



# SISTEMAS DE PROTECCIÓN INTEGRAL DE LOS DERECHOS DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES

Recorridos y perspectivas desde el Estado y la Sociedad Civil



UNC



SAA



SEU



Fundación  
Holcim Argentina



Fundación ARCOR





Esta obra está licenciada bajo una Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-CompartirIgual 2.5 Argentina. Para ver una copia de esta licencia, visita <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/2.5/ar/> o envía una carta a Creative Commons, 444 Castro Street, Suite 900, Mountain View, California, 94041, USA.

Danieli, María Eugenia

Sistemas de protección integral de los derechos de niños, niñas y adolescentes : recorridos y perspectivas desde el Estado y la sociedad civil / María Eugenia Danieli y Mariela del Valle Messi ; compilado por Mariela del Valle Messi y María Eugenia Danieli. - 1a ed. - Córdoba : Universidad Nacional de Córdoba, 2012.

E-Book.

ISBN 978-950-33-1019-9

1. Derechos. 2. Estado. 3. Sociedad. I. Messi, Mariela del Valle II. Messi, Mariela del Valle, comp. III. Danieli, María Eugenia, comp.

CDD 323

Fecha de catalogación: 13/12/2012

Editado en PROED - Programa de Educación a Distancia

<http://www.saa.unc.edu.ar/programas-saa/proed>

[comunicación@proed.unc.edu.ar](mailto:comunicación@proed.unc.edu.ar)

Secretaría de Asuntos Académicos

Universidad Nacional de Córdoba

Diciembre de 2012

Compiladoras: María Eugenia Danieli y Mariela Messi

Maquetación: Mario Pizzi

Diseño de tapa e interiores: Javier Ortiz

Colaboradora: Ana Ayuso (CASACIDN)

# Autoridades

SISTEMAS DE PROTECCIÓN INTEGRAL DE LOS DERECHOS DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES

## UNIVERSIDAD NACIONAL DE CÓRDOBA

Rectora Dra. S. Carolina Scotto  
Vicerrectora Dra. Hebe S. Goldenhersch  
Secretario de Asuntos Académicos Dr. Gabriel Bernardello  
Subsecretaria de Grado Dra. Ma. del Carmen Lorenzatti  
Subsecretaria de Posgrado Dra. Ana María Baruzzi  
Secretaría de Extensión Universitaria: Mgter. María Inés Peralta  
Subsecretaria de Cultura: Mgter. Mirta Bonnin  
Subsecretario de Vinculación con la Comunidad: Dr. Joaquín Navarro

## Comité Argentino de Seguimiento y Aplicación de la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño (CASACIDN)

Presidenta: Estela de Carlotto  
Directora ejecutiva: Nora Schulman

## FUNDACIÓN ARCOR

Presidenta: Lilia Pagani  
Gerente: Santos Lio  
Coord. Desarrollo Institucional: Javier Rodríguez

## FUNDACIÓN HOLCIM ARGENTINA

Presidente: Ana Corina Ferrer Minetti de Lozada  
Directora Ejecutiva: Andrea Schettini  
Coordinadora Iniciativa Juntos  
por la Educación: Cecilia Bettoli

---

## PRESENTACIÓN

*“Es honra de los hombres proteger lo que crece,  
cuidar que no haya infancia dispersa por las calles,  
evitar que naufrague su corazón de barco,  
su increíble aventura de pan y chocolate”<sup>1</sup>*

Argentina incorporó la Convención Internacional de los Derechos del Niño (CIDN) a su derecho interno en 1990 y desde la reforma constitucional en 1994 forma parte de la Constitución Nacional. A pesar de estos avances significativos, el país tardó otros 11 años en realizar su proceso de reforma legislativa y producir la adecuación normativa en materia de protección de los derechos de la infancia.

Finalmente, el 28 de septiembre de 2005, fue sancionada la ley nacional que crea el Sistema de Protección Integral de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes. Numerosos actores (especialistas, académicos, técnicos, sindicatos y especialmente organizaciones de la sociedad civil) participaron para cambiar el viejo paradigma, generando un contexto propicio para que los poderes ejecutivo y legislativo priorizaran la cuestión de la niñez en la agenda política y se lograra contar con una Ley Nacional acorde al nuevo paradigma.

La sanción de la ley 26.061 es un logro que nos llena de satisfacción y, al mismo tiempo, nos plantea grandes desafíos: primero conocerla, saber cuáles son sus características y alcances para promover el bienestar de las chicas y chicos de nuestro país y garantizar su inclusión como ciudadanos, y luego, seguir movilizándonos para que las niñas, niños y adolescentes de todas las provincias gocen de iguales derechos y accedan a mecanismos para su efectivo

<sup>1</sup> Fragmento de Hay un niño en la calle. Letra: Armando Tejada Gómez. Interpretación: Mercedes Sosa.

cumplimiento.

