utilización racional de la infraestructura física y equipos, junto con la compatibilización de los modelos de gestión; (iii) una mejor distribución*”

geográfica del gasto en base a una identificación y localización más precisa de las necesidades; (iv) la adecuada capacitación de los recursos humanos; (v) la transferencia de responsabilidades de administración directa de recursos públicos y algunas responsabilidades de gestión a organizaciones de la sociedad civil; y (vi) la movilización de recursos y potencialidades a esta última para complementar los recursos públicos” (pág. 7).

Por otra parte, el elemento de equidad del gasto público social, es vinculado, a la forma en que se financia, a su composición sectorial y a la población atendida por los servicios.

A su vez, se contemplan como factores de variación de la equidad, a: “...*(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” 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” (pág.7).*

Para la reforma social, se postula lo siguiente: 1- noción del gasto público como beneficio, 2- focalización del mismo en la población más pobre y 3- relación de esta focalización del gasto con el objetivo de eliminar la perpetuación de la pobreza.

Estos tópicos -a modo de ideas fuerza- constituyen fuertes lineamientos para la planificación de las políticas hacia determinados sectores de población.

Como consecuencia, la premisa discursiva inicial de: “... *reformular las políticas públicas, con un enfoque de derechos, que sea garantista, de protección integral y de restitución” (pág. 1), se traduce en el particular señalamiento hacia los gobiernos para que dichas políticas se contextualicen conforme la crisis social y económica.*

A tales fines, quedan desplazadas las transformaciones socio-económicas estructurales necesarias para revertir situaciones de desigualdad y dar

cumplimiento a las obligaciones asumidas con la ratificación de la CDN, por un accionar estatal de tipo funcional y dirigido hacia reformas sociales, mediante la prestación de servicios y de transferencias destinadas a cubrir necesidades básicas de la población más empobrecida.

En este marco, la erradicación de la pobreza (o en plazos más cortos, su reducción significativa), es concebida como parte de los procesos de desarrollo de los países. Para reducir la pobreza se señala como estrategia “...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” (pág.7).

Detectamos que la pobreza es contemplada únicamente desde dos dimensiones -bajos ingresos e insatisfacción de necesidades básicas- pero, además, es concebida como “...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” (pág.7).

Desde esa perspectiva, se vincula a la pobreza sólo con la limitación de oportunidades y con los condicionamientos en la movilidad social para los N/N/A que nacen en los hogares pobres.

Este énfasis -en relación a los sectores más pobres-, se prevé “...sobre la base de la discriminación positiva, mediante políticas que reduzcan sus niveles de exclusión, tanto en su inserción productiva como respecto al acceso a transferencias y a servicios sociales” (BID, 1993- pág.7), conformando el eje que orienta la postulada *reforma social* para los países de la región.

El último punto, radicaría en la asunción de responsabilidades de la sociedad civil a través de las organizaciones sociales, para que participen tanto en la planificación de las respuestas a las problemáticas sociales como en las prestaciones de los servicios ajustados a las características de las demandas.

En este esquema el Estado se descentraliza para mejorar la eficacia estatal, correspondiéndole una función regulatoria (que aseguraría un nivel aceptable de calidad en los servicios y de eficiencia en el conjunto del sistema). De tal modo, eficiencia y eficacia, integran las capacidades administrativas requeridas al Estado para la reforma social, las que vendrían a complementarse con la obligación de rendir cuentas (pág. 8).

2.4.3- Orientaciones para las políticas sociales

Los criterios para la planificación de las políticas sociales son presentados como una superación de la concepción gubernamental hacia lo que se considera la dimensión de lo público en materia de políticas sociales (en tanto articulación del Estado con la sociedad civil).

Se señalan problemas estructurales y organizacionales de las instituciones públicas que vendrían a repercutir en el objetivo de eficacia y eficiencia de la gestión, y que refieren al desequilibrio en la “...*asignación de los recursos entre los distintos niveles administrativos estatales (centrales, provinciales, departamentales, municipales, etc.). De igual manera, las políticas de infancia son afectadas también por la desequilibrada distribución de los recursos que se asignan a los programas de institucionalización, de asistencia como respecto de los de prevención (Forteza, C; Cassous, C.1990- pág. 8)*”.

Para el IIN, una política pública es un “*conjunto articulado de acciones en busca de una finalidad*” considerando que dicha articulación ocurre cuando el Estado y la sociedad civil trabajan mancomunadamente. Se define la finalidad de la política pública apelando a los derechos, pero, dicha invocación, es realizada en el marco de la reforma social propiciada.

En relación a las políticas destinadas a la infancia, clasifica como tales a las siguientes:

- a) Políticas públicas básicas: Caracterizadas por una perspectiva universal, como un deber del Estado y un derecho de la población, tienen estatuto constitucional y usualmente refieren a servicios como salud y educación. (pág.10, pár.4)
- b) Políticas Asistenciales: alcanzan a parte de la población y son deberes del Estado respecto de quienes tienen un derecho en caso de necesidades específicas, como los programas para combatir la pobreza. Según el IIN no tendrían estatus constitucional.
- c) Políticas de Protección Especial: alcanzan en su cobertura a un número más pequeño y específico de personas en tanto apuntan a resolver situaciones de urgencia que comprometen a niños, niñas y adolescentes por situaciones de explotación sexual, abandono, abuso de drogas, maltrato infantil, etc.
- d) Políticas de garantía: son las que refieren a niños/as y adolescentes en conflicto con la ley; según el IIN algunas veces tienen carácter constitucional (pág.10).

Respecto de las políticas universales y focalizadas, se pone en cuestión aquellas que en América Latina se desarrollaron en forma universalista (proveyendo los mismos bienes y servicios de la misma forma y cantidad a toda la población con el objetivo de lograr mejorar la calidad de vida de la sociedad), en tanto -se alega- que este modelo ha tenido éxito, pero, en contextos diferentes al de inicios del siglo XXI.

Por el contrario, se recomienda lo sugerido por el Observatorio de Políticas Públicas de la OEA (1994) en cuanto a que, un concepto “...*muy amplio de universalidad puede conducir a la institucionalización de situaciones de fuerte desigualdad social en el acceso y 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*” (pág.12).

Por lo que, en este marco interpretativo del escenario regional, el IIN plantea que *“...desde una perspectiva económica, en la provisión de servicios sociales (especialmente los que son inversiones en el capital humano), existen externalidades que justifican cubrir la población en forma universalista”* (pág.12), y es en ese sentido que las políticas de educación y salud primaria o preventiva son fundamentadas -por razones de equidad- en tanto poseen características de bienes públicos.

En cuanto a las políticas focalizadas, se corresponden con modalidades de intervención pública que *“...tienden a destinar sus recursos técnicos y financieros hacia los más vulnerables o vulnerados en sus derechos”*, pero también son *“...una estrategia para alcanzar las metas de eficiencia y equidad en las prestaciones sociales que realiza el Estado”* (pág.13).

Desde esa perspectiva, se señalan objetivos de las políticas focalizadas para la protección integral de la infancia, tales como:

- 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 (pág.12).

De tal modo, se agrega que con: *“...criterios 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)”* (pág.13), y que ello implicaría, además, una *“evolución”*

desde la provisión de programas y servicios centrada en la prestataria hacia quienes se consideran destinatarios (beneficiarios), teniendo en cuenta las necesidades, los problemas y los derechos de niñas, niños afectados y sus familias.

Para lograr este objetivo, vuelve a requerirse una transformación en los modos de la gestión estatal, que pasarían desde: “...una sectorialidad marcada (enfoque por áreas de servicios) hacia una integralidad de actores y sectores (enfoque multidisciplinario con énfasis en los tipos de poblaciones) (pág.14). Señalamos que, si bien introduce como novedad la intervención estatal multidisciplinaria e integrada por distintos actores tendiendo a superar los enfoques por sector de servicios, a la vez, continúa prevista a modo de conformación de la demanda estatal, la selección de población destinataria clasificada mediante tipologías. Y desde: “...una centralidad 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 responsabilidad)” (pág.14).

En este punto, observamos la utilización equívoca de la noción “descentralización de responsabilidad”. Siendo el Estado quien asume -al ratificar la CDN- obligaciones jurídicas que implican ser garante de los derechos reconocidos, adquiere un rol central en las políticas públicas que permitan el acceso a los derechos; entre ellas, las prestaciones de servicios.

Por el contrario, como uno de los requerimientos de la reforma social, se promueve la asunción de responsabilidades por parte de la sociedad civil, afirmándose que el Estado tiene en la prestación de servicios una función meramente regulatoria (pág.8).

La responsabilidad de cuidado que prevé la CDN respecto de la familia o de la comunidad, no implica menguar la centralidad del Estado en las políticas públicas destinadas a N/N/A y sus familias. Sin embargo, es resignificada mediante la llamada *corresponsabilidad* asignada estos actores y una

descentralización de la responsabilidad estatal que representa como compartido, el rol que corresponde al Estado como garante de los derechos. Dicha descentralización de la gestión en los distintos niveles del Estado, se orienta “...tanto en plano técnico como administrativo y, finalmente, desde una visión asistencial hacia una visión inclusiva y de respeto a los derechos humanos de los niños, niñas y adolescentes” (pág.14), apelando nuevamente para ello, a dichos derechos.

Los lineamientos que analizamos, se enmarcan en las orientaciones que venían formulándose desde el Banco Mundial en el *Informe sobre el Desarrollo Mundial de 1991*, en cuanto a las funciones del Estado, tales como:

“...garantizar la estabilidad macroeconómica y el ambiente propicio para la competencia capitalista, mantener el orden público, invertir en «capital humano» (educación primaria y salud básica), construir una infraestructura productiva, proteger el medio ambiente, controlar la natalidad y administrar la seguridad social” (Mendes Pereira, op. cit.:41).

La segunda generación de reformas del Banco Mundial, como ya adelantamos, se vinculaba entre otras cuestiones a la promoción de la institucionalidad adecuada al *combate a la pobreza*. Consecuente con este objetivo, el IIN postula como organismos estatales encargados, a los sectores “tradicionales” que se ocupan de las políticas públicas de infancia y adolescencia como salud, educación, seguridad social, el trabajo y a los que llama “entes rectores de infancia” (pág.13), estableciendo el “...perfil que deberá tener el Órgano Rector de las Políticas de Niñez, así como el de las instituciones vinculadas a la población en situación de riesgo” (pág.12).

Estos organismos tendrían la responsabilidad de asegurar el desarrollo integral de niños, niñas y adolescentes para el cumplimiento de sus derechos humanos y acceso a la estructura de oportunidades, sin discriminación y en condiciones de equidad, sumándose otros actores desde 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" (pág.13), proponiendo como nueva institucionalidad lo que conformaría el sistema que estructura la relación de quienes actúan a los efectos de dar efectividad a los derechos reconocidos en la CDN (pág.12).

En este punto se reitera como objetivo a la efectividad de los derechos y, a tales fines, se orienta una institucionalidad de tipo sistémica que es identificada por el IIN como *Sistema Nacional de Infancia (SNI)*, diseño organizacional y operativo propuesto para la implementación de las políticas públicas bajo el paradigma de la CDN en la región.¹⁶

A partir de este esquema, se referencia a la intervención de los denominados *organismos rectores de infancia*, tratando de definir una intervención focalizada hacia determinadas poblaciones en situaciones de amenaza o vulneración de los derechos.

Adquieren para nuestra investigación relevancia los siguientes lineamientos: 1- la intervención del SNI orientada hacia las políticas sociales focalizadas. 2. la continuidad de la focalización de la intervención social del Estado hacia determinados sectores de la población. 3- los programas y servicios como respuesta a las necesidades, problemas y derechos de dichos sectores.

¹⁶Se 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. (LA PLANIFICACIÓN DE POLÍTICAS DE INFANCIA EN AMÉRICA LATINA. HACIA UN SISTEMA DE PROTECCIÓN INTEGRAL Y UNA PERSPECTIVA DE DERECHOS, p.14)

En relación al SNI -que analizaremos en el capítulo siguiente- se menciona el Plan Estratégico 2000-2004 como eje técnico y político del IIN para promover la CDN, por el cual se “...*impulsa la generación de productos estratégicos de alto impacto técnico y político, que pretenden constituirse en un modelo referencial para el abordaje de los temas relativos al niño y la niña desde una óptica gerencial*” (pág.13), y que son pensados como un conjunto de herramientas para ser parte de una estrategia política, comunicacional y de asistencia técnica.

Detectamos que se menciona como componente de dicho plan, la generación de respuestas para “...*atender los problemas y las necesidades de los niños, niñas y adolescentes y, en particular, de aquellos en circunstancias de vulnerabilidad, riesgo, marginación y exclusión*”, y no cubiertas por las políticas públicas universales (pág.13).

A su vez, se señalan cómo podrían hacerse operativas dichas respuestas, mediante sistemas nacionales de información y la adecuación de la legislación nacional a la CDN, agregándose como orientación específica: “... *la planificación e implementación de Políticas Públicas de Infancia Focalizadas*” (pág.15).

Desde este marco, se desarrollan para la región, instrumentos prototípicos de dos clases: “...*legales sobre explotación sexual, trabajo infantil, abuso de drogas y discapacidad*” y prototipos: “...*de políticas focalizadas sobre los mismos temas*”; como así también dos prototipos de sistemas de información: “...*[U]n sistema para el monitoreo y la evaluación de las políticas y acciones que se desarrollen en favor de la Infancia y Adolescencia*” y otro “...*[S]istema de Información para el Monitoreo de Derechos del Niño*” (pág.15).

En cuanto al documento que venimos analizando, nos preguntamos sobre: ¿cómo podrían estos modos del accionar, tanto público como de los actores de la comunidad, superar la visión asistencial/tutelar hacia una visión inclusiva y respetuosa de los derechos en el marco de la CDN?; ¿cómo y quiénes definen

las necesidades, los problemas y los derechos de N/N/A afectados y sus familias?; ¿cómo podrían modificarse las representaciones sociales vinculadas a lo asistencial en clave de acceso a los derechos, si la respuesta estatal se organiza en función de beneficiarios y en torno a una respuesta focalizada en las condiciones de pobreza?; ¿por qué si la respuesta estatal es ligada a circunstancias de riesgo, marginación y exclusión (las que fueron reconocidas en el Plan Estratégico 2000-2004, como situaciones no cubiertas por las políticas públicas de carácter universal), se coloca el énfasis sólo en torno a las políticas focalizadas?

Identificamos en las postulaciones del IIN, una marcada orientación de las políticas y los modos de organización de los sistemas de protección para los países de la región, a través de prestaciones focalizadas que van propiciando una racionalidad de intervención del Estado residual- en tanto ya no presenta la centralidad postulada para la implementación de la CDN- y, recién frente a la amenaza o vulneración de derechos respecto de N/N/A como un “tipo de población en riesgo”.

La intervención estatal continúa -como a principios del siglo XX- destinada a poblaciones en condiciones de vulnerabilidad y exclusión (antes concebidas “en peligro/peligrosa”), con la diferencia que, a las personas adultas de referencia de N/N/A y con funciones de cuidado se les reclama una corresponsabilidad respecto del resultado de dicha intervención en tanto, el objetivo de los servicios públicos focalizados, se hilvanaría –a diferencia de las intervenciones tutelares- con el respeto y el resguardo de las funciones familiares y comunitarias.

Sin embargo, como veremos con mayor detalle en el punto siguiente, los programas focalizados que aparecen en los lineamientos priorizados como política pública, por una parte, lucen insuficientes para el objetivo declarado del combate a la pobreza, como así también, desvían la atención respecto de otras políticas necesarias para transformar las condiciones materiales en que se

desarrollan la vida de N/N/A y de las personas que tienen a su cargo los roles del cuidado.

2.5- CAPITULO V: SISTEMA NACIONAL DE INFANCIA

2.5.1- Sobre el Prototipo Base del Sistema Nacional de Infancia

En este punto analizamos el documento elaborado en marzo de 2003 por el IIN, en el que se desarrolla el Prototipo Base para un Sistema Nacional de Infancia, agregado como Anexo II.

Dentro del *Plan Estratégico 2000-2004* del IIN, tomando la CDN como paradigma rector, este prototipo propone la organización de una nueva institucionalidad que enmarque las acciones que el Estado y la sociedad civil realizarían a favor de la infancia en los países de la región, suponiendo “...[UJNA **sola política de infancia** pero que admite una **pluralidad programática**” (pág.4), implicancias de estos enunciados, a la que nos referiremos más adelante.

El prototipo, se presenta como resultado de un trabajo de expertos de la Oficina Central del IIN y Consultores de países de la región pertenecientes a Costa Rica, Chile y Uruguay, quienes presentaron por ante la Reunión de Consulta Técnica celebrada durante diciembre de 2002 en Montevideo (Uruguay), denominada “*Hacia el Diseño de una Estrategia de Intervención*”. De la misma participaron Argentina, Canadá, Colombia, Costa Rica, Chile, México, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela, países que ratificaron la CDN, pero, en la que también participan los Estados Unidos de América, aun careciendo del carácter de Estado Parte de dicho tratado.

En dicha reunión, se realiza un análisis de la situación en la región a partir de la información estadística que arroja el documento elaborado por CEPAL, UNICEF y SECIB (en setiembre de 2001) para las Conferencias y Cumbres Iberoamericanas, denominado “*Construir equidad desde la Infancia y Adolescencia*” y del cual surgiría que el 40% de la población total de América

Latina y el Caribe eran N/N/A y que se constataron avances en las áreas de Salud y Educación, como así también, de servicios básicos.