Más aún: la sanción y vigencia efectiva de la Ley implica revertir modalidades de intervención enquistadas por casi un siglo y cuestionar una demanda social que también reclama fórmulas tutelares para proteger a los niños. Esta cultura paternalista y de tutela en este campo de las políticas sociales sigue teniendo mucho peso y ha contribuido al escaso desarrollo de saberes y prácticas acordes a esta nueva perspectiva sobre derechos humanos.

Por todo esto, el desafío del que hablamos supone cambios y transformaciones profundas en el diseño de la organización administrativa y judicial del Estado, en los procedimientos de protección, en las relaciones del Estado con los niños y la sociedad civil tanto como en las concepciones, modelos de actuación y prácticas desplegadas para la protección y promoción de estos derechos por parte de múltiples actores y Organizaciones Sociales.

Con esta convicción y la necesidad de contribuir a este proceso de transformación tan urgente como necesario, Casacidn, la Universidad Nacional de Córdoba (desde su Secretaría de Extensión Universitaria y el Programa de Educación a Distancia) y las Fundaciones Arcor y Holcim Argentina (desde su Iniciativa “Juntos por la Educación”) trabajamos articuladamente en el diseño e implementación del curso “Sistemas de Protección Integral de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes. Recorridos y perspectivas desde el Estado y la Sociedad Civil”. Esta propuesta de capacitación, desarrollada en modalidad a distancia durante el año 2011, incluyó 13 clases, agrupadas en cinco módulos, y tuvo como objetivo

general que la ley de protección integral de derechos de niñas, niños y adolescentes sea conocida e implementada por los principales actores que intervienen en la temática de la infancia. Además, una de las expectativas centrales del programa elaborado fue que los participantes del curso adquieran diversas habilidades para incidir en la agenda de las políticas públicas destinadas a niñas, niños y adolescentes.

Con este espíritu se elaboró la propuesta y con este espíritu se presenta ahora este libro: los trabajos reunidos en esta obra constituyeron originalmente los materiales educativos del curso, elaborados por un prestigioso equipo de especialistas; su actual publicación y difusión se vincula no solo con las positivas repercusiones que tuvo sino también con la convicción de que contribuirán a la transformación cultural -lenta, compleja, que involucra actores de muy diversas procedencias, formaciones y funciones en la sociedad- que nos motiva como organizadores.

Agradecemos especialmente al equipo docente, conformado por especialistas y autores de los materiales aquí compilados y un grupo de tutores cuyos valiosos aportes al diseño e implementación de las propuestas contribuyeron desde sus saberes y experiencias a darle forma a la propuesta. Como especialistas cabe destacar la participación de Laura Pautassi, Nidia Elinor Bisig, Horacio Luis Paulín, Tania Vaca Narvaja, Silvia Stuchlik, Martiniano Terragni, Nora Schulman, María Inés Peralta, Raúl Mercer, Karina Cimmino, Silvia Finocchio, Leandra Bonofiglio, Cristina Erbaro, Cielo Salviolo, Eduardo de Miguel y Hugo Muleiro. Por su parte, conformaron el equipo de tutores Ana del Pilar Arciadíacono, Ana María Bestard, Paola Barrera Calderon, María Elena Previtali, María del Rosario

Orozco, Agustina Carmona, Diego Freedman, Juan Exequiel Torres, Nicolasa Bertotto, Daniela Zapata, Karina Cimmino, Irene Melamed, Guillermina Laguzzi, Carolina Cardu, Ivon Cornalo y Veronica Lewkowicz.

Esperamos que este material resulte de interés y utilidad para todas las personas preocupadas por hacer una realidad la plena vigencia de los derechos para todos los niños, niñas y adolescentes de nuestro país y agradecemos nuevamente a todos los especialistas del equipo docente el trabajo realizado así como a los diversos sectores de las instituciones participantes, que brindaron su apoyo.

---

## INTRODUCCIÓN

Este libro compila los materiales producidos para el curso “Sistemas de Protección Integral de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes. Recorridos y perspectivas desde el Estado y la Sociedad Civil” desarrollado durante el año 2011. Al igual que esta propuesta de capacitación, esta obra se propone como objetivo principal contribuir al cambio institucional y cultural dispuesto por la Convención sobre los Derechos del Niño y previsto por la nueva Ley de Protección de los Derechos mediante la transferencia de elementos conceptuales, metodológicos y técnicos propios de este nuevo paradigma y de las acciones y transformaciones que demanda su efectiva vigencia.

Uno de los principales objetivos que se fijaron las instituciones que impulsaron el Curso, y que ahora presentan este libro, es que la ley de protección integral de derechos de niñas, niños y adolescentes sea conocida e implementada por las personas que representan los actores y operadores de la temática. La publicación de los contenidos y la bibliografía propuesta para el Curso lleva aun más allá la idea de democratizar y federalizar los conocimientos, poniéndolo al alcance de todas y todos los interesados.

Desde un primer momento se convocó a especialistas en derechos de niños, niñas y adolescentes que, además de ser muy reconocidos en su actividad académica y de investigación, tengan vasta experiencia en la práctica. Por ello, los autores de cada capítulo aportan la mezcla ideal entre teoría y trabajo de campo. Cada uno, desde su lugar de experiencia, puede dar cuenta de los puntos a mejorar, de las cuestiones que fuimos avanzando en la implementación de la ley y de aquellas en las que aun no se ha avanzado.

Siguiendo la estructura del Curso de la que es deudora, este libro comienza con la presentación del enfoque de los derechos humanos y su aplicación a las políticas sociales por parte de Laura Pautassi. Este es un marco insoslayable para poner en contexto a la Convención sobre los Derechos del Niño porque, si bien ésta última contiene especificidades en función de las particularidades que supone la infancia en el desarrollo de la vida humana, es a la vez un instrumento de derechos humanos con todos los principios y características que son comunes a los mismos y los desafíos que ello implica.

A continuación, Elinor Bisig analiza la génesis de las políticas de protección a la infancia en la Argentina, particularmente, un legado difícil de superar, como son las representaciones sociales que dieron origen al modelo de intervención del Estado, así como las instituciones y prácticas asociadas al mismo. Revisar esa historia y describir cómo fueron conformándose desde hace más de un siglo discursos, intereses y actores y los presupuestos de su accionar permitirán entender que las instituciones y prácticas del patronato son construcciones sociales que muchas veces nos siguen atravesando aunque las nombremos de otra manera.

En el siguiente capítulo, Horario Paulín desarrolla el concepto de ejercicio de ciudadanía por parte de las niñas, niños y adolescentes, entendiendo que es fundamental tomar este grupo como un interlocutor válido y activo en la formulación de opinión y en la participación en los espacios públicos y privados.

Los capítulos 4, 5 y 6, por su parte, abordan el análisis de la ley y el modelo de intervención que postula así como la legitimación de nuevos actores:

Tania Vaca Narvaja, presenta, en primer lugar, sus principios, garantías y pautas rectoras; Silvia Stuchlik, por su parte, avanza en la descripción de las nuevas reglas de juego y el rol de los actores estatales, la administración y la justicia, y Martiniano Terragni ofrece definiciones sobre las características del Sistema de Protección Integral de Derechos, en especial, en lo referido al diseño administrativo que se debe ir perfilando en base a los criterios dispuestos en la ley.

A continuación, en los capítulos 7 y 8 se aborda un actor al cual la ley otorga gran legitimidad: la sociedad civil, proponiendo la gestión asociada (artículo 4, inciso c); la constitución de organizaciones u organismos para la defensa y protección de derechos (artículo 4, inciso e); estimulando la participación comunitaria (artículo 5); incluyendo a las entidades no gubernamentales en el Sistema de Protección de Derechos (artículo 32) o bien proponiendo su articulación dentro de organismos de seguimiento de programas de protección integral de derechos (artículo 32). Disposiciones que tienen como antecedente la Convención sobre los Derechos del Niño, que promueve a los organismos especializados en temas de infancia para que realicen el seguimiento de la aplicación de la Convención y establece que podrán estar representados en los exámenes de los informes que los gobiernos deben realizar ante el Comité de los Derechos de las Naciones Unidas (artículo 45 de la CDN). En este sentido, Nora Schulman expone, en primer lugar, los desarrollos realizados hasta el momento por las ONGs respecto al seguimiento de la CDN y la agenda prevista en este tema, luego, María Inés Peralta, analiza los desafíos ante los cuales nos coloca la ley a partir de las definiciones citadas más arriba.

Los capítulos 9, 10 y 11 , a cargo

de Raúl Mercer y Karina Cimmino, Silvia Finocchio y Leandra Bonofiglio, respectivamente, desarrollan desde la perspectiva de los derechos de niñas, niños y adolescentes, tres derechos humanos fundamentales de todas las personas: salud, educación y cultura. Entendemos que estos derechos deben ser ejercidos plenamente por la infancia y adolescencia, revisando prácticas de las instituciones que prestan estos servicios, democratizando la participación de los protagonistas y rediseñando las políticas públicas que posibiliten un mejor cumplimiento de estos enunciados. Creemos que es importante discutir estos derechos en particular, posibilitando entrar en la especificidad de cada uno de ellos, de mano de expertos en la temática, a los fines de poder incidir de manera más intensa en la efectiva realización.

Finalmente los capítulos 12, a cargo de Cristina Erbaro, y 13, de Cielo Salviolo y Eduardo de Miguel y Hugo Muleiro, ofrecen conocimientos y herramientas que, aplicadas desde organismos gubernamentales o desde las Organizaciones de la Sociedad Civil, permiten incidir en la una agenda política y social en favor de un marco legal, institucional y programático concreto, siguiendo las disposiciones de la Convención y la Ley. El desarrollo de este rol está legitimado en la ley, esta reconoce a la comunidad como un actor significativo, propiciando no solo su derecho sino también su deber “... a ser parte activa en el logro de la vigencia plena y efectiva de los derechos y garantías de niñas, niños y adolescentes” (artículo 6, Ley 26.061).