El IIN señala que, a pesar de estas mejoras en los promedios en la región, persisten desigualdades entre los países como hacia el interior de cada uno, con una mayor proporción de carencias socio-económicas en los hogares donde hay niños y con la consecuencia de la persistencia de la *“infantilización de la pobreza”* (pág.6) y del total de *pobres*, son N/N/A quienes representan el mayor porcentaje.

Se agrega que la baja durante la década de los noventa de los índices de la pobreza de un 48% a un 44 % en la población total, no impactó en el grupo de menor edad y que, por el contrario, aumentó el total de N/N/A que viven debajo de la línea de pobreza de 110 a 114 millones, señalando que: *“...más de la mitad de los niños y adolescentes de la región son pobres y más de la mitad del total de pobres son niños y adolescentes”* (pág.7).

Esta situación de crisis que presentaría la región, es traducida por el IIN como efecto de: la globalización de la economía, la situación de inseguridad frente al terrorismo y el enfriamiento en el crecimiento mundial. Estos serían factores que habrían provocado situaciones de endeudamiento, déficit fiscal y carencia en la competitividad de las mayores economías en América Latina: *“...generando inestabilidad en los mercados cambiarios, con persistentes devaluaciones, inflación y contracción en el mercado del empleo, lo que ha impactado en toda la población, y especialmente en el acceso a la estructura de oportunidades de los grupos pobres”* (pág.7), con un aumento en los índices de pobreza y retrocesos en temas como desnutrición y esperanza de vida. Por estas razones, se concluye que el Sistema Nacional de Infancia debe contextualizarse (pág.7).

En relación con las consecuencias de la globalización de la economía, nada atribuye el IIN a la llamada *Modernización del Estado* que ya analizamos en el punto 7.3 y que se reflejaron en los procesos de desestatización,

descentralización y focalización de la política social durante la década del noventa.

Estos procesos impactaron en términos de ciudadanía, pasando de una plena a titularidades coyunturales para sectores determinados y sobre servicios condicionados y como políticas focalizadas con el objetivo del combate contra la pobreza (Repetto y Andrenacci, 2005).

A pesar de las implicancias que tuvo el conjunto de medidas de corte neoliberal para el ajuste estructural implementado en algunos Estados de la región, sólo se remarcan las responsabilidades propias de cada país en esta situación de crisis regional (pág.7).

No obstante estos aspectos profundamente negativos para la vida de N/N/A, el IIN plantea las fortalezas y los aspectos a destacar ocurridos en el transcurso de los noventa, tales como, la preocupación por la infancia en los espacios de agenda pública nacional y regional, la visibilidad pública y consecuente instalación en la agenda de los Parlamentos y en las sociedades civiles de los países de los llamados “problemas emergentes”-situaciones de explotación laboral, embarazo adolescente, abuso sexual, etc.- (pág.7) y, el orden democrático alcanzado en la región.

En tal sentido, se considera que el fortalecimiento de la sociedad en la organización y participación, tanto en la denuncia de vulneración de derechos como en la implementación de soluciones, es un factor que permitió que los gobiernos democráticos se mantengan en pie (pág.8).

Sin perjuicio de ello -agregamos- será también durante esa década que el objetivo de desarrollo con igualdad (basado en el rol central del Estado), vendrá a ser reemplazado por el combate a la pobreza como medio para asegurar una gobernabilidad sin conflictos, buscando favorecer un escenario propicio para las inversiones extranjeras.

En busca de ese propósito, la reformulación estatal implicaría un proceso de modificación de las intervenciones asistenciales con gestión asociada a organizaciones sociales mediante la transferencia de responsabilidades a los gobiernos subnacionales. A su vez, las llamadas políticas compensatorias se focalizarían en los sectores empobrecidos, instrumentadas con programas fragmentados y cuyos fondos, generalmente, fueron financiados por aportes de organismos internacionales de crédito.¹⁷

A pesar de estas consecuencias, el IIN resalta que durante la década de los noventa se producen avances, encontrando su mayor expresión en los discursos articulados en torno a la noción del *cambio de paradigma* que representaba la CDN respecto al patronato estatal, pero, sin hacer referencia a los requerimientos y los modelos económicos que serían necesarios, para ponerlo en práctica.

El documento prevé la elaboración del esquema de la “*Estructura Orgánica de un Sistema Nacional de Infancia*”, que sería presentado como propuesta del IIN en marzo de 2003 y, teniendo en cuenta a la institucionalidad existente, se señalaba como características generalizadas en la región, la descoordinación y la superposición de políticas y programas para la infancia. De este modo, vendría a considerarse prioritaria la construcción de un sistema integral de protección.

La necesidad de una actuación estatal sistémica se justifica, pero no por la complejidad que presenta el garantizar derechos, sino, puntualizando las carencias que presentaría la *gestión estatal*, tales como: los abordajes sectoriales de las necesidades, tanto en las políticas sociales universales tradicionales - salud o educación- como también, respecto de las que contemplan las necesidades específicas de la infancia, en tanto que operan en forma desvinculada.

¹⁷Sobre las consecuencias de la focalización en relación a la ciudadanía, ver Repetto y Andrenacci (2005)

A las dificultades señaladas en la gestión, el IIN agrega que los programas y la calidad de los servicios comenzarían a vislumbrarse como deficientes a los fines de un abordaje integral de las problemáticas de temas que denomina emergentes, tales como, drogadicción, maltrato infantil, embarazo adolescente, infracciones juveniles, y que presentan, además, una trayectoria que no se relaciona en forma directa con la *disminución de la pobreza*.

Estos fenómenos se entienden vinculados a múltiples factores tanto en sus causas como en sus efectos, así como las interacciones que el/la niño/a tiene con su entorno, su familia, grupo de pares, barrio, escuela, comunidad, por lo que se postula que “... *la estrategia adecuada para abordar estos fenómenos debe ser de carácter integral y no meramente sectorial*” (pág.5).

La diferencia que detectamos respecto del documento sobre la planificación de las políticas públicas con el objetivo de erradicar o disminuir la pobreza (más arriba referido) es que la consideración que marcamos de sólo dos dimensiones -bajos ingresos e insatisfacción de necesidades básicas- se amplía con las problemáticas relacionadas a las *necesidades de la infancia*, las que aparecen como: “...*fenómenos cuyas causas y efectos están relacionados con una multiplicidad de factores, o interacciones difíciles que el niño tiene con su entorno (llámese familia, grupo de pares, barrio, escuela, comunidad, etc.)*”, y , “...*en última instancia la cultura inmediata donde está inserto el niño/a*” (pág.5).

Por otro lado, la necesidad de un prototipo institucional que permita visualizar los diversos actores que intervienen en relación a la protección de la infancia, los servicios de cada uno, las relaciones y articulaciones entre ellos, a los efectos de su mejor gerenciamiento y desarrollo organizacional, se propone sobre la base conceptual de la *gerencia pública*.¹⁸

¹⁸Llamada también como *nueva gestión pública* “... constituye un campo temático en las ciencias sociales, así como una nueva forma de estudio y de ejecución de las políticas públicas. La perspectiva de la gerencia pública se arraiga en corrientes de pensamiento que destacan la importancia de la organización como respuesta a los problemas y demandas sociales. Uno de

Se explica la propuesta en el marco de los enfoques gerenciales que, en el ámbito de las políticas públicas, se desarrollaron a fines de siglo XX. Se comienza a visualizar como una cuestión central en las políticas sociales, la capacidad y eficacia directiva de los gobiernos para el gerenciamiento (el que no podrá llevarse a cabo sólo con la organización de la administración pública tradicional). Se demanda, además de una acción de gobierno descentralizado, el empleo de recursos y actores presentes en la sociedad, como las empresas para la prestación de los servicios a la ciudadanía y las organizaciones de la sociedad civil. Esta lógica, llamada *Nueva Gestión Pública* implicaría modalidades de administración con el eje costo-eficiencia y formas neoliberales de conducción de la economía (Aguilar, 2014).

Desde esa perspectiva, se propone la elaboración para los países de la región, de un prototipo al que se llamó: “...*SISTEMA NACIONAL DE INFANCIA (SNI), con el propósito de ser un marco orientador y ordenador para los países, respecto de las acciones que el Estado y la sociedad civil realizan a favor de la infancia*” (pág. 3). A su vez, se postula este modelo como una herramienta técnica puesta a disposición de dichos países para la definición de los sistemas y la planificación de políticas, programas y proyectos que se descentralizarán de acuerdo a la organización territorial que presenta cada Estado.

El prototipo se basa en principios que parten de caracterizar a los derechos humanos de niños, niñas y adolescentes como intrínsecos a la naturaleza humana y, en consecuencia, de aplicación universal.

La diferencia de estos derechos respecto de los de las personas adultas, es lo que se ha traducido en la literatura especializada como un “*plus de derechos*” y es recogida en el documento al decir: “...*adicionalmente los niños deben contar con derechos especiales, en tanto sujetos en desarrollo*” (pág.9).

los rasgos distintivos de la gerencia pública es la incorporación de la visión de la empresa privada a la administración pública, privilegiando la eficiencia de las organizaciones” (Guadarrama Sánchez: 2003, p.128).

A partir de la CDN, ya no serían definidos por sus carencias (en tanto lo que les falta para ser adultos o lo que impide su desarrollo), sino a partir de sus derechos ante el Estado, la familia y la sociedad y que, por ser personas en un período especial de la vida en el que está en juego el desarrollo de las potencialidades, requieren de garantías especiales por sobre las que corresponden a otras personas.

Estas garantías son concebidas contra cualquier “...*injerencia indebida en sus derechos*”, en tanto, “...*afectará su vida actual, pero también marcará sus futuras posibilidades*” y, de tal modo, este principio es considerado “...*como rector en la construcción de un Sistema Nacional de Infancia*” y para las nuevas relaciones con la familia, la comunidad y el Estado, en el marco de otra cultura respecto de niños/as y adolescentes (pág.10).

Observamos que sólo se hace referencia respecto a las injerencias indebidas ligadas a la concepción de los derechos humanos como obligaciones de respetar a través de la abstención, no como obligaciones de hacer o positivas. Nada dice, para las pretendidas transformaciones culturales, sobre la potencia para exigir el cumplimiento de esos derechos, que presenta la dimensión más política de la condición de sujeto de derechos.

Con respecto al Interés Superior del Niño:

Encontramos en el documento, una interpretación de este principio en el marco de un modelo de sistema, como la satisfacción de los derechos fundamentales de N/N/A y sobre el cual no se podría aducir un interés de otro tipo como superior a su vigencia efectiva (relacionando este principio a la protección integral de los derechos humanos en general).

Sin embargo, sobre cómo operaría el principio del Interés Superior del Niño dentro del sistema, el IIN ha dicho que “...*[C]omo los niños son parte de la humanidad, y sus derechos no se ejercen separada o contrariamente al de otras personas, la Convención propone este principio como un modo de “arbitrar” eventuales conflictos que podrían producirse en el ejercicio de los*

derechos, tanto en el ámbito de los derechos y libertades básicas, como en el de los derechos económicos, sociales y culturales” (pág.11), reflejando la escasa incidencia que se otorga al principio para las políticas públicas y cómo opera para ello el marco de la contextualización realizada para la región.

Así, si bien se hace referencia a la supremacía del interés superior por sobre cualquier otro, esta supremacía se restringe a: “...*impactar directamente en las reformas legislativas que deberán hacer para adecuar marcos jurídicos y normativos a los contenidos de la Convención, así como en el tipo, calidad y oportunidad de las prestaciones sociales a disposición de la infancia y, también, en la prioridad que deben tener los recursos públicos para servicios dirigidos a los niños, niñas y adolescentes” (pág.11).*

Nos detendremos en este punto para comparar los lineamientos del IIN con lo que expresa el primer párrafo del art. 3 de la CDN: “*En todas las medidas concernientes a los niños que tomen las instituciones públicas o privadas de bienestar social, los tribunales, las autoridades administrativas o los órganos legislativos, una consideración primordial a que se atenderá será el interés superior del niño”.*

Sin embargo, esta consideración primordial del principio respecto de las acciones públicas y privadas en general, es dirigida por el IIN, fundamentalmente hacia reformas legislativas, las que eran necesarias a principios de siglo XXI para derogar las regulaciones tutelares haciendo, por otra parte, referencia sólo a prestaciones sociales y servicios que se compadecen con las políticas focalizadas, propiciadas por el organismo como prioritarias para la región. Las mismas son enmarcadas en la reforma social con el propósito del **combate contra la pobreza** y que como fin, sustituye por desplazamiento, a la declamada protección integral de los derechos.

La cuestión de la evaluación del Interés Superior dentro de un sistema, es planteada por el IIN sólo en términos operativos, es decir, “...*significa evitar, por*

ejemplo, que criterios corporativistas o de supervivencia institucional, sean situados por sobre el interés superior del niño/a” (pág.11).

Por el contrario, según lo que el Comité sostiene en la Observación Nro. 14 sobre el Interés Superior del Niño (pár. 47/48), la evaluación consiste en valorar y sopesar por parte de quien sea responsable en la toma de decisiones, todos los elementos en una situación concreta y requiere además la participación del/la N/N/A. Como ejemplos de las circunstancias a tener en cuenta el Comité detalla la edad, sexo, grado de madurez, experiencia, la existencia de discapacidades, la presencia o no de padres, la calidad de las relaciones familiares, entre otros y aconseja a los Estados, la elaboración de una lista de elementos no exhaustiva ni jerárquica que se tenga en cuenta y se pondere a los fines de tomar una decisión, postulando como tal: la opinión del niño/a, la identidad, la preservación del entorno familiar y mantenimiento de las relaciones, el cuidado, protección y seguridad del/la niño/a, la situación de vulnerabilidad, el derecho a la salud, a la educación, etc.

Dichos elementos se ponderan entre sí, pero, la importancia de cada uno dependerá de las circunstancias del caso concreto y se tendrá en cuenta que el propósito de la evaluación y la determinación del Interés Superior, es garantizar los derechos y el desarrollo holístico de N/N/A, cuyas capacidades van evolucionando. Por eso lo que se resuelva hacer no será definitivo, debiendo poder revisarse y ajustarse.

El Comité ha dicho que se debe reafirmar el Interés Superior en la asignación de los recursos nacionales para los programas y medidas destinadas a dar efectividad a los derechos, como también en las actividades que reciben asistencia internacional o ayuda para el desarrollo, luchando contra actitudes negativas y prejuicios que impidan la plena efectividad del derecho de N/N/A a

que su interés superior se evalúe y constituya una consideración primordial (pág. 5, párr.13).¹⁹

Podemos observar que la interpretación del principio respecto del gasto público no se condice con la prioridad en los recursos públicos para servicios dirigidos a los N/N/A ya que la sola existencia de recursos no garantiza que se traduzcan en gastos públicos efectivizados para asegurar los derechos. Por el contrario, el Interés Superior no fue una consideración primordial tenida en cuenta por el IIN para el delineamiento de políticas públicas, en tanto se invoca la protección de la infancia con el objetivo del combate a la pobreza.

2.5.2- El desarrollo integral como principio del Sistema Nacional de Infancia

El desarrollo integral está considerado dentro de los principios del SNI, articulado en torno al artículo 6 de la CDN en cuanto a la garantía estatal de supervivencia y desarrollo, vinculándose -además- con el art. 27 que contempla el derecho a un nivel de vida adecuado para el desarrollo físico, mental, espiritual, moral y social, y con el artículo 19 que: “...*compromete a los Estados a tomar todas las medidas necesarias (legislativas, administrativas, sociales y educativas) para proteger al/la niño/a de todo tipo de abuso, malos tratos, explotación, etc. mientras se encuentre viviendo con sus progenitores*”.²⁰

¹⁹Profundiza esta orientación, la Observación General Nro. 19 del Comité de los Derechos del Niño respecto a la confección de presupuestos públicos.

²⁰El artículo 6 de la CDN dispone: “1. Los Estados Partes reconocen que todo niño tiene el derecho intrínseco a la vida. 2. Los Estados Partes garantizarán en la máxima medida posible la supervivencia y el desarrollo del niño”.

A su vez el artículo 27 expresa: “1. Los Estados Partes reconocen el derecho de todo niño a un nivel de vida adecuado para su desarrollo físico, mental, espiritual, moral y social. 2. A los padres u otras personas encargadas del niño les incumbe la responsabilidad primordial de proporcionar, dentro de sus posibilidades y medios económicos, las condiciones de vida que

Se relacionan estos artículos con la idea de instalar en el sistema de protección las necesidades de desarrollo del/la niño/a como desafío integral para las políticas públicas en el sentido de que: *“...los programas, servicios y beneficios que se presten a la infancia deben considerar simultáneamente componentes que garanticen el bienestar físico, mental, afectivo, espiritual, moral social y ambiental de los/as niños/as”* (pág.11).

Desde esta perspectiva, se postula: *“...por una parte, actuar efectivamente sobre las condiciones sociales, económicas, culturales, físicas y ambientales, que impidan el desarrollo integral de los niños/as y de sus familias, y por la otra desplegar una acción integrada y coordinada que articule los servicios y prestaciones que entrega la Administración del Estado a través de sus distintos sectores y niveles, por sí o en forma integrada con la sociedad civil y el sector privado, entendiendo que el bienestar integral de los niños/as es responsabilidad de toda la sociedad”* (pág.12).

En consecuencia, las actuaciones que deberían asumir los gobiernos tendientes a remover las condiciones que impidan el desarrollo integral de niños/as y de sus familias, se conciben vinculadas a que el: *“...diseño y funcionamiento del Sistema Nacional de Infancia exige pues, que los actores vinculados a la niñez se articulen de manera **sistémica**, permitiendo interacciones coherentes, integrales y eficaces entre ellos”* (pág.12). Se vuelve a remarcar el aspecto

sean necesarias para el desarrollo del niño. 3. Los Estados Partes, de acuerdo con las condiciones nacionales y con arreglo a sus medios, adoptarán medidas apropiadas para ayudar a los padres y a otras personas responsables por el niño a dar efectividad a este derecho y, en caso necesario, proporcionarán asistencia material y programas de apoyo, particularmente con respecto a la nutrición, el vestuario y la vivienda. 4. Los Estados Partes tomarán todas las medidas apropiadas para asegurar el pago de la pensión alimenticia por parte de los padres u otras personas que tengan la responsabilidad financiera por el niño, tanto si viven en el Estado Parte como si viven en el extranjero. En particular, cuando la persona que tenga la responsabilidad financiera por el niño resida en un Estado diferente de aquel en que resida el niño, los Estados Partes promoverán la adhesión a los convenios internacionales o la concertación de dichos convenios, así como la concertación de cualesquiera otros arreglos apropiados”.

operativo e institucional más que la vinculación del marco normativo con las políticas y modelos económicos existentes en la región.

Así, con una protección social estatal limitada a la supervivencia y a la protección contra malos tratos, abusos o explotación, cabe preguntarnos ¿cuál es, a criterio del IIN, el nivel adecuado para el desarrollo de niños, niñas y adolescentes en Latinoamérica y el Caribe? Asimismo, ¿para qué se protege y de qué riesgos?

En el marco del documento que analizamos, la erradicación de la pobreza como finalidad de la protección social, se presenta como un objetivo *moral* por parte de los organismos internacionales, pero también se encuentra vinculada a otros objetivos diferentes, tales como la *reproducción de la fuerza de trabajo*- capital humano- y el *control de los conflictos sociales*.

Cabe aclarar aquí que, si bien la protección social en la sociedad salarial tuvo como objetivo la reproducción de fuerza de trabajo formal, los procesos de reformas ocurridos durante la década del noventa en América Latina, fueron generando condiciones de precariedad laboral con un deterioro del estado sanitario de la población al que se sumó el bajo nivel educativo. Estos factores conjugados, son utilizados para plantear la necesidad de la reproducción socializada de la fuerza de trabajo, pero, desde una racionalidad de gobierno que coloca al propio trabajador como poseedor de ese capital humano idóneo y “*quien aparece como si fuera una especie de empresa para sí mismo*” (Foucault, 2007: 262).

A la vez, la función de control de la protección social estatal, se vehiculiza a través de las organizaciones familiares y comunitarias en busca de pacificar las relaciones sociales, desactivando los conflictos y orientando a la vez los procesos de subjetivación (Lautier, 2005).

Para una mejor comprensión de la función de los modelos en el contexto neoliberal, analizamos el tipo de intervención gubernamental que opera en la política social (y en la llamada inclusión social), en relación a las teorías del capital humano -como parte de un proyecto de sociedad- (Sacchi, 2016: 32).

Observamos que las orientaciones del IIN se compadecen con la protección frente a las llamadas situaciones emergentes, las que abarcan problemáticas que no se relacionan en forma directa a las carencias económicas. Sin embargo, al ser contrastadas con los postulados de la Protección Integral de Derechos donde el Estado asume el rol de garante de derechos reconocidos a cada N/N/A (López Oliva, 2006), se advierte el desvío hacia otros objetivos, como el de la erradicación de la pobreza.

Por otra parte, si bien el desarrollo integral es vinculado por el IIN a la gestión sistémica de las acciones del Estado y de la sociedad civil en la que se iría *“...priorizando que la promoción, satisfacción y reparación de los derechos del/la niño/a sea la finalidad misma del Sistema”*, nos interesa indagar cómo se concibe ese rol del sistema en el prototipo propuesto, teniendo en cuenta que la universalidad, es interpretada en el sentido de: *“... que deben existir oportunidades para todo el universo o población menor de 18 años en cada país”*, presentándose el SNI como el *“...espacio de oportunidades para cada uno de ellos sin exclusiones”* (pág. 12).

Siguiendo a Lautier (2005), un sistema de protección universal se define sobre la base del territorio nacional (siendo componente de la relación entre el poder político, el territorio y la población) y, como expresión de un modo de ejercicio del gobierno, aspira a proteger y también a controlar la población. En consecuencia, el cómo se orienta la protección de los derechos de N/N/A es una cuestión política sobre la que indagamos en el diseño estructural del prototipo institucional propuesto para la región.

2.5.3- Acerca de los fundamentos del Prototipo Base

Encontramos que los lineamientos del IIN para fundamentar el prototipo de los sistemas en la región, recogen las diferencias existentes entre las experiencias de los países tanto en el contenido de las políticas, como de las acciones desarrolladas, el grado de bienestar alcanzado y las adecuaciones que impone la implementación de la CDN, conforme los modelos de desarrollo económico que hayan adoptado (y sin imponer una estructura o procedimiento específico), ubicando como centro de la acción el interés superior del/la niño/a.

No obstante, la escasez de recursos en relación a las necesidades es señalada como un aspecto común a todos los países por lo que -en lo que entendemos una nueva contextualización- endilga como componente del aumento en la región de la inequidad y exclusión de niños y niñas, al mal uso de los recursos existentes.

Es por ello que bajo el rótulo de “profesionalismo en la gestión”, se orienta como prioridad la construcción de un: “... *[S]istema que permita destinar los recursos hacia quienes más los necesitan, vigilar su administración y medir resultados e impacto*” (pág.13), para lo cual la evaluación periódica, los indicadores de rendimiento, la investigación para la planificación y adaptación al cambio y los sistemas de información para la toma de decisiones, se consideran como componentes que caracterizarían este tipo de sistemas.

Se define como necesario un “*gerenciamiento técnico sostenible*”, que trascienda los períodos de cada gobierno con la perspectiva de una inversión hecha en favor de los niños/as y adolescentes a los fines del impacto deseado y la reversión de una situación que se califica de insostenible (pág.13).

Se señalan como objetivos del prototipo base para un Sistema Nacional de Infancia el entregar a los países de la región un: “... *marco de referencia orientador y ordenador de las acciones que el Estado y la sociedad civil realizan*”

a favor de los niños, niñas y adolescentes”, poniendo a disposición: “...una herramienta técnica” para la: “...adecuación de sus sistemas de protección, así como la planificación coherente de sus políticas, programas y proyectos” (pág.14).

2.5.4- Marco lógico del Sistema Nacional de Infancia

En el Capítulo IV del documento, se explicita el marco lógico del SIN, indicándose que los sistemas existentes, para transformarse en sistemas nacionales, deberán mejorar su funcionamiento y rediseñarse con una mirada y desde un enfoque de derechos, que visualice la integración de los elementos que lo componen y le otorgue un sentido respecto del todo como lógica del sistema, para: “... *una mejor gestión y eficacia en la atención y situación de vida de los niños y niñas*” (pág. 15).

Se vuelve a poner el énfasis en la gestión vinculada a mejorar el funcionamiento y en la eficacia de la atención, previéndose tres subsistemas, cada uno de los cuales tiene: “...*la lógica de un sistema en sí mismo, pero que, como producto de su interdependencia, forman un sistema mayor, es decir el SNI*” (pág.15), el cual tiene su mayor desarrollo en el Sub-Sistema de Protección Social, “...*y dentro de éste en los programas de carácter focalizados*” (pág.16), proponiéndose la siguiente estructura orgánica:

Cuadro N° 1



* Las Políticas Públicas Universales y Focalizadas se coordinan en términos de su especialidad y coherencia.

* El Organo de Protección se relaciona con los Entes Rectores Sectoriales y los Comités Sectoriales de Focalización, con el fin de no duplicar prestaciones, y de dar coherencia a sus postulados y programas.

27

a- El Sub-sistema de Protección Legal: integrado por las regulaciones jurídicas de cada país respecto de personas menores de 18 años, y que definirían el marco de regulaciones entre la niñez y la sociedad como un todo (infancia y Estado, infancia y comunidad, infancia y familia), por lo que sus características serán reflejo de la sociedad (pág.16).

Dentro de este subsistema se señala la transición por la que están pasando los países que responden a las regulaciones basadas en la doctrina de la situación irregular, las que caracteriza por entregarle: *“...un rol significativo y predominante al Estado (a través de la judicatura de menores) respecto de la situación del niño/a por encima de la familia, la comunidad y el propio niño/a,*

desconociendo, o no considerando, la existencia de derechos en el menor de edad” y, por otro, el marco de la CDN que: “...reconoce la existencia de derechos especiales en el niño/a, entregándole un rol fundamental en su devenir a él mismo, a la familia y a la comunidad, y sólo en última instancia a la intervención directa del Estado” (pág.16).

Esta perspectiva, a la vez que limita el rol del Estado como garante de los derechos, permite disociar el acceso a los derechos del modelo en que se organiza el orden económico y social en un país determinado.

Es por ello que, el significado que le otorga el IIN a la protección legal implica: “...*legislar para hacer exigibles los derechos*”, reconociendo que la consideración de sujetos de derechos y la previsión de mecanismos para exigirlos es lo que caracteriza el tránsito hacia la pretendida “*Protección Integral*”, siendo el objetivo de la protección legal posibilitar: “...*la creación de instancias administrativas (protección social) y judiciales (protección judicial) que intervengan en caso que estos derechos sean amenazados o violados*” (pág.17).

Si bien no se restringe la intervención administrativa o judicial a destinatarios específicos -como podría resultar de las actuaciones ligadas al patronato estatal que requerían las declaraciones judiciales previas de abandono material o moral- se limita el objeto de intervención sólo frente a la amenaza o vulneración de los derechos, con el efecto de que, la invocación a universalizar la protección (todas las personas menores de 18 años) vira hacia la focalización de los destinatarios de la protección social: la intervención estatal a través del sistema propuesto, sólo se activa particularmente respecto de quienes sufren la amenaza o violación de los derechos.

Las amenazas y vulneraciones de derechos se convierten en un requisito para el accionar del sistema y sumado al objetivo de erradicación de la pobreza para los países de la región, se constituyen en los presupuestos válidos de los marcos legales para la protección social de N/N/A.

De este modo, va construyéndose una racionalidad que sobre la base de acciones estatales focalizadas, dirige la intervención del sistema hacia un determinado sector de población, lo que pone de manifiesto algunas continuidades con los objetivos del control social del entramado tutelar que se articuló mediante el Patronato Estatal de Menores.

En el punto siguiente veremos los roles asignados al poder judicial en este esquema:

b-El Subsistema de Protección Judicial

Este subsistema se considera integrado por las diferentes instancias encargadas de aplicar las leyes y códigos, como los pertenecientes al poder judicial, a los defensores y a los organismos de control social.

Se señala por parte del IIN, la necesidad de diferenciar la protección judicial de la protección social -tendiente al objetivo de la desjudicialización de las problemáticas sociales- siendo objeto de la primera sólo los conflictos de interés jurídico, remarcando que: “... *los problemas de la niñez en situación de riesgo social o vulneración de derechos se resuelven bajo políticas y programas sociales de mayor o menor focalización, como por ejemplo la escolarización, la atención primaria en salud, mediante programas de recreación, etc., y si el caso amerita, intervenciones reparatorias para niños/as que han sido gravemente vulnerados en sus derechos*” (pág.18).

Considera, asimismo, cómo debería componerse el subsistema de Protección Judicial diferenciando una administración de justicia para víctimas de vulneración de derechos (orientando la competencia para intervenir hacia los juzgados de familia) y otra vinculada a la justicia encargada de la responsabilidad penal de adolescentes.

Se reitera el señalamiento de la focalización, pero se amplía a las llamadas *situaciones de riesgo social* que no habían sido mencionadas al momento de desarrollar el marco lógico de la protección legal, en el que sólo se hacía

referencia a la amenaza o vulneración de derechos. Sobre la categoría de “riesgo social” volveremos más adelante para un mejor desarrollo de la misma.

c-El Sub-sistema de Protección Social:

La protección social es representada por el IIN como un conjunto de acciones que propicien condiciones necesarias para el desarrollo de N/N/A y para satisfacer sus necesidades básicas, garantizar sus derechos fundamentales y restituirlos cuando han sido vulnerados.

Si bien la noción de desarrollo mencionada en el prototipo incluye la satisfacción de los derechos, la conjunción de su vulneración con la noción de necesidades básicas, genera a nuestro entender, el efecto de restringir las representaciones de los alcances y contenidos de los derechos a ser resguardados a través el sistema.

De tal modo, la red de organismos y programas vinculados al Estado y a las organizaciones sociales que abarcarían potencialmente a toda la infancia, considera “...*diferentes grados de universalidad y de focalización en las políticas y prestaciones dirigidas a la infancia, dependiendo de las situaciones y de la población objetivo definida en las políticas y programas. Es decir, desde las prestaciones universales de protección que abarcan a todos los niños y niñas sin ningún tipo de selección, hasta las más focalizadas dirigidas a niños/as que han sufrido distintos grados de vulneración de sus derechos*”(pág.19, párr.2).

El Prototipo prevé dentro del Subsistema de Protección Social, dos tipos de políticas: Políticas Públicas Universales y Políticas Públicas Focalizadas, y que se esquematizan en el siguiente cuadro:

Cuadro N° 5

SISTEMA NACIONAL DE INFANCIA

SUBSISTEMA DE PROTECCIÓN SOCIAL: POLÍTICAS PÚBLICAS UNIVERSALES – SERVICIOS UNIVERSALES



Asimismo, se considera como actores responsables del diseño y/o ejecución de las políticas universales, denominados “Entes Rectores Sectoriales-Ministerios” (pág.20) y de las focalizadas a los Comités Sectoriales de Focalización (pág.20), al Órgano de Protección (pág.21) y a las Instituciones Privadas u Organizaciones Sociales

Si bien se reconoce que las políticas públicas universales son: “...la expresión de un deber del Estado y de un derecho de los/as niños/as jóvenes y de las familias de toda la sociedad” (pág.19, párr. 3), su contenido es vinculado a servicios básicos de salud, educación, vivienda, alimentación, recreación; que remite a la noción de estándares mínimos de los derechos.

Por otra parte, se concibe que: *“...la articulación o coordinación de estas políticas y programas universales resulta indispensable para la optimización de los recursos humanos, materiales y financieros del Estado, así como para garantizar el cumplimiento de los derechos económicos, sociales y culturales consagrados en la Convención sobre los Derechos del Niño”* (pág.19, párr.5).

Analizamos dos cuestiones al respecto: la primera tiene que ver con la continuidad de la visión clasificatoria de los derechos humanos conforme los dos pactos internacionales adoptados por la Asamblea General de Naciones Unidas en 1966 (que contemplan los derechos en civiles y políticos, por una parte y los económicos, sociales y culturales, por la otra y en forma separada).

Esta perspectiva, además de fragmentar los derechos, es contraria al texto de la CDN y a una interpretación que contribuya a fortalecer la noción de la interdependencia como fundamento de su protección integral y como marco de la política pública, debilitando su potencia como parte integrante del propio concepto de sujeto de derechos en tanto pueda exigir y ejercer todos los que les son reconocidos; entre ellos, también los que reúnen características ligadas a contenidos civiles y políticos.

Como segunda cuestión, nos interesa señalar que aparece como objetivo del sistema la optimización de los recursos estatales, poniendo el énfasis en orientar una gestión anclada en una racionalidad instrumental para el logro de resultados, vinculada a la eficiencia en el uso de los recursos.

En este caso, el cumplimiento de las obligaciones que los Estados Partes asumen con la CDN -garantizar el acceso a los derechos- es desplazado nuevamente y condicionado a la búsqueda del resultado de optimización de recursos.

Actores de las políticas públicas universales son los ministerios públicos, los cuales diseñarían políticas nacionales sectoriales dirigidas a niños/as y sus familias; ejemplificando, salud, educación, deportes.

Estas políticas de alcance universal, se postulan descentralizadas en su administración e implementación en las instancias locales por ser más cercanas a los destinatarios, *“...y, por lo tanto, con capacidad para atender mejor los derechos de las personas”* (pág.20, párr.6).

Notamos que vuelve a retomarse la narrativa de los derechos como argumento para fundamentar el eje de la descentralización en la implementación, advirtiendo que se valoran las políticas de cercanía en cada uno de los territorios sub-nacionales, dando por supuestas las capacidades de atención y de recursos locales.

Las políticas públicas focalizadas, en el marco del sistema, son contempladas para igualar oportunidades respecto de sectores de N/N/A que se encuentran en situación de vulneración de sus derechos y son destinadas a una población que considerada como *“beneficiaria”*, integrada por N/N/A *“...que tienen bloqueadas las oportunidades de desarrollar sus potencialidades, de compensar déficit, de integrarse o reintegrarse a sus familias, a sus comunidades, al sistema educativo, o al mercado laboral formal”* (pág.19, párr.7).