Este desafío puede ser abordado en sus varias facetas. Una de esas facetas es la “fiscalización ciudadana de las políticas” que, en la lógica de los derechos humanos forma parte de los mecanismos para hacer los derechos exigibles. Para ello es necesario

---

dotarse de habilidades, dado que, como sugiere Abramovich (2006)<sup>2</sup> “...la idoneidad de los diversos mecanismos para fiscalizar políticas públicas y exigir que estas respeten derechos depende no sólo de sus características institucionales, sino también de su apropiación por las organizaciones sociales y de la existencia en la sociedad civil de actores con vocación y recursos para utilizarlos” (la cursiva es nuestra).

Siguiendo esta idea, a lo largo de estos capítulos se plantean diferentes aspectos que, hemos considerado, hacen al desarrollo de esas las habilidades. Uno de estos aspectos es la generación de información sobre el grado de cumplimiento, por parte de actores estatales o privados, de las obligaciones a las cuales están sujetos en el marco de la Convención y también sobre las omisiones o violaciones de los derechos de los chicos a través del monitoreo de la oferta de políticas públicas. Otra aspectos de estas estrategias tienen que ver con el reconocimiento de la importancia del trabajo con los medios de comunicación, de manera de promover el establecimiento de una agenda que colabore en la superación de visiones paternalistas y compasivas de la infancia y oriente a la “opinión pública” hacia una cultura de respeto y promoción de los derechos del niño. Además, este libro, especialmente en su último capítulo, concluye con la introducción de herramientas prácticas de gran valor para construir estrategias de incidencia en los espacios donde se definen las políticas: legislaturas y ejecutivos provinciales y también Consejos Deliberantes. Todas estas acciones son estrategias que pueden ser convergentes, apoyándose unas en otras, creando una sinergia que

garantice avances ciertos en la agenda política y social a favor de los derechos de todos los chicos. Por una nuestra parte, consideramos que esta obra hace contribuciones muy significativas al respecto, no solo por la diversidad de temas y problemáticas que aborda sino también por la multiplicidad de perspectivas y la calidad de los especialistas que participan.

---

<sup>2</sup> Abramovich, Víctor (2006). Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo. Revista de la CEPAL n° 88, Abril de 2006, 36-50.

## **SOBRE LOS AUTORES**

### **Laura Pautassi**

Abogada, graduada de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Córdoba (UNC). Especialista en Planificación y Gestión de Políticas Sociales (UBA). Doctora de la UBA, Área Derecho Social. Docente de Postgrado. Investigadora Independiente, CONICET, Investigadora permanente del Instituto de Investigaciones Jurídicas y Sociales Ambrosio L. Gioja, Facultad de Derecho (UBA). Miembro en calidad de Experta Independiente, del Grupo de Trabajo para el análisis de los informes nacionales previstos en el Protocolo de San Salvador, Organización de Estados Americanos (OEA). Miembro del Equipo Latinoamericano de Justicia y Género (ELA).

### **Elinor Bisig**

UNC. Licenciada en Sociología y Magíster en Demografía por el Centro de Estudios Avanzados de la Universidad Nacional de Córdoba (CEA-UNC) y Doctora en Ciencias por la Universidad de Buenos Aires (UBA), Argentina. Investigadora del CONICET, docente e investigadora de la UNC. Consultora y evaluadora en Organismos de Naciones Unidas. Autora del Programa de Capacitación en Derechos del Niño y Políticas Sociales UNICEF-IIN, Uruguay 1999 y Co-Redactora de la Reglamentación de la Ley Provincial N° 2302 "Protección Integral de la Niñez y Adolescencia" Neuquén. Argentina 2000.

### **Horacio Paulin**

Licenciado y Profesor en Psicología. Magíster en Ciencias Sociales. Docente e Investigador de la UNC. Actualmente, es Profesor Adjunto por concurso de la Cátedra de Psicología Social en la Facultad de Psicología (UNC) y desde

1995 investiga sobre las problemáticas de la convivencia escolar, conflictividad y violencia en las escuelas. Realiza actividades de extensión a través de la Coordinación del Programa de Servicio a la Comunidad PRO CONVI (Promoción de la convivencia en instituciones educativas) desde la Secretaría de Extensión de Psicología, de la UNC.

### **Tania Vaca Narvaja**

Abogada por la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la UNC. Magíster en Sociología Jurídica y Docente en Sociología Jurídica y en el Seminario Interdisciplinario sobre los Derechos del Niño de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la UNC.

### **Silvia Stuchlik**

Licenciada y Profesora en Sociología por la UBA. Tesista de la maestría en Administración y Políticas Públicas de la Universidad de San Andrés. Se desempeña en la coordinación del Consorcio de Oficinas de Derechos (BID - Ministerio de Interior de la Provincia de Buenos Aires) y es miembro del equipo de políticas públicas de infancia y adolescencia en CASACIDN. Ha desempeñado diversos cargos de Dirección y Coordinación en el sector gubernamental, en relación con cuestiones de Infancia y Adolescencia desde 1996. Ha participado en la constitución y puesta en funcionamiento del Consejo Federal de Niñez y Adolescencia y ha sido asesora del Congreso de la Nación en el proyecto de Ley de protección integral de niñez y Adolescencia (26.061)

### **Martiniano Terragni**

Abogado especialista en Derecho Penal (UBA). Docente del Departamento de Derecho Penal, curso a cargo Prof. Mary Beloff sobre sistema penal juvenil.

---

Docente de grado y de posgrado en la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires. Fue consultor de UNICEF Argentina.

### **Nora Schulman**

Licenciada en Servicio Social y Especialista en Derechos de NNyA. Se desempeña como Directora Ejecutiva del Comité Argentina de Seguimiento y Aplicación de la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño. es Consultora de la Unión Europea, de UNICEF y BID y Asesora de numerosos organismos locales, nacionales e internacionales.

### **María Inés Peralta**

Licenciada en Trabajo Social. Magister en Ciencias Sociales con Orientación en Políticas Sociales. Profesora Adjunta regular de la Universidad Nacional de Córdoba. Investigadora en la línea temática de Derechos y Exclusión y en Políticas Públicas en Niñez y Adolescencia. Miembro de Servicio a la Acción Popular.

### **Cristina Erbaro:**

Licenciada en Sociología por la UBA. Su carrera Interdisciplinaria de especialización se relaciona con Problemáticas Sociales Infanto/Juveniles (Centro de Estudios Avanzados (CEA) - UBA). Realizó el Posgrado “Especialización en Evaluación de Políticas Sociales”, Programa de Democratización de las Relaciones Sociales, Escuela de Posgrado, Universidad de San Martín. Es Jefa de Trabajos Prácticos del Área Sociología de la Salud en el Seminario de Investigación (Carrera de Sociología, Facultad de Ciencias Sociales, UBA). Es Directora de Políticas Públicas Investigación del Consejo de los Derechos de Niños,

Niñas y Adolescentes.

### **Silvia Finocchio**

Doctora en Ciencias Sociales por FLACSO y profesora en Historia por la Universidad de Buenos Aires. Ha sido profesora invitada para realizar estancias o dictar seminarios en el George Eckert Institut (Alemania), la Universidad Autónoma de Barcelona (España), la Universidad Distrital de Bogotá (Colombia), la Universidad Estadual de Campinas (Brasil) y la Universidad Estadual de Ponta Grossa (Brasil). Entre sus libros se encuentran: La escuela en la historia argentina. Edhasa, Buenos Aires, 2008 (autora, en prensa); Lenguaje y nuevas tecnologías, IESALC/UNESCO, Venezuela, 2006 (coautora); Enseñar hoy. Una introducción a la educación en tiempos de crisis. FCE, Buenos Aires, 2003 (compiladora), entre otros. Es investigadora principal del área de Educación de FLACSO.

### **Raúl Mercer**

Médico Pediatra, Epidemiólogo, Sanitarista y Especialista en Salud Pública. Obtuvo su título de Master en Epidemiología en el Department of Preventive Medicine (University of Wisconsin, Madison, Estados Unidos). Actualmente, se desempeña como Coordinador del Programa de Ciencias Sociales y Salud de FLACSO (Argentina) y como Coordinador del Seminario de Infancias y Género (Área de Género, Sociedad y Políticas) en la misma facultad. Es Coordinador del Proyecto “Te Escucho” (Promoción de los Derechos y la Equidad de Género en los Servicios de Salud, FLACSO/UNICEF). Desarrolla su actividad de investigación en el CISAP (Centro de Investigación en Salud Poblacional, Hospital Durand, CABA) y es integrante de la Iniciativa del Cono Sur para la Promoción de los Derechos y la Salud de Niños, Niñas y

Adolescentes (FLACSO/CRED PRO).

## **Karina Cimmino**

Programa de Ciencias Sociales y Salud de FLACSO (Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Argentina). Iniciativa sobre Salud y Derechos del Niño del Cono Sur (FLACSO/CREDPRO, Universidad de Victoria, Canadá).

## **Leandra Bonofiglio**

Licenciada en Educación. El juego y la creatividad son los ejes de sus investigaciones. Se desempeña profesionalmente en la Municipalidad de la Ciudad de Rosario (Provincia de Santa Fe) en el Proyecto La Ciudad de los Niños de la Dirección de Infancia y Familias.

## **Cielo Salviolo**

Es Secretaria General del Comité Argentino de Seguimiento y Aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño. Es Licenciada en Ciencias de la Comunicación de la UBA y ha realizado estudios de posgrado en Derechos Humanos, (Universidad de Lund en Suecia) Derechos del Niño y en Educación en Primera Infancia (Flacso). Se ha desempeñado como consultora, investigadora y capacitadora en comunicación e infancia en diversas organizaciones de la sociedad civil. Realizó investigaciones, monitoreo y análisis de coberturas de medios sobre temas vinculados a infancia y adolescencia.