Aquí vuelven a invocarse los derechos para relacionarlos al objetivo de igualar oportunidades, considerando que el: *“...derecho a la igualdad de oportunidades para niños, niñas y adolescentes”* sería: *“...fundamento principal que motiva el desarrollo de servicios focalizados, en virtud que atienden principalmente a aquellos que han quedado fuera de las prestaciones universales o que requieren de insumos especiales para alcanzar la igualdad”* (pág. 20, párr.1). De tal modo, es desde estas políticas focalizadas para determinados sectores beneficiarios, que carga al sistema con el invocado derecho a la igualdad de oportunidades. Este derecho se traduce, a su vez, en servicios -cuyos contenidos se postulan como básicos- para objetivos tales como: potenciar el desarrollo, compensar déficit, reintegrarse a las familias, al sistema educativo o al mercado laboral formal.

En este punto cabe señalar que la igualdad de oportunidades -propiciada por países como Estados Unidos y Gran Bretaña-, hunde sus fundamentos en principios liberales que consideran la noción de justicia social ligada a un sistema en el que todas las personas tienen las mismas oportunidades de acceder al bienestar, apelando a la libertad y al mérito individual para resolver la tensión entre incluidos y excluidos, oponiéndose a la noción de la justicia social basada en igualdad de posiciones o de resultados, que enmarcó históricamente la lucha de clases.

Ambas tienen el objetivo de reducir ciertas desigualdades sociales, con el propósito de volverlas aceptables. Pero, mientras en la *igualdad de posiciones*, la justicia social se asienta en la organización de la estructura social y los lugares que ocupan en ella los individuos, construyendo una representación de la sociedad en términos de clases sociales y de focalización de la lucha contra las desigualdades en la esfera del trabajo, en la *igualdad de oportunidades*, la concepción de justicia se centraría en "...la posibilidad para todos de ocupar cualquier posición en función de un principio meritocrático", por lo que "*...(L)a igualdad de oportunidades aspira menos a reducir las desigualdades de las posiciones sociales que a luchar contra las discriminaciones que obstaculizan la realización del mérito*" (Dubet, 2012:46), en tanto cada uno/a puede acceder a posiciones desiguales luego de una competencia equitativa.²¹

21- "La igualdad de oportunidades cambia profundamente las representaciones de la sociedad. Las clases sociales son sustituidas por grupos que pasan a ser definidos sobre la base de las discriminaciones que sufren con relación a su «raza», su cultura, su sexo y sus «capacidades especiales». Como estas marcas son negativas, cada uno de los actores que denuncia las discriminaciones afirma simultáneamente una exigencia de reconocimiento y transforma así el estigma en características positivas, rasgos culturales y sociales que fundan la diversidad de la sociedad. Asimismo, cuando las minorías sustituyen a las clases sociales, la representación de la sociedad cambia totalmente. Las asociaciones, las fundaciones, los diversos organismos de lucha contra las discriminaciones desplazan de manera progresiva a los sindicatos al reclamar cuotas de participación y al llevar ante los tribunales la batalla contra las discriminaciones. Esto desestabiliza profundamente los modos de representación política. El contrato social «ciego» es sustituido por contratos más individualizados, que comprometen la responsabilidad de cada individuo y lo llevan a hacer

Desde esta perspectiva, dado que todas las posiciones son accesibles para todos (en tanto tienen igual oportunidad para conseguirlo), las desigualdades serían justas ya que responden al mérito individual, con el efecto de invisibilizar el impacto que juega (en el acceso a oportunidades), la propia estructura de posiciones establecida *a priori*.

Las consecuencias de una perspectiva u otra adquieren significado para nuestra investigación, en tanto, la igualdad de oportunidades es priorizada por el IIN, presentando implicancias en términos de las representaciones sociales que se promueven desde las mismas intervenciones estatales mediante las políticas públicas focalizadas a través de los programas sociales.

De tal modo, la propia definición de las desigualdades sociales (que ya no serían percibidas en términos de desigualdades de clases) se esmerila detrás de una igualación de oportunidades de determinados sectores de N/N/A (mediante políticas focalizadas que vendrían a superar los obstáculos de las desigualdades propias de la exclusión), evitando poner en tensión la propia estructura del orden social

Los servicios focalizados que tienen como destinataria a una población beneficiaria a ser atendida por haber “...*quedado fuera de las prestaciones universales o que requieren de insumos especiales para alcanzar la igualación*”, son entendidos como prestaciones muy especializadas y de alto costo atento estar relacionadas con la reparación de derechos, por lo que: “...*siempre deben darse en compensación o refuerzo de las prestaciones universales y nunca en sustitución de ellas*” (pág. 20, párr.2).

Inicialmente la orientación parece ubicar como base del sistema las políticas universales, en tanto “...*las prestaciones focalizadas no excluyen a las*

valer su mérito para optimizar sus oportunidades. Si triunfa, mejor; si fracasa, peor para él” (Dubet 2012, p. 46/47).

universales” (pág. 20, párr. 3), pero, en el esquema propuesto, dichas políticas se traducen en servicios básicos que -según los propios diagnósticos sobre la gravosa situación de la infancia en la región que realiza el IIN- resultarían claramente insuficientes para revertirla.

Por otra parte, tal como se reconoce en el mismo documento, “... *mientras mayor sea la cobertura y la calidad de las prestaciones universales, menos se requerirán las prestaciones focalizadas*” (pág.20, párr. 2). Ante tal afirmación, por el contrario, se propician políticas universales con servicios de contenidos básicos, orientando fuertemente los sistemas de protección hacia los programas y los servicios focalizados.

Advertimos en estas lógicas de organización del SIN, ciertas continuidades con las intervenciones tutelares, lo que -además- explica la importancia asignada al sostenimiento del nutrido entramado de actores y dispositivos que existían con anterioridad a la propuesta del nuevo sistema y que giran en torno a las políticas focalizadas:



Identificamos en el prototipo como actores de las políticas focalizadas a:

A- Comités Sectoriales de Focalización:

Integrados por representantes de ministerios sociales, servicios públicos y organizaciones de la sociedad, con competencia para diseñar planes de acción focalizados en temáticas como: erradicación del trabajo de las infancias, prevención de uso de drogas, niñez y conflictos armados, explotación sexual, etc. (pág. 20, párr. 5)

Agrupan a diferentes organismos vinculados a cada temática para definir políticas y acciones conjuntas y se vinculan en el SNI con los llamados Entes Rectores Sectoriales (Ministerios) y con el Órgano de Protección a los fines de constituir una red de protección.

B- Ente u Órgano de Protección:

Está previsto como un organismo especializado del sector público, con funciones que son detalladas en el siguiente orden:

En primer término, se prevé que es el encargado de: “...ejecutar servicios focalizados para niños/as y adolescentes gravemente vulnerados en sus derechos e infractores de ley” (pág.21, párr.2). Las prestaciones o servicios del Órgano de Protección están previstas de manera supletoria, una vez que las prestaciones universales hayan fracasado.

En segundo término, que puede ejecutar también acciones preventivas (protección temporal de niños por fallecimiento de sus padres, etc.), o tener responsabilidades de coordinación o de articulación en relación a políticas y programas de infancia.

En tercer término, se enuncia que debe participar en calidad de asesor de políticas y programas universales de los Ministerios Sectoriales, así como también en los Comités Sectoriales de Políticas Focalizadas respecto de los que tendría el rol de Secretaría Técnica.

En cuarto lugar, se contempla sumado a lo anterior, que: *“...el Órgano de Protección deberá tener un rol protagónico en la instancia de coordinación general del Sistema Nacional de Infancia e intervendrá activamente en la elaboración de las directrices nacionales para el ámbito de la niñez y de la adolescencia”* (pág.21, párr.4).

Esta última resulta, a nuestro entender, la función más relevante para el diseño de una política pública nacional. Desde allí, podrán contemplarse las particularidades que se presentan en los territorios subnacionales en el diseño de las políticas nacionales y que, -tal como lo recomienda el Comité de los Derechos del Niño en la Observación Nro. 5 (párr.29)- deben implementarse a través de un plan nacional de acción.

C- Las Instituciones Privadas u Organizaciones Sociales:

Están previstas como actores del ámbito focalizado que deben coordinar sus acciones con el Órgano de Protección, de quien recibirían asistencia técnica y financiera y por quien son monitoreados y evaluados.

Se propicia su reconocimiento y legitimación dentro del sistema *“...existiendo muchas de ellas desde tiempos de la colonia y, por tanto, con un trabajo que es bastante previo a la creación de los Organismos Rectores de Protección”*. Aquí el dato de preexistencia respecto de la CDN, no es introducido para cuestionar las prácticas del patronato estatal, sino, por el contrario, en vistas a conseguir un anclaje de valoración positiva dentro del nuevo sistema, y en tanto vengan a considerarse como *“...parte sustantiva de un Sistema Nacional de Infancia”* (pág.23, párr.2).

La novedad en la institucionalidad que se propone, se presenta a través de la existencia de órganos rectores del sistema en el ámbito de los poderes ejecutivos de gobierno y como articuladores de las distintas áreas para el diseño de la política pública a través de una planificación nacional.

Asimismo, se contempla la descentralización del SNI mediante sistemas de protección que se replican a la vez, en los territorios subnacionales:

Cuadro N°10

SISTEMA NACIONAL DE INFANCIA

LOGICA DE ESTRUCTURA ORGÁNICA DESCENTRALIZADA

CONSEJO O COMITÉ NACIONAL DE DERECHOS DEL NIÑO/A Y DEL ADOLESCENTE

SECRETARÍA TÉCNICA

CONSEJOS O COMITÉS DE DERECHOS DESCENTRALIZADOS

NIVEL ESTADUAL



NIVEL MUNICIPAL



NIVEL COMUNITARIO



Dependiendo del nivel de descentralización de cada país la Estructura propuesta puede duplicarse a nivel Provincial y Municipal, etc.

Los sistemas de protección provinciales, seguirán estos lineamientos, conformando la nueva institucionalidad descentralizada a nivel provincial y municipal, con funciones de los organismos, similares a las que correspondan a los organismos a nivel nacional.

Dichas directivas, tienen mayor significado si analizamos las nuevas normativas mediante las cuales se fueron articulando los procesos de construcción de los sistemas de protección subnacionales que serán objeto de mayor indagación en trabajos de investigación posteriores. No obstante, sobre la base de la presente

investigación, podemos adelantar en relación a las intervenciones previstas para el llamado Órgano de Protección, cómo va orientándose el sistema de protección -y su funcionamiento general - hacia un determinado sector de la población.

2.5.5- La intervención del Órgano de Protección:

Las distintas áreas que se prevén como competencia específica del Órgano de Protección son:

a- Protección para niños/as vulnerados en sus derechos:

Integrada por una red de programas en todo el país, administrados por el Órgano de Protección o por instituciones privadas sin fines de lucro (ONG), asistidas financieramente por el Estado y bajo su supervisión.

Se reitera que: *“...estas prestaciones o servicios del Órgano de Protección, entran en acción una vez que las prestaciones universales han fracasado, por lo que los niños/as y adolescentes se encuentran en una situación de exclusión, vulneración de derechos, o conflictos con la ley”* (pág.21, párr. 5).

b- Protección para Adolescentes Infractores de Ley:

Es un área especializada que contempla los “Institutos Técnicos para la Atención de Jóvenes en Conflicto con la Ley Penal”. Tiene a su cargo la administración de las medidas definidas por los tribunales para adolescentes inculcados de delito en el marco de las garantías procesales. Dichas medidas tendrán *“...como propósito final la responsabilización y la inserción familiar y social de los adolescentes”* (pág. 22, párr. 3), contemplándose que deberá existir una red de programas a nivel de todo el territorio nacional- administradas directamente por el Estado, o por instituciones privadas financiadas y reguladas por el Órgano de Protección.

Resaltamos la importancia de este lineamiento tendiente a que el sistema integre (dentro de sus destinatarios) a las personas menores de 18 años imputadas de delitos, lo que implica un giro conceptual en torno a una respuesta punitiva con propósitos como los que se mencionan, quedando la privación de libertad como última opción para los delitos más graves. Además, se contempla la protección específica para estas situaciones con el resguardo de las garantías procesales.

Se promueve la diferenciación de las áreas de protección frente a la vulneración de derechos y de protección para adolescentes infractores de la ley penal- definiendo una “*separación de vías*”. Recoge los cuestionamientos a las intervenciones tutelares respecto a dar una misma respuesta en unas y otras situaciones, teniendo en cuenta que: “...Una constituye el ámbito de los programas para niños/as vulnerados en sus derechos a quienes debe darse amparo y protección, y la otra constituye el ámbito de los programas para adolescente vinculados a infracciones de ley” (pág.21, nota 10).

No obstante, advertimos que una política acorde a la CDN frente a las cuestiones de índole penal con sanciones mayoritariamente previstas en medios abiertos, requerirá de condiciones de vida adecuadas tendientes a objetivo de inserción familiar y comunitaria, las que corresponden sean brindadas a través de las políticas universales del sistema de protección y, en caso necesario, de los programas que contemplen situaciones de protección frente a la vulneración de derechos.²²

²² El art. 40 de la Convención sobre los Derechos del Niño, en sus incisos 3 y 4, dispone: “3. Los Estados Partes tomarán todas las medidas apropiadas para promover el establecimiento de leyes, procedimientos, autoridades e instituciones específicos para los niños de quienes se alegue que han infringido las leyes penales o a quienes se acuse o declare culpables de haber infringido esas leyes, y en particular: a) El establecimiento de una edad mínima antes de la cual se presumirá que los niños no tienen capacidad para infringir las leyes penales; b) Siempre que sea apropiado y deseable, la adopción de medidas para tratar a esos niños sin recurrir a procedimientos judiciales, en el entendimiento de que se respetarán plenamente los derechos

Esta cuestión dependerá no sólo de la articulación de las acciones, sino, de la propia construcción de la problemática y de los modos de abordarla, donde se diferencien las acciones que correspondan a la propia respuesta punitiva respecto de aquellas que se vinculen con la protección de los derechos de la persona imputada de un delito o que se encuentre cumpliendo una sanción punitiva.

2.5.6- Coordinación entre los Sub-sistemas de Protección:

El documento aborda en un segundo punto, la coordinación de los distintos actores que integran el SNI.

En términos generales se pretende la coordinación entre los subsistemas de protección, desgranando lo que correspondería por una parte a la coordinación interna del sistema y por otra al rol del Órgano de Protección en la coordinación externa del sistema, cuestión que analizaremos con detalle a los fines de comprender cuál es la racionalidad que inspira el diseño institucional propuesto.

1- La Coordinación interna del SNI:

El IIN considera necesaria la coordinación entre los subsistemas legal, judicial y de protección social, como también hacia el interior de cada sub-sistema, advirtiendo que dicha carencia genera un diseño de políticas y de entrega de prestaciones realizadas por distintos actores de manera autónoma y desvinculada, favoreciendo las elaboraciones de planes incoherentes, con superposición de programas que *“...atenta contra la calidad y efectividad de los servicios. La ausencia de intersectorialidad y coordinación a nivel nacional,*

humanos y las garantías legales. 4. Se dispondrá de diversas medidas, tales como el cuidado, las órdenes de orientación y supervisión, el asesoramiento, la libertad vigilada, la colocación en hogares de guarda, los programas de enseñanza y formación profesional, así como otras posibilidades alternativas a la internación en instituciones, para asegurar que los niños sean tratados de manera apropiada para su bienestar y que guarde proporción tanto con sus circunstancias como con la infracción”.

también suele darse a nivel local o comunal, donde la entrega de prestaciones también se realiza sectorialmente, sin que exista un plan de acción integral técnicamente planificado y gerenciado" (pág.24, párr.1).

Vuelve a utilizarse una terminología de gerenciamiento del sistema y se efectúa un corrimiento en el diagnóstico hacia los territorios subnacionales, resaltándose que, si bien existen planes nacionales en favor de la infancia con compromisos para formalizar la intersectorialidad, muchas veces quedan en acuerdos "...sólo a nivel de cúpulas y burocracias institucionales, sin traducirse en la mejora de los servicios para los/as niños/as" (pág.24, párr.2).

Resulta pertinente la referencia hacia los ámbitos subnacionales ya que, teniendo en cuenta la descentralización prevista por el prototipo del SNI, es la instancia a la que se encarga la implementación de las políticas en dichos territorios, la que **debería implementarse mediante un plan que articule la política pública provincial destinada a N/N/A y que se coordine, a su vez, con otros niveles de gobierno, y específicamente, con el plan nacional de acción.**

Agregamos en relación a este punto que una de las consecuencias de la ausencia de coordinación intersectorial es que dificulta la construcción conjunta del problema a abordar desde una perspectiva de derechos, permitiendo que se continúen realizando prácticas fragmentadas conforme a las lógicas de cada área de intervención (salud, educación, recreación, trabajo, seguridad, desarrollo). Esta ausencia de referencia al marco normativo, posibilita, a nuestro entender, la arbitrariedad en la interpretación de las necesidades de la población destinataria.

Para el IIN, el mecanismo institucional que asegure la intersectorialidad es "...una instancia con autoridad y capacidad de convocatoria" (pág. 24, párr.3).