## **Eduardo de Miguel**

Es Licenciado en Periodismo por la Universidad Nacional de Lomas de Zamora (UNLZ), con estudios de

posgrado en derecho de la información (Universidad de Navarra, España). Desarrolló su carrera como periodista en agencias de noticias, colaborador de diarios nacionales y como coautor de libros de investigación periodística. Realizó investigaciones, monitoreo y análisis de coberturas de medios sobre temas vinculados a infancia y adolescencia, en la Red de Agencias de Noticias por los Derechos de la Infancia (ANDI) de América Latina. Actualmente, es periodista independiente y colaborador del sitio web [elpuercoespin.com.ar](http://elpuercoespin.com.ar)

## **Hugo Muleiro**

Consultor externo de UNICEF en información y niñez, dictó talleres y conferencias en Argentina y otros países sobre ese tema. Trabajó en funciones de coordinación y jefatura de redacción en las agencias nacionales DYN y Télam y en la italiana ANSA. Es columnista de Telesur y conduce espacios propios en AM 530, La Voz de las Madres. Fue docente de redacción de noticias en la UBA y la Universidad de Palermo.

---

# ÍNDICE

AUTORIDADES .....	PAGINA 4
PRESENTACIÓN .....	PAGINA 5
INTRODUCCIÓN .....	PAGINA 7
SOBRE LOS AUTORES .....	PAGINA 10
CAPÍTULO 1 .....	PAGINA 14
CAPÍTULO 2 .....	PAGINA 43
CAPÍTULO 3 .....	PAGINA 59
CAPÍTULO 4 .....	PAGINA 79
CAPÍTULO 5 .....	PAGINA 99
CAPÍTULO6 .....	PAGINA 120
CAPÍTULO7 .....	PAGINA 137
CAPÍTULO8 .....	PAGINA 152
CAPÍTULO9 .....	PAGINA 168
CAPÍTULO10 .....	PAGINA 195
CAPÍTULO11 .....	PAGINA 220
CAPÍTULO12 .....	PAGINA 244
CAPÍTULO13 .....	PAGINA 262

# Capítulo 1

SISTEMAS DE PROTECCIÓN INTEGRAL DE LOS DERECHOS DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES

## ENFOQUE DE DERECHOS Y POLÍTICAS SOCIALES. INTERRELACIONES NECESARIAS

Laura Pautassi

Investigadora del CONICET, Instituto de Investigaciones Jurídicas y Sociales A. Gioja.  
Facultad de Derecho, Universidad de Buenos Aires.



Fundación  
Holcim Argentina



## CONTENIDOS

- Enfoque de Derechos Humanos. Aproximación conceptual. Vinculación entre “titularidad de derechos” y “participación política y social”. Relaciones entre “derechos” y “políticas sociales inclusivas”.
- Desafíos de la institucionalización de políticas sociales inclusivas en forma democrática y participativa.
- Operacionalización del enfoque de derechos en el marco de políticas sociales universales. Potencialidades del enfoque como marco para la definición de estrategias de desarrollo sustentable. Interrelaciones con las políticas de infancia.

## OBJETIVOS

### General:

- Profundizar en la problemática de la vigencia de los derechos económicos, sociales y culturales (DESC) y la efectividad de las políticas públicas que los instrumentan.

### Específicos:

- Aproximarse al conocimiento de la normativa sobre derechos humanos (sus principios, reglas y estándares) y del enfoque de derechos, como herramienta

teórica y operativa, aplicable al diseño, análisis y control de las políticas sociales.

- Analizar la influencia de este enfoque en la exigibilidad de los DESC, en el control de las obligaciones del Estado para efectivizarlos y en la participación de la ciudadanía en la elaboración y monitoreo de las políticas sociales, con especial atención en las políticas de infancia.

## 1. Presentación

El presente capítulo tiene por objetivo abordar una temática que está cobrando importante centralidad en el marco del debate e implementación de políticas públicas en general y con especial importancia en el campo de las políticas sociales. Se trata del denominado enfoque de derechos humanos aplicado a las políticas de desarrollo.

### *¿En qué consiste?*

El enfoque de derechos utiliza el marco conceptual que brindan los derechos humanos para aplicarlos a las políticas de desarrollo.

### *¿? | ¿Es esto posible?*

Efectivamente, en los últimos años, los principios, reglas y estándares que componen el derecho internacional de los derechos humanos han establecido con mayor exactitud no sólo las obligaciones negativas del Estado sino también un conjunto de obligaciones positivas. Implica, entre otros efectos, que se ha precisado no sólo aquello que el Estado no debe hacer, a fin de evitar violaciones a derechos

y garantías ciudadanas, sino también aquello que **debe hacer** en orden a lograr la **plena realización de los derechos civiles, políticos y también económicos, sociales y culturales (DESC)**. En tal sentido, los derechos humanos se definen y aplican en la actualidad, como un programa que puede guiar u orientar las políticas públicas de los Estados y contribuir al fortalecimiento de las instituciones democráticas, en particular aspiran a lograr una mayor institucionalidad de los sistemas de políticas sociales luego de la aplicación sostenida de políticas y programas de ajuste estructural como los implementados en América Latina desde mediados de los años ochenta en adelante, con los efectos adversos que los mismos han tenido en toda la región<sup>1</sup>.

De esta forma, se ha conformado una matriz conceptual, pero a su vez teórico-operativa, en donde los estándares fijados por el Sistema Internacional e Interamericano de Protección de Derechos Humanos (SIDH) en temas tales como el derecho a la igualdad, el derecho de acceder a la justicia y el derecho a la participación política, ocupan un lugar central al momento de fijar pautas y criterios para el diseño e implementación de estrategias de desarrollo sustentable y con mayor interés aún, en materia de políticas sociales. En rigor, el eje central del enfoque consiste en incorporar estándares jurídicos en la definición de políticas y estrategias de intervención tanto de los Estados como de los actores sociales y políticos locales, al igual que las agencias de cooperación para el desarrollo, como también para el diseño de acciones para el monitoreo, fiscalización y evaluación de políticas sociales.

## Estructura del capítulo

>> En primer lugar, se realiza una conceptualización acerca de los derechos económicos, sociales y culturales (DESC), alcance, potestades y obligaciones asociadas.

>> En un segundo momento, se presenta la manera en que un enfoque de derechos se aplica a los programas de desarrollo.

>> Por último, se analizan las potencialidades del enfoque de derechos como marco para la definición de estrategias de desarrollo sustentable, con especial énfasis para las políticas de infancia.

## 2. Aproximaciones conceptuales: derechos y exigibilidad

Para comenzar, es conveniente interrogarnos acerca del significado de un derecho y qué diferencias existen entre los derechos civiles (DC), los derechos políticos (DP) y los derechos económicos, sociales y culturales (DESC), todos ellos integran el conjunto de derechos reconocidos constitucionalmente.

Si bien hay numerosas acepciones y denominaciones en relación con el hecho de ser portador de un derecho, en líneas generales, se trata de una pretensión justificada jurídicamente, que habilita a una persona a hacer o no hacer algo y a la vez puede reclamar a terceros que hagan o no hagan algo<sup>2</sup>. Es decir, existe una norma jurídica que le otorga a una persona una expectativa positiva -de acción- y una negativa -de omisión- creando

<sup>2</sup> En este apartado seguimos lo expuesto en Abramovich y Courtis (2003), Abramovich (2006) y Abramovich y Pautassi (2009).

<sup>1</sup> Abramovich, y. Y Pautassi, L. (2009)

al mismo tiempo sobre otros sujetos obligaciones y deberes correlativos. Por caso, tengo derecho a transitar porque existe una norma jurídica que me concede esta posibilidad; pero a la vez, también tengo derecho a la educación, en tanto hay una norma que me convierte en titular de esta expectativa -la de asistir a la escuela- y crea a otros sujetos su obligación correlativa de proporcionarme los medios y las instancias de calidad para que ejerza mi derecho a concurrir a establecimientos educativos.

Numerosas son las características constitutivas de un derecho, pero adquiere centralidad la posibilidad intrínseca de dirigir un reclamo ante una autoridad independiente del obligado -habitualmente un juez- para que haga cumplir la obligación o imponga reparaciones o sanciones por el incumplimiento. Esta característica se denomina **justiciabilidad o exigibilidad judicial**, y supone una garantía del cumplimiento de las obligaciones que se desprenden del derecho de que se trate. Por ende, el reconocimiento de derechos impone la creación de acciones judiciales o de otro tipo, que permitan al titular del derecho reclamar frente a una autoridad judicial u otra con similar independencia, ante la falta de cumplimiento de su obligación por parte del sujeto obligado (Abramovich, 2006).

Tal como adelantamos, dos tipos de derechos pueden identificarse:

i) los **derechos individuales** o también denominados “derechos de primera generación”, que se encuentran reconocidos e incluidos en las constituciones políticas modernas, definidos como aquellas libertades y garantías de los ciudadanos y que definen a su titular a priori. Entre otros, podemos mencionar el derecho a expresar las ideas propias; a profesar

una religión, a comerciar, a ejercer el derecho a voto. En este grupo se incluyen los derechos civiles y políticos (DCP).

ii) Un segundo grupo de derechos son los **derechos económicos, sociales y culturales (DESC)** usualmente considerados “derechos de segunda generación” e incluidos posteriormente también en las constituciones políticas, cuya principal diferencia con los anteriores es que no se encuentra su titular identificado a priori y por ello refieren al derecho a la educación, al derecho a recibir una alimentación adecuada, al derecho al trabajo en condiciones dignas, al derecho a la salud, entre otros.

Esta separación “generacional” de ambos derechos no confiere argumentos para objetar el mismo valor a ambos tipos de derechos.