Esta instancia se referencia con una autoridad administrativa como un “Comité o Consejo Nacional de los Derechos del Niño, Niña y Adolescente”, integrado por ministros y jefes de servicios que estuvieran vinculados al área de infancia, así como con organismos de la sociedad civil. Tendrá como función “...diseñar y coordinar las políticas nacionales en materia de infancia, así como monitorear el estado de situación de los derechos niño/a” y, vendrá a dar “...un peso significativo a la infancia en el espectro político nacional, así como también ser un espacio óptimo para estructurar la intersectorialidad en términos presupuestarios y operativos” (pág.24, párr.7).

Destacamos este lineamiento en tanto está dirigido a un diseño institucional que propicia la actuación intersectorial y en el que los derechos se vuelven a plantear como un eje de las políticas públicas con la convocatoria a distintos actores - estatales y no estatales- como corresponsables en la implementación.

En esta línea, la “intersectorialidad” se plantea necesaria en tanto, se entiende que la satisfacción de los derechos de N/N/A: “...es una temática horizontal, que cruza todos los sectores o ámbitos donde se implementan las prestaciones para la infancia (la escuela, el consultorio de salud, los programas focalizados, etc.)” (pág.24, párr.5).

Desde esta lógica, los distintos actores serán convocados por su “corresponsabilidad” en la satisfacción de los derechos, mediante una actuación sistémica que superaría la fragmentación de las intervenciones previas a la CDN, para lo cual el IIN indica: “...es necesario una instancia administrativa, como el Comité antes señalado, encargada de monitorear o vigilar la situación de los derechos de la infancia de manera horizontal a nivel nacional” (pág.24, párr.5).

Para su operatoria, este Comité contaría con “...una Secretaría Ejecutiva, o Secretaría Nacional de Infancia, que en la estructura del SNI se propone que la ejerza el Órgano de Protección” (pág.24, párr.6).

El rol que se le asigna a este Órgano de Protección es destacado respecto de las políticas públicas focalizadas como el “...organismo especializado del sector público encargado de ejecutar servicios focalizados en beneficio de distintas poblaciones objetivo”, remarcándose que dicho rol no consiste en substituir los servicios universales sino en: “...actuar cuando ellos fracasan, y cuando los niños y las niñas se caen de los sistemas sectoriales quedando marginados de ellos” (pág. 25, párr.1).²³

Detrás de esta estructura orgánica, volvemos a encontrar las lógicas del gerenciamiento de los recursos del sistema, haciendo énfasis en el monitoreo y vigilancia de la implementación lo que, permitiría dar cuenta del objetivo eficacia/eficiencia. Dichos fines requieren, a su vez, la descentralización territorial de la estructura.

Observamos al respecto, que el documento carece de un desarrollo sobre cuáles serían las implicancias positivas del gerenciamiento. Sí, en cambio se releva que: “...en muchos países de la Región, el diseño de política y entrega de prestaciones a la infancia se realiza por distintos actores de manera autónoma y desvinculada del resto”, lo que favorece la “...elaboración de planes carentes de coherencia, la división de esfuerzos y recursos, la sobreposición de programas y la entrega de prestaciones paralelas” (pág.23, párr.5). Esta situación -a modo de diagnóstico- sería la que atenta contra la calidad y efectividad de los servicios.

Por otra parte, el IIN señala que la ausencia de intersectorialidad y coordinación se puede observar nivel nacional, pero también a nivel local o comunal con entrega de prestaciones sectoriales y sin un plan de acción integral, por lo que

²³ En el caso particular de Argentina, dicho organismo ejecutivo es la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia- SENNAF-, replicado en las distintas provincias por organismos de actuación en el ámbito provincial.

se orienta un esquema de la estructura orgánica descentralizada de los tres subsistemas, con políticas públicas universales y políticas públicas focalizadas. La diferencia que observamos en el ámbito nacional con el **Órgano de Protección del SNI** respecto del sistema replicado a nivel provincial, municipal y comunitario es que, en los ámbitos subnacionales, ese organismo es reemplazado por un **“Ente Rector de Protección Focalizada”**.

Las implicancias de este señalamiento son significativas en América Latina, región en la que las reformas estatales de los noventa- particularmente en el caso de Argentina- implicaron la descentralización hacia los gobiernos sub- nacionales, de los servicios de salud y educación públicos, por lo que la articulación intersectorial de las políticas universales, debe contemplarse también a nivel de los gobiernos subnacionales.

Por el contrario, en el esquema propuesto el Ente Rector en los sistemas subnacionales, es definido como aquel encargado específicamente de la protección focalizada, por lo que dichos sistemas subnacionales son perfilados hacia un tipo de intervención residual y, ante el fracaso de las políticas universales.

Como resultado, el esquema que el prototipo orienta hacia los sistemas de protección en el ámbito de territorios subnacionales tendrá, a su vez, fuertes implicancias respecto de los significados y representaciones que se irán hilvanando alrededor de los destinatarios/as de esas intervenciones y del contenido de los programas que se prevén como política pública focalizada.

2 -La Coordinación Externa del SNI:

En este punto observamos que los lineamientos se tornan poco claros en relación al contenido de esta coordinación externa por parte del Órgano de Protección. Así, la idea de que el SNI estaría compuesto de los mencionados tres subsistemas de protección- legal, judicial, social- con políticas universales y focalizadas, nos permite elucidar que están convocados a participar en su conformación, todos los actores públicos y privados que intervienen respecto de

la población de N/N/A de un país, siendo su coordinación y articulación por parte del Órgano de Protección a la que ya se había hecho referencia en el punto anterior (como coordinación interna del sistema).

Excepto en el supuesto de que el IIN considere al SNI únicamente conformado por los programas focalizados, resulta inadecuado para la coordinación externa del sistema se ponga el énfasis en que: *“... el rol del organismo no era el de substituir a los servicios universales, sino actuar cuando ellos fracasan, y cuando los niños y las niñas se “caen” de los sistemas sectoriales quedando marginados de ellos”* (pág. 25, párr.1).

Esta confusión se profundiza con el agregado de que en esta coordinación externa del sistema lo que se busca resaltar es *“...el rol que puede estar llamado a cumplir este Órgano de Protección en lo que hace a la coordinación y articulación de todos los actores públicos y privados que intervienen en el sector infancia de un país, garantizar que el diseño de las políticas de infancia tenga un enfoque de derechos, brindar asistencia técnica a las instancias presupuestarias del Poder Ejecutivo y del Poder Legislativo, y para asegurar que se realice el monitoreo y evaluación de los programas”* (pág. 25, párr.2).

Interpretamos que, con estos lineamientos se busca reforzar la idea de instalar el protagonismo del mencionado organismo en la coordinación y articulación general del SNI, siendo parte de su función articular y coordinar las áreas estatales que; en tanto vinculadas a las políticas universales que se relacionan con la infancia, conforman el SNI.

Sin embargo, el énfasis particular puesto en asegurar que se realice la evaluación y monitoreo sólo de los programas (de carácter focalizados) podría tener consecuencias contrarias a un accionar sistémico, por lo menos en los siguientes aspectos:

Un efecto inverso al objetivo de lograr la coordinación y articulación de acciones dentro del SNI en tanto no se prevé que el rol de evaluación y monitoreo de la autoridad del Órgano de Protección se extienda también respecto a las políticas

universales, habilitando que dichas políticas continúen impregnadas con las lógicas de actuación por área o materia. Por el contrario, a los fines de evitar la fragmentación de la intervención estatal conforme a las prácticas sectoriales, consideramos necesario la construcción conjunta e interdisciplinaria de las problemáticas a abordar, en la que, el contenido de los derechos concernidos, sea el significante central para definir las intervenciones sociales del Estado.

Si bien se postula en el Subsistema de Protección Social que desde la perspectiva del SNI: “...*la articulación o coordinación de estas políticas y programas universales resulta indispensable para la optimización de los recursos humanos, materiales y financieros del Estado*” (pág.19, párr.5), está prevista la intervención del Órgano de Protección sólo, en calidad de asesor respecto del diseño de políticas universales -no en relación al monitoreo ni a la evaluación-, cuando son estas políticas las que deben conformar la base sobre la que se articula el sistema de protección.

Por el contrario, sí se le otorga una intervención más activa en los *Comités Sectoriales de Políticas Focalizadas* en el rol de Secretaría Técnica y se orienta su acción concreta hacia el sector particular de la población destinatario de los programas focalizados, dirigidos a determinadas poblaciones y una vez que las políticas universales han fracasado.

De tal modo, los roles asignados por el prototipo al Órgano de Protección son propiciados para la conformación de una institucionalidad que aparenta ser sistémica, pero que particularmente está dirigida a compensar los efectos que produce la exclusión de las protecciones universales en las personas menores de 18 años.

2.5.7- Estructura orgánica del Sistema Nacional de Infancia

En el Capítulo V del documento se prevé la estructura orgánica del SNI, como expresión gráfica para el diseño de un: “...*Sistema pensado para implementar*

UNA política de Estado de Niñez y Adolescencia capaz de trascender los períodos de gobierno de los países” (pág.26, párr.2) en el marco de la “Doctrina de la Protección Integral” (pág.26, párr.3).

El modelo de Protección Integral de Derechos que pretende instalarse como un cambio de paradigma tendiente a superar la histórica protección/represión de “la minoridad”, presenta en los fundamentos de la estructura del SNI un viraje discursivo, en tanto ya no se hace referencia al contenido de cada uno de los *derechos* reconocidos como *el significativo* a proteger mediante la garantía estatal, sino que se apela al llamado “*Enfoque de Derechos*” como el modo deseable para el funcionamiento del sistema.

Así, se expresa que la estructura orgánica del SNI: “...*contempla en su diseño gráfico la dimensión participativa previendo la interacción de Estado, Sociedad Civil y de los propios Niños, Niñas y Jóvenes en todas las instancias. Desde un Enfoque de Derechos, que es lo que determina que se hable de UNA política de infancia a nivel nacional, se pasa a la riqueza de la PLURALIDAD en lo programático, con la perspectiva de aprovechar las fortalezas de todos los actores, y con el objetivo de poder ejercer los derechos que le confiere su calidad de persona y su condición de ciudadano*” (pág.26, párr.4).

Observamos que, con dicho giro narrativo se produce el desplazamiento de los contenidos de las políticas a, los modos en que se llevarían a cabo las políticas: el cómo. Así, del objetivo de la protección integral de los derechos– con la amplitud que implica: todos los derechos y para cada N/N/A- se pasa a una política de infancia con enfoque de derechos, la que, como vemos en el punto siguiente, es concebida desde la pluralidad de programas.

Señalamos un mecanismo de apropiación discursiva en los lineamientos por el IIN-OEA, mediante el que se utiliza la terminología ligada a la *Protección Integral de Derechos* de N/N/A en tanto marcarían las rupturas con las políticas vigentes al momento de la elaboración de dichos lineamientos, pero a la vez, se

propician que continúen las lógicas propias los dispositivos tutelares en el entramado de los programas focalizados.

2.5.8- Los Programas del Sistema Nacional de Infancia

Los programas focalizados, son ofrecidos como alternativas frente a una situación caracterizada por la exclusión de poder ejercer los derechos y, una vez que hayan fracasado las políticas universales.

Se prevé una organización de los programas conforme a tres componentes:

a- de Ingreso para evaluación la situación del /la niño/a al ingresar a los programas focalizados, b- de Prevención respecto de niños/as y familias amenazados en sus derechos o en situación de riesgo; y c- de Protección Especial, a modo de reparación, para niños/as y adolescentes gravemente vulnerados en sus derechos.

Para visualizar la dinámica del sistema se propone un flujograma que contempla los circuitos relativos a las intervenciones focalizadas sobre los procesos, las instancias que refieren y los actores que intervienen.

En la llamada instancia de ingreso se hace referencia a aquellas que detectan las demandas o situaciones de vulneración de derechos en la población menor de edad y sus familias. Intervendrían en ella los actores del Sistema de Protección Judicial, las familias, las Instituciones y Programas Públicos o Privados (y como instancias a referir respecto a los servicios universales, cuando el/la niño/a y la familia presenta carencias en necesidades básicas como educación, salud, vivienda, etc.). Se postula el ingreso en el subsistema de protección social a partir de la detección de dichas situaciones, la que se representan como una *demanda* para la actuación del SNI.

Compartimos al respecto lo expresado por Cevallos (2009: pág.7) acerca de las modalidades de intervención que implican las políticas focalizadas, en tanto:

“...suponen el direccionamiento de sus acciones sobre poblaciones específicas, especificidad por otro lado que implica la necesidad de la adecuación de la política a las características de sus destinatarios. Reconocimiento de la diferencia e identificación de sus portadores, el papel de la información es aquí crucial”.

Estos programas focalizados no se corresponden, sin embargo, con una intervención singularizada del sistema respecto de cada N/N/A para lograr el resguardo de derechos que se detectan vulnerados, sino como veremos con algún detalle, más bien se corresponden con la aplicación de matrices de acciones ligadas a objetivos propios de los programas.

El siguiente cuadro da cuenta de los componentes de las políticas focalizadas:

Cuadro Nº 6



Observamos que la focalización presenta minuciosas intervenciones de los diferentes componentes del sistema. En el ingreso al sistema van a efectuarse las acciones de diagnóstico-derivación y de orientación a los fines de la derivación de N/N/A hacia diferentes instancias que podrían ser: los servicios universales como las instancias a referir cuando N/N/A y sus familias presentan carencias en necesidades básicas (Educación, Salud, vivienda) y los servicios focalizados que vendrían a estar articulados en una “Red de Programas” focalizados y que son ligados a otros componentes del sistema.

1-El componente de Ingreso:

Está definido como la “puerta de entrada” a los programas del Órgano de Protección y tiene por objetivo “...efectuar una evaluación de niños/as y adolescentes a fin de determinar si amerita que sean atendidos en algún programa de carácter focalizado” (pág.37, párr.1).

Está previsto en el SNI desde lo que se postula como una profesionalización de la instancia de diagnóstico y derivación a modalidades programáticas para evitar las “...internaciones con todos los riesgos de institucionalización que ellas implican” (pág.37, párr.2). Por otra parte, se alude a la filosofía que lo inspira por lo que dichas internaciones en un marco institucional se utilizan: “...como debe ocurrir con la privación de libertad de un adolescente, tan sólo como medida de último recurso y durante el período más breve de tiempo que proceda” (pág.37, párr.2), invocándose para la intervención bajo la modalidad de programas, criterios analógicos a los vinculados a una sanción punitiva.

Sin embargo, advertimos que los programas focalizados deben proteger o restaurar derechos, mientras en las instancias de orden penal, se aplica una sanción. Por lo cual, la llamada “...internación de un niño/a en un marco institucional” (pág.37, párr. 2) aparece impregnada por el estigma del control social de tipo penal.

En cuanto a las modalidades de ingreso, el prototipo prevé como instancias técnicas de intervención inicial, las siguientes:

- a- Centros de Diagnóstico y Derivación: *“...es una instancia de abordaje técnico destinada al diagnóstico y derivación de niños/as y adolescentes que requieren de protección y asistencia (pág.37, párr.4), para vincularlo/a con un programa, asesorando para ello, al Tribunal o Juez. También en estos Centros están previstas intervenciones breves cuando la situación puede ser subsanada mediante una acción puntual con el propósito de evitar internaciones y judicializaciones (pág.37, párr.5).*
- b- Centros de Diagnóstico Ambulatorio: es una *“...modalidad para la atención de niños/as y de adolescentes cuya situación permite que la evaluación se realice en los espacios habituales donde se encuentran, es decir en su familia y su comunidad” (pág.37, párr.7).* Se desarrollan en un espacio al que N/N/A y sus familias concurren para entrevistas y orientación, siendo visitados por profesionales en su domicilio para continuar con la evaluación, pero son intervenciones cortas. Son instancias extrajudiciales (en tanto se trata de derivaciones realizadas por instituciones públicas o privadas, ONG, por solicitud de las familias o de los mismos niños/as). (pág.37, párr.8).
- c- Oficinas de Protección de Derechos: Son instancias que funcionan ligadas al espacio municipal o comunal, desarrollando acciones de promoción de derechos, información, orientación, trabajo con redes locales. Realizan *“...diagnóstico de niños/as y familias, con el propósito de determinar condiciones de riesgo y necesidades inmediatas que se presentan y que requieren de atención” (pág.38, párr.1).*
- d- Centros de Diagnóstico para Adolescentes Inculcados de Delito: Intervienen respecto de adolescentes que la justicia especializada deriva para determinar la viabilidad de inclusión en una medida socioeducativa. En esta instancia se ajusta el diagnóstico primario del

Tribunal y se define técnicamente la derivación del adolescente hacia el servicio o programa más adecuado, lo cual debe disponerse judicialmente (pág. 38, párr.2).

Encontramos que estas modalidades son identificadas como Componente de Ingreso al Subsistema de Protección Social y que: “...una vez efectuadas sus acciones de diagnóstico-derivación y/u orientación, determina la derivación del niño/a a diferentes Instancias a Referir” (pág.34, párr.4). Estos datos serían a su vez, objeto de la evaluación técnica a los fines de la derivación para el abordaje de otras instancias.

Las instancias técnicas adquieren relevancia en tanto es, en este momento, en el que se resignifican e interpretan los hechos y los dichos de N/N/A y sus familias destinatarios de la intervención del SNI por parte de quienes resultan los actores primarios del sistema, y desde estos diagnósticos se habilitan u obturan distintas modalidades de política pública.

Advertimos en las prácticas de observación y de clasificación -sin que se prevea el asesoramiento técnico legal para la defensa de los derechos de quienes son concernidos en la intervención del sistema-, una discrecionalidad en las decisiones que expresan continuidades con las mismas prácticas del Patronato Estatal. Señalamos que los prejuicios de clase, raza o género se ocultan o son de difícil percepción en las modalidades focalizadas, insertas en las prácticas institucionales cuyo presupuesto de funcionamiento reside en el señalamiento de errores, fallas o fracasos de quienes, son representados como beneficiarios.

2- Componente de Prevención:

Previsto como una instancia para N/N/A amenazados en sus derechos o en situaciones de riesgo. Son modalidades de carácter diurno o ambulatorio - clubes de niños, centros diurnos, clubes juveniles, etc. (pág. 34, párr.5).

El objetivo declarado es “...contribuir a generar condiciones para el ejercicio de los derechos de niños, niñas y adolescentes de modo que ninguno de ellos quede excluido de los derechos que se le confieren como persona, privilegiando las estrategias de fortalecimiento de las capacidades de la familia y las comunidades, a fin de minimizar o revertir situaciones de amenaza de vulneración de derechos” (pág. 38, párr.4).

Se aclara que son programas para N/N/A que no presentan condiciones de vulnerabilidad significativas y que se encuentran bajo la responsabilidad de la familia, por lo que es un tipo de atención de nivel primario y que no desarraiga al N/N/A de su medio familiar (pág.38, párr.3). Implica una modalidad de intervención de los organismos administrativos para propiciar el fortalecimiento familiar como un eje central en la superación de las institucionalizaciones del patronato de menores.

En este componente si bien se recupera la narrativa de los derechos en términos de acceso a las condiciones para su ejercicio, observamos menguado -a la luz de los programas que se prevén- el rol del Estado como garante de los mismos. Se enuncia la intervención del SNI como contribución traducida en estrategias de fortalecimiento de capacidades familiares o comunitarias y con calidades de atención calificadas como de “*nivel primario*”. Mientras tanto, se carga a los grupos de pertenencia con las capacidades -o con la falta de ellas- para revertir condiciones estructurales, que podrían derivarse en situaciones de vulneraciones de derechos más gravosas.

Para dar cuenta de nuestro señalamiento, analizamos los programas que se consideran de interés general para la región. Se promueven en esta instancia para evitar o revertir las situaciones de vulneraciones de derechos, las siguientes modalidades de intervención:

- a- Programas de Promoción de Derechos y Fortalecimiento de Redes Comunitarias, con el propósito de sensibilizar sobre la protección de los derechos (pág.38, párr.7).

- b- Programas de Orientación y Consultoría de Asistencia Familiar: que ofrecen a las familias un servicio de consultoría social, psicológica, legal, económica y médica y son destinados a atender situaciones de vulneración de derechos en sus estados iniciales (pág.38, párr.8).
- c- Programas de Atención Diurna para Niños/as y Adolescentes: se desarrollan en establecimientos diurnos insertos en sectores de pobreza o marginalidad. Tienen por objetivo mejorar el desarrollo intelectual, emocional y social de N/N/A y contribuir al desarrollo de las potencialidades de la familia (pág.39, párr.1).
- d- Programas de Atención Integral Diurno para Niños/as con Capacidades Diferentes: para supuestos de N/N/A con discapacidades múltiples que requieran servicios especializados o complementarios de estimulación, terapia u otros servicios (pág.39, párr.3).

Si bien identificamos una enunciación en el primer programa que pareciera acorde a los objetivos generales de una instancia para la prevención de vulneración de los derechos, frente a la convocatoria a las familias como corresponsables de revertir dichas situaciones, remarcamos que corresponde al Estado a través de las acciones del gobierno, garantizar el acceso a los medios necesarios para poder lograrlo, remitiendo a políticas que contemplen las diversas situaciones que atraviesan los grupos familiares en relación al trabajo, la vivienda, la salud, la seguridad, entre otras mediante la articulación con las áreas estatales específicas encargadas de las políticas universales.

En tal sentido, el accionar estatal se torna más gravoso si tenemos en cuenta la sostenida carencia de asistencia técnica letrada de N/N/A, así como de sus grupos de pertenencia -también en este componente- para la defensa de sus derechos, tanto frente a intervenciones arbitrarias del sistema como también, para poder exigir el cumplimiento de las obligaciones estatales.

Observamos debilidades en este componente como instancia de resguardo de los derechos y con el objetivo de “...contribuir al desarrollo de las potencialidades de la familia” (pág.39, párr. 1), o al “...fortalecimiento de capacidades familiares o comunitarias, a fin de minimizar o revertir situaciones de amenaza de vulneración de derechos” (pág.38, párr.4), ya que, la frustración de los objetivos enunciados, podría cargarse a la incapacidad de los grupos de contención afectiva.

Así, en tanto estos programas no se articulen con las políticas de acceso a las condiciones materiales de existencia que permitan dichos propósitos, corren riesgo de ser descontextualizados de la estructura social y económica en la que se desarrollan las vidas de quienes resultan destinatarios –N/N/A y sus familias- posibilitando el ocultamiento en los pliegues del *empoderamiento familiar* y comunitario, de una dimensión más sofisticada del control social.

3- Componente de Protección Especial:

Previsto como protección especial del Órgano de protección “...está integrado por programas dirigidos a atender situaciones en las cuales los derechos de los niños, niñas y adolescentes han sido o están siendo gravemente vulnerados” (pág.39, párr.6) y que “...requieren de intervenciones especializadas de carácter reparatorio. Las modalidades de atención son de diversa índole: residencial, semi-residencial, hasta modalidades ambulatorias” (pág.34, párr.6)

Son programas donde los N/N/A se verían atendidos permaneciendo en sus familias, como otros en que, por las características de vulneración de derechos “...exigen que los niños/as sean separados del grupo familiar, al menos de manera transitoria” (pág.39, párr.6).

En el primer supuesto, el ingreso a los programas puede ser solicitado por tribunales, instituciones públicas o privadas, la propia familia o N/N/A, pero en el segundo, cuando *“...la atención implica alejar al niño de su grupo familiar, el ingreso al programa requiere medida judicial o administrativa con comunicación al ámbito judicial”* (pág.40, párr.1).

En este componente de Protección especial, es donde encontramos una mayor cantidad de programas -en relación a los de prevención-, entre ellos:

- a- Hogares de Acogimiento Familiar Temporal: Previsto para supuestos en que: *“...se ha definido una medida de protección que implica separar al niño/ña de su grupo familiar, es necesario insertarlo temporalmente en una familia sustituta”* (pág.40, párr.2), que puede ser en la familia extendida o, en caso contrario, se busca la participación de otra familia.
- b- Programa de Acogimiento Institucional Temporal: Está postulado como: *“...la alternativa de protección para los niños, niñas y adolescentes que exclusivamente por razones de amparo necesitan ser separados de su grupo familiar, pero que no pueden ser ubicados en programas de acogimiento familiar, por razones de salud, edad u otras”,* situación que: *“...no deja otra alternativa que atenderlos en un marco institucional”* (pág. 40, párr. 3)
- c- Programa de Atención a la Niñez y Adolescencia en Calle: es un programa de carácter ambulatorio que tiene como objetivo: *“...mejorar la calidad de vida de aquellos niños, niñas y adolescentes en situación de calle; es decir, niños/as que, por realidades de pobreza, conflicto familiar y/o exclusión, son expulsados a la calle, durante períodos del día o en forma permanente (niños/as de o en la calle)”* (pág.40, párr.6).

Los objetivos de este último programa se correlacionan con los destinados al *combate a la pobreza* que identificamos más arriba, tales como, potenciar las capacidades para revertir sus condiciones de vulnerabilidad social.

Así, se postula una intervención que tiene como objetivo contribuir a la integración familiar y social de los niños/as “...*potenciando sus capacidades e inserción en las agencias de socialización, con el fin de revertir sus condiciones de vulnerabilidad social*” (pág.40, párr.7), a través (entre otras intervenciones)de la participación de educadores de calle para contactar a N/N/A “...*efectuandouna labor de sensibilización respecto de los objetivos del programa, e interviniendo psico-socialmente, con el fin de revertir la situación de calle*” (Pág.40, párr.8).

d- Programa de Atención a Niños y Niñas Víctimas de Maltrato Infantil y Abuso sexual: Es una intervención que tiene como objetivo contribuir al “...*proceso reparatorio del niño/a víctima de maltrato grave y/o abuso sexual, a través de su protección, de facilitar el proceso de resignificación de la experiencia abusiva y de fortalecer los recursos para el bienestar psicosocial del niño/a*” (pág. 41, párr.1).

En caso de ser los victimarios personas del grupo familiar, se prevé que pueda requerirse el alejamiento del N/N/A; cuando no es el caso, la atención es ambulatoria.

e- Programa de atención al Uso Abusivo de Drogas: Es una intervención para “...*brindar tratamiento específico y lograr la rehabilitación y reinserción social*” y para las que se requiere: “...*la voluntad del adolescente*” y el “*compromiso del entorno familiar y comunitario*” (pág. 41, párr. 3).

Son intervenciones de tipo ambulatorio -excepto en los períodos de desintoxicación que requieren de internación-, que combinan acciones terapéuticas junto con intervenciones psicosociales (pág.41, párr.4).

- f- Programas Específicos Adicionales: Previstos para situaciones específicas, las cuales son “...definidas como emergentes querequieren el desarrollo de otros programas focalizados” (pág.41, párr.5).

Se contemplan como situaciones en las que se intervendría mediante estos programas: la atención de población en explotación sexual comercial, la erradicación del trabajo infantil, la atención de la población migrante, de grupos minoritarios, entre otras.

- g- Programa de Adopción: tiene como objetivo garantizar al N/N/A privado de su familia de origen, su derecho a vivir y desarrollarse en un medio familiar permanente.

Estos lineamientos también nos permiten elucidar cuáles son los principales objetivos tenidos en cuenta en las modalidades de intervención estatal que se propician para la región.

Observamos que la oferta de programas diferencia los contenidos teniendo en cuenta necesidades –presupuestas- de los destinatarios, lo cual implica una ruptura en relación a las actuaciones basadas en la doctrina de la situación irregular en las que no se diferenciaban las modalidades de las respuestas estatales conforme a las diferentes situaciones para abordar.

No obstante, desde la focalización de las intervenciones, se continúa con mecanismos de selección de los/as destinatarios/as del SNI, cuyas condiciones de vida desfavorables y a modo de demanda -determinadas situaciones que son detectadas como previstas en los programas-, provocan una respuesta estatal que se ajusta a los contenidos programáticos.

La racionalidad que inspira la focalización supone el direccionamiento de acciones sobre poblaciones específicas, con la peculiaridad de la adecuación en las intervenciones conforme a características presupuestas de las personas.

Esta discrecionalidad en la selección de la población destinataria de la protección del sistema queda manifiesta en los Programas de Acogimiento Institucional temporal, en la que se encuentra prevista la internación o institucionalización: aunque se postule que el acogimiento tendrá una temporalidad (marcándose una diferencia con las internaciones del patronato estatal), se continúa contemplando el acogimiento institucional como respuesta frente a situaciones amplias e indefinidas.

Por otra parte, en relación a la modalidad contemplada como “Programa de Atención a la Niñez y Adolescencia en Calle”, en una situación de gravedad extrema como la exclusión -que genera el mismo hecho de vivir en la calle-, las obligaciones que corresponden a los gobiernos para revertirla, son reemplazadas por la noción de “contribuir a la integración familiar y social de los niños/as” (pág.40, párr.7), cargándose el objetivo de transformar condiciones estructurales de vulnerabilidad social, sobre N/N/A que el SNI selecciona como destinatarios/as.

Para una mejor comprensión, nos detendremos en las implicancias que la utilización de conceptos como “exclusión” y “vulnerabilidad social”, presentan en las enunciaciones de los programas.

Esta última categoría es utilizada desde los estudios sobre desarrollo para mediciones estadísticas recientes en referencia a las condiciones de los individuos, hogares y/o comunidades que tienen mayor probabilidad de acumulación de desventajas y con menor capacidad de respuesta ante cambios del entorno, que pueda conducirlos a situaciones de pobreza por escasos ingresos o de exclusión del empleo, de los servicios de salud, de la educación, de la protección social y de la vivienda (Busso: 2022)²⁴.

²⁴ “La debilidad en la capacidad de integración social resulta de los procesos de exclusión que genera el sistema social y también de ciertas características de los individuos excluidos; las políticas públicas tienen, en este contexto, el objetivo múltiple y simultáneo de compensar o modificar los factores que llevan a la exclusión, principalmente vinculados al mercado de

A la vez, la noción de vulnerabilidad social que Caroline Moser (1998:3) define como "...la inseguridad y sensibilidad del bien estar (well-being) de los individuos, hogares y comunidades en situaciones de cambio (e implícitamente, en su respuesta y resiliencia a los riesgos que ellos enfrentan durante estos cambios negativos)", incorpora la problemática de los riesgos y también de las capacidades e incapacidades para enfrentarlos. Esto permitiría una graduación de la vulnerabilidad, la que generalmente se concibe en asociación con situaciones de pobreza.

En esta perspectiva, la vulnerabilidad social pasaría a identificarse con el conjunto de limitaciones o desventajas que las personas encuentran para acceder y usar los activos que se distribuyen en la sociedad. Es desde este enfoque de "*activos y vulnerabilidad*" que se proponen políticas sociales centradas en la promoción de las oportunidades de las *familias pobres* para acceder tanto a dichos llamados activos, como al fortalecimiento de sus propias lógicas de administración.

Sin perjuicio de la funcionalidad del concepto en el marco de los estudios sobre desarrollo, creemos que, en la narrativa del IIN, el giro conceptual hacia la categoría de *vulnerabilidad social* se explica, por la dificultad que presentaría actualmente la aplicación de la noción de riesgo social (que hilvanó la protección social durante lo que fuera la sociedad salarial), en tanto, en momentos donde la exclusión se perfila como un estado estable, sería más adecuada la noción de precariedad y vulnerabilidad (Rosanvallón, 2004).

trabajo. El desempleo es una de las manifestaciones de la exclusión, en este caso del empleo, aunque esta no sea la única dimensión relevante en la que se ha utilizado el concepto. De hecho, la inclusión social es la combinación de lo que generalmente se ha considerado como los tres pilares básicos de la integración social en el período del Estado Benefactor: vivienda, familia y trabajo". (Busso, G. "Pobreza, exclusión y vulnerabilidad social. Usos, limitaciones y potencialidades para el diseño de políticas de desarrollo y de población", en Los Derechos Humanos de los vulnerables, marginados y excluidos. Curso Brasileño Interdisciplinario en Derechos Humanos, Fortaleza: Expressao Gráfica e Editora, 2022, p. 159.

Para comprender los efectos para las políticas públicas de la noción de vulnerabilidad, nos apoyamos en el trabajo de Cevallos (2009), en tanto indaga sobre las consecuencias de la focalización en clave del control social, sobre poblaciones vulnerables²⁵, adquiriendo el individuo una centralidad en el ejercicio y las prácticas del bienestar.

Por otra parte, recupera el pensamiento de Foucault (1978) sobre las nuevas modalidades de ejercicio del poder que implica la localización de zonas vulnerables, la intervención sobre poblaciones específicas, carecientes o potencialmente peligrosas.

Compartiendo esta perspectiva, interpretamos que los lineamientos recogen la vulnerabilidad de personas determinadas como centro de la intervención estatal para orientar una respuesta focalizada y, con los contenidos específicos que prevén los programas, evitando poner en tensión cuestiones estructurales.

A su vez, el objetivo de potenciar las capacidades de los destinatarios de estos programas, con otro marco discursivo, permite sostener intervenciones que implican el encierro a través de la internación institucional. Lo que antes se disciplinaba desde el patronato estatal -supuestas conductas desviadas o potencialmente peligrosas-, se reversiona ahora con el fortalecimiento de las capacidades desde la peculiaridad de la focalización para intervenir sobre destinatarios seleccionados y lograr determinados efectos.

Esto se observa en los Programas de Acogimiento Institucional Temporal y, particularmente, en lo relacionado a la acción estatal frente a las situaciones

²⁵ "...En tanto las causas del riesgo se depositan en individuos o grupos, las mismas se desvinculan del cuerpo social: el reconocimiento de las diferencias reales o potenciales de los individuos o grupos no lleva aparejado, sin embargo, la puntualización de las condiciones estructurales en las que las situaciones de vulnerabilidad y precariedad se producen, sino que son atribuidas a comportamientos de los propios grupos. Se trata así de un riesgo social que se ha convertido en una problemática individual" (Cevallos, M.: "Riesgos, solidaridad e intervención sobre lo social" Edición N° 55 - setiembre 2009, pág. 4)

que requiere la puesta en práctica de una respuesta penal en el marco de la CDN, que analizamos a continuación.

- 4- Componente de atención a jóvenes en conflicto con la ley: Se contempla como componente especializado en “...*la atención de adolescentes que han transgredido la ley penal*” (pág.41, párr.9). Son programas sobre medidas y sanciones de responsabilidad penal juvenil con “...*modalidades de atención desde medidas privativas de libertad hasta medidas de carácter educativo referidas al servicio comunitario*” (pág.34, párr.7)

Estos programas son diferenciados de los programas de protección, como así también de sus destinatarios “...*sólo podrán ingresar a estos programas por disposición como consecuencia de un proceso garantista*” (pág. 42, párr.2).

Dichos programas son:

- a- Centro de Recepción, Diagnóstico y Derivación: cumple una función técnica subsidiaria de la judicatura, a los fines del diagnóstico y la derivación a distintas modalidades programáticas.
- b- Centro de Internación Provisoria: previsto como un servicio de internación provisoria en el marco de una decisión judicial, debiendo “...*proveer detención segura y garantista durante la investigación del hecho infraccional*” (pág.42, párr.4) durante la espera de una decisión judicial o sentencia, ofreciendo “*una rutina de chequeo de salud, un mínimo de servicios educativos, servicio nutricional, recreación en grupo e individual, seguridad personal, servicio religioso voluntario, información y formación jurídica sobre derechos legales y constitucionales, y un servicio de asesoramiento y orientación*” (pág.42, párr.6).
- c- Centros de internación: previstos en modalidades de semi-libertad y de medidas de privación de libertad. Se requiere que estén predeterminados los plazos de duración, teniendo como objetivos:

“además de satisfacer las necesidades básicas de los adolescentes en espacios cerrados, deberán promover la capacidad de responsabilización del adolescente, que le permita aprehender los mecanismos y procesos de autoconocimiento, y el manejo cognitivo y emocional de los factores que inciden en su conducta, así como también, la apropiación de habilidades y destrezas para viabilizar el tránsito hacia su reinserción en su comunidad de origen” (pág.43, párr.3).

- d- Programas de Medidas Educativas de base comunitaria: abarcan todas aquellas *“... medidas educativas integradas a una decisión de la justicia especializada de adolescentes que suponen la permanencia de éstos en su marco de convivencia familiar y comunitaria”* (pág.43, párr.4).

Dentro de éstos últimos se contemplan modalidades de programas con “énfasis en la responsabilización”, como libertad asistida y vigilada, y los programas con interacción con la víctima o colectivo agredido. En estos programas se propone *“...la confrontación del adolescente- responsabilizado por el Poder Judicial- a un proceso de autoaceptación de esa responsabilidad y de las consecuencias de la infracción, en particular de las vinculadas al daño causado.”* (pág.43, párr.6).

Otros programas, con énfasis en la llamada “socialización complementaria” tienden a *“...una transferencia de recursos al joven para la generación de oportunidades efectivas orientadas a la inserción social y laboral”* (pág.43, párr.8). Estos programas recorren *“...dimensiones de abordaje tales como: la participación en el sistema educativo formal”,* como para *“...procurar la reinserción social, desarrollo de destrezas y habilidades para la inserción ocupacional, participar en oportunidades reales de inserción en el mercado laboral, recibir apoyo para la identificación y acceso a soluciones habitacionales, etc.”* (pág.43, párr.9).

Remarcamos la orientación inicial de diferenciar en estos programas las intervenciones sociales de las punitivas, denominada “*de las dos vías*”.

Sin embargo, observamos que los lineamientos no distinguen la incumbencia de esta área especializada en situaciones de índole penal -que se acota a la implementación de las medidas y sanciones judiciales- respecto de las que corresponden a la protección y reparación de derechos o, de otras cuestiones relativas al objetivo de inserción familiar y social. A estos fines, en tanto se encuentran ligados a la protección y reparación de derechos, deberían intervenir los programas existentes en el subsistema de protección social.

La carencia de previsiones para articular las intervenciones- penal o de protección de derechos-, impide evitar que en las acciones estatales de atención en cuestiones de salud, educación o recreación respecto de adolescentes que sean imputados de un delito o se encuentren cumpliendo una sanción, se imprima la estigmatización punitiva en tanto dicha atención se realiza desde los ámbitos o bajo las áreas penales.

2.5.9- Sistemas de información para el monitoreo de derechos y el gerenciamiento del SNI

En el capítulo VII del documento se prevén las orientaciones para el monitoreo de derechos y la recopilación de información que permita el funcionamiento del sistema, las cuales se postulan desde las lógicas del gerenciamiento.

A tales fines, como instrumento que acompaña el funcionamiento del SNI, se propone la creación de un sistema integrado de información, que permita “...disponer de la información sobre los procesos políticos vinculados a niñez y adolescencia (códigos, directrices, leyes, decretos, proyectos de ley, planes nacionales de desarrollo y otros)” (pág.44, párr.1) para que “... un Sistema Nacional de Infancia pueda funcionar de manera eficaz y eficiente” (pág.44, párr.1), retomando este eje como objetivo para la dinámica del sistema.

En este sistema integrado se registrarían “...los datos necesarios para poder monitorear el respeto por los derechos de la población atendida por el Sistema de Protección Social del país, y para poder ejercer la rectoría entre cuyas responsabilidades está el diseño de políticas y la implementación de programas a nivel nacional”. (pág.44, párr.4)

Con este fin, el IIN promueve que los SNI para la región implementen dos sistemas de información: el Sistema de Información para la Infancia (en adelante SIPI), como “sistema de información focalizada para la infancia” bajo la órbita del Órgano de Protección (pág. 46) y el Sistema Nacional de Información de Infancia (en adelante SINAI), bajo la órbita de una Secretaría Técnica dependiente del Consejo o Comité Nacional de Derechos del Niño/a y del Adolescente (pág.44, párr.5):

Cuadro N°11



El SIPI contaría con la información de cada NNA atendido/a por el SNI a los fines de que: 1- permitan conocer su situación y la de sus familias, 2- dé cuenta de las distintas intervenciones realizadas, 3- realizar el seguimiento y monitoreo.

Se prevé para el registro de datos, que dicho sistema deberá *“...tomar en cuenta los distintos niveles de riesgo, los diferentes grupos etarios y las diversas áreas que están implicadas en la protección y el desarrollo integral de los niños, niñas y adolescentes. También se deberá registrar la propia opinión de los niños/as y jóvenes en todo lo que los concierne”* (pág.44, párr.2).

Por otro lado, el SNII -sobre la base de los datos del sistema de información “CHILDINFO” promovido por UNICEF para la región-, contempla datos, indicadores y estadísticas sobre la situación de la infancia. En ese sentido, se postula que, quienes *“...trabajan en el área infancia deben poder acceder, pues con facilidad a indicadores de salud, educación, índices de vulnerabilidad y otros aspectos que se consideren necesarios para diseñar políticas y gerenciar Organismos de Protección”* (pág.44, párr.3).

Los bancos de datos de ambos sistemas, según el prototipo, son los que deberán: *“...alimentar un conjunto de variables para construir indicadores que permitan monitorear periódicamente los avances del propio Sistema Nacional de Infancia en todos sus niveles, componentes, cumplimientos de metas, etc.”* (pág.44, párr.4), resaltando tanto la faz de monitoreo como la de evaluación del funcionamiento del sistema y que, el uso de la información, deberá estar protegida a los fines de que no se violen los derechos de la CDN ni se transgreda el secreto estadístico que rige en los países.

Si bien se propicia la evaluación como una instancia del proceso de las políticas, señalamos que no se la relaciona con la obligación de la rendición de cuentas - *accountability*- ni tampoco con la participación ciudadana en los procesos de decisiones políticas (Cunill Grau, 2010:2), que sí caracterizan las políticas públicas con enfoque de derechos.

De igual modo, carece de orientaciones relacionadas a la evaluación necesaria previa que permita realizar diagnósticos adecuados sobre la situación de las infancias y las adolescencias sobre la base de datos cuantitativos confiables.

Los datos de ambos sistemas irían generándose mediante la interpretación que, respecto de determinada situación, efectuarían quienes actúan en los distintos componentes y en las distintas áreas del sistema.

Advertimos a partir de este esquema organizativo paralelo de ambos sistemas que, el análisis de la información, que a su vez va conformando los indicadores de cada sistema de información postulado, será resultado, a su vez, de las lógicas de actuación de quienes intervienen. En el caso de las políticas focalizadas, podrían presentar una fuerte pregnancia hacia la naturalización frente a las situaciones de vulneración de derechos, propias de la exclusión social de la población de N/N/A seleccionados como destinatarios de los programas.

De tal modo, los datos que alimentan el SNI van a tener dos fuentes de información divididas por la modalidad de las políticas de que se trate (las que responden a su vez, a las diferentes lógicas de actuación de los dos sistemas), a: los datos relacionados con las políticas focalizadas y; b: los datos relacionados a las situaciones generales de las infancias.

De tal modo, desde los lineamientos para el SIPI, a nuestro parecer, se posibilitan racionalidades derivadas de la propia segregación institucional que implican los programas focalizados y que se emparentan con las que informaban a los dispositivos tutelares.

Sin perjuicio de que quienes trabajen en el Subsistema de Protección Social puedan tener acceso a los indicadores de salud y de educación como, así también a los índices de vulnerabilidad que arrojen los datos del SNII, dichos indicadores corren con el riesgo de ser analizados y reinterpretados por quienes

integran un componente institucional específico desde el marco de las lógicas de actuación consideradas apropiadas para los parámetros de la focalización y, para su justificación (en tanto la intervención dentro del sistema tiene un carácter compensatorio de la exclusión).

3.- CONCLUSIONES Y REFLEXIONES FINALES

Nos propusimos en esta tesis indagar cuáles fueron los propósitos de los lineamientos emanados del IIN-OEA, durante el período 2000 a 2005, en el marco de la implementación de la CDN y para la conformación de los llamados sistemas de protección para la infancia en los países de la región, siendo nuestra hipótesis que tuvieron como principal objetivo focalizar el control social sobre las poblaciones en situación de pobreza.

En el recorte temporal de nuestra investigación, realizamos el análisis de la Opinión Consultiva Nro. 17 de la Corte IDH- y de las recomendaciones del Comité de los Derechos del Niño para la implementación de la CDN, a través de las Observaciones Generales, demostrando que las posiciones de estos organismos vinculadas a la aplicación de la CDN, fortalecieron la consideración de sujeto de derechos de N/N/A y su trascendencia para las acciones de gobierno en tanto comenzaron a interpelarse las que fueron implementadas mediante el Patronato Estatal de Menores.

Por otra parte, señalamos el proceso en que -tanto desde estos organismos como desde la literatura especializada-, se va perfilando otra concepción sobre las políticas públicas - postulada como superadora de aquéllas- en la que el rol de los Estados es central para garantizar los derechos reconocidos, fortaleciendo el ámbito familiar en tanto apropiado para el cuidado de N/N/A y el goce de sus derechos. De allí que la *Protección Integral de Derechos*, fue representada como un nuevo paradigma desde el cual se pone en cuestión la intervención estatal que caracterizaba la *Doctrina de la Situación Irregular* y, en su reemplazo, sobre la base de la universalidad del discurso de los derechos, se proponen políticas que habilitarían nuevos modos de organización de las relaciones de N/N/A con el Estado, con la familia y con la comunidad.

Desde este marco interpretativo, los derechos reconocidos en la CDN implican obligaciones jurídicas asumidas por los Estados, siendo convocados también los grupos familiares, la comunidad y las organizaciones no gubernamentales como corresponsables en su efectivización. Para ello, deben contemplarse los contextos en que transcurren las vidas de N/N/A, sus familias y su comunidad, por lo que, las políticas ligadas a garantizar derechos integran, y a su vez, están condicionadas, por el modelo político y económico que estructura las relaciones sociales en un territorio nacional dado.

Pudimos demostrar a través de los documentos que analizamos (particularmente de los elaborados por el IIN-OEA) cómo el rol del Estado (invocado como garante de los derechos), aparece resignificado mediante adaptaciones consideradas adecuadas para el contexto regional, promoviendo una gestión estatal ligada a los ejes de eficacia y eficiencia en el marco de las reformas neoliberales de fines de siglo.

Por otra parte, identificamos como propósitos de los lineamientos orientar la intervención social estatal hacia el llamado “*combate a la pobreza*” y a la búsqueda de sociedades con “*capital humano*”, los que se muestran vinculados a una intervención estatal destinadas al control de determinados sectores de la población más que a la protección de derechos de N/N/A.

Particularmente respecto del modelo del sistema de protección propuesto, como resultado de nuestra investigación, podemos concluir que las políticas priorizadas son las focalizadas, demostrando que:

- a- Si bien se consideran como destinatarias del Sistema Nacional de Infancia (SNI) a las poblaciones de menores de 18 años y sus familias, el énfasis se coloca en el *Subsistema de Protección Social*, especialmente respecto a los programas focalizados y a los modos de gerenciarlos -por el propuesto *Órgano de Protección*- bajo el objetivo de eficacia-eficiencia en la gestión.

En consecuencia, la noción de una protección de derechos para cada N/N/A sobre la base del fortalecimiento de las políticas de alcance universal del sistema, se debilita.

b- Desde esa lógica, a partir de una profusión de programas, se definen las intervenciones estatales que son direccionadas hacia determinados sectores de población de N/N/A y sus familias. Identificamos de tal modo cómo, esta orientación del SNI respecto de una población seleccionada, orienta también modalidades específicas de actuación estatal sobre la base de programas diseñados exclusivamente para situaciones de exclusión o vulneración social.

Las necesidades -definidas por el SNI mediante programas- de estos sectores de población, constituyen la demanda sobre la cual se organiza una peculiar respuesta de intervención estatal. Por una parte, dichas situaciones son alegadas como vulneraciones de derechos; por la otra, son enmarcadas en el propósito del *combate a la pobreza* que desplaza como objetivo principal del sistema a la *Protección Integral de Derechos*.

Asimismo, la intervención sistémica se prevé mediante prestaciones básicas que son consideradas costosas en clave de *eficacia/eficiencia*, por lo que su mínima calidad respecto de la población seleccionada como destinataria (que es considerada *beneficiaria* de la acción estatal) resulta naturalizada.

c- Desde un discurso universal de protección de derechos, el SNI se articula como un instrumento de control social destinado a determinados sectores de la población, evitando tensionar las condiciones estructurales que provocan las desigualdades en el goce de los derechos.

La intervención mediante programas, prestaciones o servicios, se destina sólo hacia sectores de la población respecto de quienes las políticas universales habrían fracasado, y a los que, en tanto su situación de exclusión o vulneración social, son calificados beneficiarios del sistema de protección social estatal.

Se obtura, de tal modo, la utilización del significado de los derechos en términos de ciudadanía -ligados a un territorio nacional- y como parámetro para orientar los contenidos y la calidad de la protección social para todas (y cada una) de las personas menores de 18 años y de sus familias, como política pública.

Como consecuencia, la búsqueda hacia la ruptura de las discrecionalidades estatales que caracterizaron a las prácticas tutelares, no se logra. Esto se agrava ante la ausencia de asistencias legales de destinatarios del SNI y sus familias, que hagan posible el control de los actos administrativos.

Sobre la base de criterios tendientes a: 1- convocar a las familias al cumplimiento de los roles de crianza, cuidado y protección considerados apropiados para potenciar el capital humano; 2- evitar la judicialización; 3-resolver las situaciones de vulneración social con los recursos familiares, sectoriales o comunitarios y los diversos programas, se sostiene la intervención social estatal focalizada hacia los mismos sectores de la población sobre las que se intervenía desde el Patronato Estatal de Menores, con la novedad de no requerirse la judicialización previa, en tanto ahora se implementaría mediante la actuación de los órganos administrativos específicos.

d- Por otra parte, en cuanto a la nueva institucionalidad, si bien se postula la descentralización del sistema -que favorece su dinámica hacia el interior de los territorios subnacionales-, las lógicas de actuación del sub-sistema de Protección Social con intervenciones específicas para determinados N/N/A, son replicadas en los diseños de organismos descentralizados. Además, dichas intervenciones, consideradas costosas, se promueven en tanto los recursos estatales se apliquen bajo una racionalidad de eficiencia.

Identificamos estas características del modelo institucional como mecanismo facilitador para que el sistema adquiriera una fuerte pregnancia con la racionalidad de la focalización de las intervenciones.

Como consecuencia, a través del diseño del propio instrumento, se evita poner en cuestión la existencia y la calidad de políticas universales y las causas estructurales de los “fracasos” de estas políticas, que motivan la intervención a modo de componente auxiliar, del subsistema de Protección Social.

e- Demostramos cómo, los propios programas van redireccionando a su vez, los roles estatales, orientando la actuación de todo el SNI sólo hacia determinados/as destinatarios/as

De tal modo, va desplazando como objetivo del resguardo de los derechos reconocidos (tanto como parámetro de las obligaciones asumidas por los gobiernos para garantizarlos, como para, hacer visibles las desigualdades existentes entre la población en cuanto a su posibilidad de goce) siendo sustituido por el objetivo de *combate a la pobreza*.

f- Dimos cuenta de cómo las intervenciones en el prototipo del SNI, son direccionadas para que se aborden mediante un conjunto de programas focalizados -los que se postulan- organizados en un sub-sistema de protección social.²⁶

Dicha focalización mediante los programas es planeada para la ejecución descentralizada y territorialmente más cercana. Esto podría favorecer la

²⁶ “Detrás de la preocupación humanitaria y la perspectiva positivas de la nueva estrategia, nuevas formas de poder y control, más sutiles y refinadas, fueron puestas en operación. La habilidad de los pobres para definir y hacerse cargo de sus propias vidas fue erosionada en una forma más profunda que quizás nunca antes. Los pobres se convirtieron en el banco de prácticas más sofisticadas, de una variedad de programas que parecían ineludibles. Desde las nuevas instituciones del poder en los Estados Unidos y Europa, desde las oficinas del Banco Internacional para la Reconstrucción y el Desarrollo y las Naciones Unidas; desde las universidades, institutos de investigaciones e instituciones de Estados Unidos y Europa; y desde las nuevas oficinas de planificación de las grandes capitales del mundo subdesarrollado, este era el tipo de desarrollo que era activamente promovido, y que en unos pocos años extendió su alcance a todos los aspectos de la sociedad” Arturo Escobar, *Encountering Development. The Making and Unmaking of the Third World*, p. 39 citado por Edgardo Lander, comp. “La Colonialidad del Saber. Eurocentrismo y Ciencias Sociales. Perspectivas Latinoamericanas”, 2da. Ed. Buenos Aires, 2011, Ed. Ciccus- CLACSO, p. 36.

utilización de redes comunitarias, lo cual se compadece con la descentralización del propio diseño del sistema en las formas federales de gobierno y con una institucionalidad que se replica en los territorios subnacionales.

Sin embargo, en los lineamientos que fuimos analizando, la descentralización no se relaciona con el encausamiento de un accionar sistémico orientado a implementar la CDN como política pública, sino para dar cuenta de una gestión gerencial de los recursos estatales (ligado al objetivo de la eficacia en el combate a la pobreza).

De esta manera, las condiciones de vida desfavorables, la desigualdad, la pobreza (multicausal y multidimensional) y la exclusión, son resignificadas en el por el IIN, como situaciones de vulnerabilidad de quienes son representados como “la demanda” que alimenta el subsistema de protección social.

g- Mostramos cómo desde una nueva narrativa anclada en los derechos, los mecanismos de segregación de determinados sectores de población y de selección de las situaciones a abordar con las intervenciones sociales estatales, continúan. Ello explica por qué, la noción de vulnerabilidad social como eje para seleccionar la población destinaria de los programas, es acompañada con el objetivo de la igualdad de oportunidades.

Como principio organizador de la solidaridad social (y la utilización de este principio conjuntamente con la noción de vulnerabilidad social), la invocada igualdad de oportunidades permite dar sostén al gobierno sobre dichos sectores de población mediante los programas focalizados del sistema.

Así también, la noción de capital humano y la invocación a la capacidad individual o de las familias como grupos de referencia afectiva de N/N/A, complementa la narrativa que fundamenta una actuación del SNI focalizada, poniendo el énfasis en un rol estatal compensador de las desigualdades, que se representan naturalizadas en el marco de los propios modelos de desarrollo que las generan.

h- En este esquema, la apelación a la retórica universal de los derechos, mientras se orienta la estructura orgánica hacia programas focalizados, se explica en el carácter instrumental que va adquiriendo el SNI, para el control social.

Definida como población destinataria, la intervención focalizada mediante programas de servicios básicos con el objetivo declarado de la lucha a la pobreza²⁷, no se relaciona tanto con el resguardo universal de derechos de N/N/A en el marco de su grupo de pertenencia afectiva, sino, presenta más bien vinculaciones profundas con exigencias propias de la fase actual del neoliberalismo.

De tal modo, demostramos cómo frente a la vulnerabilidad social y la exclusión, pero apelando al marco de los derechos de la CDN, con los lineamientos para la conformación de los sistemas de protección promovidos por el IIN-OEA para América Latina y el Caribe, fue tejiéndose una relación de continuidad del accionar estatal hacia los sectores de población empobrecidos.

De tal modo, el lenguaje de guerra utilizado *-combate a la pobreza-* reversiona el control social sobre poblaciones que siguen siendo consideradas peligrosas.

²⁷ En su informe dedicado al «combate contra la pobreza», el Banco Mundial (2001) también prestó especial atención al tema de la reforma del Estado, a partir de la siguiente pregunta: ¿Cómo hacer para que las instituciones del Estado sean «más sensibles con los pobres»? (pág.17) y entre otras, aparece la estrategia: “ j) estimular la vinculación de asociaciones voluntarias y ONGs a gobiernos locales y comunidades para aumentar la «participación social» y las «sinergias» entre el Estado y la población más pobre, así como viabilizar programas sociales puntuales y focalizados”(Mendes Pereira, op. cit. p. 47)

4.- BIBLIOGRAFÍA

Agamben, G. (2002). *Homo Sacer I*. Madrid, Biblioteca de Filosofía, Madrid, Editorial Nacional.

Aguilar, L. (2014). *La Nueva gobernanza pública*. Instituto de investigación en política pública y gobierno, Universidad de Guadalajara.

Andrenacci, L. (comp.). (2005). *Problemas de Política social en la Argentina contemporánea*. Buenos Aires. UNGS-Prometeo Libros.

Belmartino, S. (2005). "Crisis y reformulación de las políticas sociales", en *Dictadura y Democracia (1976-2001)*. Col. Nueva Historia Argentina Sudamericana, 2005, Buenos Aires, Ed. Sudamericana, pp. 227-279.

Beloff, M. (2004). "Luces y sombras de la Opinión Consultiva 17 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos: Condición Jurídica y Derechos Humanos del Niño" en *Los derechos del niño en el sistema interamericano*, Buenos Aires, del Puerto Cap. 4.

Bobbio, N. (1991). "*El tiempo de los derechos*". Madrid, Editorial Sistema

Bobbio, N. (2008). "*El futuro de la democracia*". Méjico, Fondo de Cultura Económica.

Busso, G. (2022). "Pobreza, exclusión y vulnerabilidad social. Usos, limitaciones y potencialidades para el diseño de políticas de desarrollo y de población" en *Los Derechos Humanos de los vulnerables, marginados y excluidos. VIII Curso Brasileño Interdisciplinario en Derechos Humanos*. Fortaleza: ExpressaoGráfica e Editora, pp. 143-187.

Bustelo, E. (2011). *El recreo de la infancia*, Buenos Aires, Siglo XXI.

Carli, S. (1999). "La Infancia como construcción social" en *De la Familia a la escuela: infancia, socialización y subjetividad*, Buenos Aires, Santillana.

Cevallos, M. (2009). "*Riesgos, solidaridad e intervención sobre lo social*"
Margen: Revista de Trabajo Social y Ciencias Sociales, (55),5.

Colángelo, A. (2003). *La mirada antropológica sobre la infancia. Reflexiones y perspectivas de abordaje*. Laboratorio de investigación en Antropología Social. Universidad Nacional de la Plata, Argentina.

Cortes, R y Marshall, A. (1991). *Estrategias económicas, intervención social del Estado y regulación de la fuerza de trabajo. Argentina 1890-1990*. Primer Semestre 1991- Estudios del Trabajo Nro. 1- Asignatura: Trabajo y Sociedad. Universidad de Buenos Aires..

Cunill Grau, N. (2010). *Las políticas con enfoque de derechos y su incidencia en la institucionalidad pública*. Caracas, Revista del CLAD, Reforma y Democracia, Nro. 46.

Chumbita H. (2015). *Fundamentos para los estudios organizacionales: aportes del pensamiento crítico suramericano*. Junio 2015 Cuadernos EBAPE BR 13(2), pp. 390-401.

Deluchey, J. et. al. (2014). "El gobierno de los derechos humanos en la era neoliberal" en *Derechos Humanos y Políticas Públicas*. Barcelona: Red de Derechos Humanos y Educación Superior, pp. 15-49.

De Sousa Santos, B. (1998). *La globalización del Derecho- Los nuevos caminos de la regulación y la emancipación*, Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional de Colombia- Ilsa, Bogotá UNIBIBLOS.

De Sousa Santos, B. (2010). *Para descolonizar Occidente. Más allá del pensamiento abismal*. Buenos Aires, CLACSO, Prometeo Libros.

De Sousa Santos, B. (2014). *Derechos humanos, democracia y desarrollo*. Bogotá: Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, Dejusticia

Donzelot, J. ([1979] 1990). *La policía de las familias. Familia, sociedad y poder*. Valencia, Pretextos.

Dubet, F. (2012). *Los límites de la igualdad de oportunidades*. Nueva Sociedad, n. 239, may./jun, pp. 42-50.

Dubet, F. (2016). *Debate: ¿Igualdad de posiciones o igualdad de oportunidades?*
Fuente: Socialista: El Dipló.

Dubet, F. (2012). *Repensar la justicia social. Contra el mito de la igualdad de oportunidades*. Buenos Aires, Siglo XXI: 2012a.

Dubet, F. (2012). *Los límites de la igualdad de oportunidades*. Nueva Sociedad, n. 239, may./jun.2012b, ISSN: 0251-3552, www.nuso.org. pp. 42-50.

Dutschaztsky, S. (2000). *Programas sociales, políticas públicas y subjetividad*. Buenos Aires. Ed. Paidós.

Elías, N. (1997). *La civilización de los padres y otros ensayos*. 1era. ed. en castellano 1998, Editorial Norma S.A., Santa Fe de Bogotá

Fleury, S. (2002). *Políticas sociales y ciudadanía*. INDES.

Foucault, M. (2012). *El poder, una bestia magnífica. Sobre el poder, la prisión y la vida*. Buenos Aires, Siglo XXI Editores.

Foucault, M. (1979). *Nacimiento de la biopolítica*. Curso en el College de France, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.

Gaitán Muñoz, L. (2006). La nueva sociología de la infancia. Aportaciones de una mirada distinta. *Política y Sociedad*, 43(1), 9-26.

García Méndez, E. (1991). *La Convención Internacional de los Derechos del Niño: de la situación irregular a la protección integral*, Brasilia.

García Méndez, E. (1997). *De menor a ciudadano: Las políticas sociales para la infancia en el contexto de la doctrina de la Protección Integral*. Santa Fe de Bogotá.

García Méndez, E. (comp.) (2006). *Protección Integral de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, Análisis de la Ley 26.061*. CABA .Fundación Sur- Editores del Puerto.

Golbert, L. (1996). *Viejos y nuevos problemas de las políticas asistenciales*. Buenos Aires, C.E.C.E.

Goldstein, M. (2019) *El sistema de Protección de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes: características y desafíos de su implementación en la Provincia de Buenos Aires*. Tesis de Maestría en Administración y Políticas Públicas, Universidad de San Andrés, Buenos Aires.

Grassi, E. et. al. (1994). *Políticas sociales, crisis y ajuste estructural: (un análisis del sistema educativo, de obras sociales y de las políticas alimentarias)*. 1° ed. Buenos Aires, Espacio Ed.

Guadarrama Sánchez, G. (2003). *Gerencia pública y política social en Latinoamérica Economía, Sociedad y Territorio*. Vol. IV, núm. 13, El Colegio Mexiquense, A.C. Correo-e: gguadarr@cmq.edu.mx, pp. 127-162.

Jenks, C. (1996). *Childhood*. London. Editorial Routledge.

Habermas, J. (2000). *La constelación posnacional*. Madrid, Paidós.

Hesse, K. (1996). "Significado de los derechos fundamentales" en *Manual de Derecho Constitucional*. Madrid, España: IVAP-Marcial Pons, pp. 85.

Jørgensen, S y Holzmann, R. (2003). *Manejo social del riesgo: un nuevo marco conceptual para la protección social y más allá*. Revista Facultad Nacional de Salud Pública, vol. 21, núm. 1, Universidad de Antioquia, Colombia.

Kuhn, T. (1962). *La estructura de las revoluciones científicas*. Universidad de Chicago.

Lautier, B. (2005). *Las condiciones políticas de la universalización de la protección social en América Latina*. -IEDES- Universidad de Paris I.

Lander, E (comp.) (2011) *La Colonialidad del Saber. Eurocentrismo y Ciencias Sociales. Perspectivas Latinoamericanas*, 2da. Ed. Buenos Aires, Ed. Ciccus-CLACSO.

López Oliva, M. (2006) “Las políticas públicas en la ley 26.061: de la focalización a la universalidad” en *Protección Integral de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes. Análisis de la ley 26.06*. CABA. Fundación Sur-Editores del Puerto, Cap. VIII.

Llobet, V. (2011) *Las políticas para la infancia y el enfoque de derechos en América Latina. Algunas reflexiones sobre su abordaje teórico*. XXXVIII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. Asociación Latinoamericana de Sociología, Recife.

Magistris, G. (2016) *El gobierno de la infancia en la era de los derechos*. Tesis de doctorado. Universidad de Buenos Aires.

March, J. y Olsen, J. (1997). “El ejercicio del poder desde una perspectiva institucional” en *Gestión y Política Pública*. México. Centro de Investigación y Docencia Económicas, vol. VI, núm. 1.

Mari, E. (1986). *Racionalidad e imaginario social en el discurso del orden*. Universidad de Alicante.

Marshall T. H y Bottomore, T. (2004). *Ciudadanía y clase social*. Buenos Aires, Losada.

Marx, Karl (2000) *Canto para Jenny y otros poemas*. México. Ed. El Viejo Topo.

Marx Karl (2004) *Sobre la cuestión judía*. Buenos Aires. 1ª ed. Prometeo Libros.

Mayall, B. (2000). *The sociology of childhood in relation to children's rights*. The International Journal of Children's Rights 8, Kluwer Law International. Printed in the Netherlands, pp. 243–259.

Mejía Ortega, L.- Franco Giraldo, A. (2007). *Protección Social y Modelos de Desarrollo en América Latina*. Facultad Nacional de Salud Pública, Universidad de Antioquia, Colombia. Revista de Salud Pública, vol.9, núm. 3, pp. 471-483.

Mendes Pereira, J. M. (2006). "El Banco Mundial y la reforma del Estado: ¿más allá del Consenso de Washington?" en *Pensar a Contracorriente III*, Editorial de Ciencias Sociales Editores: Yasmin Portales Machado, pp. 32-64.

Mignolo, W. (2010). *Desobediencia epistémica: retórica de la modernidad, lógica de la colonialidad, gramática de la descolonialidad*, 1 ed. Buenos Aires, Ed. Del Signo.

Mokate, K. y Saavedra, J. (2006). *Un enfoque integral para la gestión de políticas y programas*. Documentos de Trabajo del INDES.

Moser, C. (1998) : "Reassessing urban poverty reduction strategies: The asset vulnerability framework" en *World Development*. Washington, The World Bank, Vol. 26, Nº 1, pp. 1-19.

Offe, C. (1990). *Contradicciones en el Estado del bienestar*. México, Ed. Alianza.

Oszlak, O et. al. (2007). "Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación" en *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*, Proyecto de Modernización del Estado Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación, CABA, pp. 565/578.

Oszlak, O. (1997). *Notas críticas para una teoría de la burocracia estatal*. Buenos Aires. CEDES/G.E. CLASCO, vol. 8.

Ranciere, J. (2004). *¿Quién es el Sujeto de los Derechos del Hombre?* en *The South Atlantic Quarterly*, Duke University Press, 103:2/3.

Repetto, F. y Andrenacci, L. (2005). "Ciudadanía y capacidad estatal: Dilemas presentes en la reconstrucción de la política social Argentina" en *Problemas de*

la Política Social en la Argentina contemporánea. Buenos Aires, Prometeo-U.N.G.S.

Rosanvallon, P. (2004). *La nueva cuestión social. Repensar el Estado de Providencia*. Buenos Aires, Ed. Manantial

Sacchi, E. (2006). *Neoliberalismo y subjetividad. Notas para pensar la gubernamentalidad de nuestro tiempo*. Buenos Aires. Revista Identidades, Nro. 10, ISSN 2250-5369, pp. 22-33.

Stoker, R. (1993). "Un Marco de Análisis para el Régimen de Implementación: Cooperación y reconciliación entre los Imperativos Federalistas" en *La Implementación de las Políticas*. México. Ed. Porrúa

Svampa, M. (Dir.) (2008). Proyecto: *Modelos de Desarrollo: actores, disputas y escenarios en la Argentina contemporánea*. Programación PICT 2008.

Zapiola, M. (2010). "La Ley de Patronato de Menores de 1919: ¿una bisagra histórica?", en *Las Infancias en la Historia Argentina. Intersecciones entre Prácticas, Discursos e Instituciones (1890-1960)*. Buenos Aires. Prohistoria, pp. 117-132.

5.- ANEXOS

Convención sobre los Derechos del Niño. Organización de las Naciones Unidas.

Disponible en:

<https://www.unicef.org > convencion-derechos-nino>

Opinión Consultiva Nro. 17: OC-17/2002. Corte IDH. Disponible en:

https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_17_esp.pdf

Observación General No.5 Medidas generales de aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño. Comité de los Derechos del Niño. Disponible en:

<https://plataformadeinfancia.org/wp-content/uploads/2018/09/observacion-general-5-medidas-generales-aplicacion-convencion-sobre-derechos-nino-2003.pdf>

Observación General No. 14 (2013) sobre el derecho del niño a que su interés superior sea una consideración primordial (artículo 3, párrafo 1). Comité de los Derechos del Niño. Disponible en:

<https://plataformadeinfancia.org/wp-content/uploads/2018/09/observacion-general-14-principio-interes-superior-2013-.pdf>

La planificación de políticas de infancia en América Latina. Hacia un sistema de protección integral y una perspectiva de Derechos. Instituto Interamericano del Niño- OEA- Disponible en:

http://www.iin.oea.org/Cursos_a_distancia/Lectura%20UT3.pdf

Prototipo base del Sistema Nacional de Infancia. Instituto Interamericano del Niño- OEA. Disponible en:

http://www.iin.oea.org/pdf-iin/2016/21Sistema_Nacional_Infancia.pdf