Tal como señala Gargarella (2006), no existen suficientes fundamentos para justificar las distinciones que se realizan entre derechos individuales y derechos sociales, y sobre las cuales se basa un status jurídico disímil que se les adjudica. En rigor, los derechos económicos, sociales y culturales deben considerarse tan “operativos” o tan “ideales” como los mismos derechos individuales. Es decir, constituyen una **obligación jurídica** y no una mera manifestación de buena voluntad política, con prerrogativas para los particulares y obligaciones para el Estado.

Cabe destacar que los DESC tienen un amplio reconocimiento en el Derecho Internacional, tanto en la Declaración Universal de Derechos Humanos de Naciones Unidas, dictada en 1948 que prevé en sus art. 22 a 27 inclusive los Derechos Sociales. Por su parte, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) de 1966, establece en su

preámbulo que el ser humano no puede realizarse como ser libre al menos que se creen las condiciones que le permitan a cada persona gozar de los Derechos Sociales, Económicos y Culturales. En 1999 entró en vigencia el Protocolo de San Salvador, que es el protocolo adicional a la Convención Americana de Derechos Humanos, y que constituye el primer instrumento interamericano que regula específicamente derechos económicos, sociales y culturales. A su vez, a nivel internacional, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, órgano de supervisión del PIDESC ha realizado importantes esfuerzos por delimitar el contenido normativo de los derechos y las obligaciones que han acordado los Estados en dichos instrumentos internacionales. En el caso de Argentina, la reforma constitucional de 1994 incorporó con jerarquía constitucional (art. 75 inc. 22) once tratados de derechos humanos, al mismo tiempo que agregó un nuevo capítulo de derechos sociales (art 36 al 44) que se suman a los derechos consagrados en el art. 14 y 14 bis de nuestra carta magna.

ENTRE LOS ONCE TRATADOS DE DERECHOS HUMANOS SE ENCUENTRA LA CONVENCION INTERNACIONAL DE LOS DERECHOS DEL NIÑO. CABE DESTACAR QUE OTORGAR JERARQUIA CONSTITUCIONAL A LOS TRATADOS INTERNACIONALES TRAE APAREJADO LA ACEPTACION DE LA COMPETENCIA DE LOS TRIBUNALES INTERNACIONALES Y LA RESPONSABILIDAD INTERNACIONAL DEL ESTADO ANTE UNA VIOLACION A ESTOS DERECHOS.

Otra diferencia que se busca enfatizar entre DCP y DESC, es el hecho que los derechos sociales se diferencian de los Derechos Civiles y Políticos por el carácter de *obligaciones negativas* de estos últimos, mientras que los Derechos Sociales implicarían el nacimiento de las *obligaciones positivas*. Es decir, los DESC tienen ambas obligaciones: negativas y positivas. En el primer caso, las obligaciones negativas refieren principalmente a la no intervención del Estado en caso de una huelga, a no empeorar la salud de la población, no impedir el acceso de un niño o una niña a un instituto educativo, entre otros. En relación con las obligaciones positivas, estas no se agotan solamente en acciones de dar -proveer de vivienda, proveer de vacunas para menores de seis años- sino que lo diferencial es el tipo de relaciones que se establecen entre el Estado y los beneficiarios de las prestaciones. Significa que el Estado puede satisfacer un derecho a través de diferentes medios, y en muchos de ellos, los sujetos obligados pueden participar activamente.

Abramovich y Courtis (2003) señalan que es erróneo el automatismo con el que se asocian directamente las obligaciones positivas del Estado con la necesidad imperiosa de transferir fondos públicos. Por el contrario, los autores insisten en el hecho que si bien una de las formas más características de cumplir con las obligaciones de hacer o de dar, especialmente en materia de salud, vivienda, es directamente a partir de la provisión de fondos, sin embargo existen las formas explícitas que tiene el Estado para satisfacer un derecho por otros medios. Sobre esta diversidad de formas, se avanzará a lo largo del presente capítulo.

De acuerdo con la clasificación sugerida por Abramovich y Courtis (2002),

pueden agruparse en tres las formas en que un Estado puede satisfacer -positivamente- un derecho social<sup>3</sup>:

i) *Determinados derechos fijan la obligación del Estado de establecer mecanismos de regulación, sin la cual, el ejercicio de los derechos no tiene sentido*: el Estado instituye el marco normativo para el desenvolvimiento de determinadas actividades, y no necesariamente la obligación del Estado se vincula con una transferencia de fondos hacia el destinatario de una prestación, sino que la obligación se dirige a establecer normas que establezcan la organización de una estructura que se encargue de configurar una actividad determinada. Por ejemplo, la protección a la infancia supone la existencia de normas jurídicas que le asignen a este grupo etario algún tipo de consideración diferencial con respecto a su inexistencia y que se diferencie del conjunto de los ciudadanos y ciudadanas. Asimismo puede consistir en que el estado delimite bajo qué parámetros deben organizarse, por ejemplo, la provisión de servicios de salud para niños, niñas y adolescentes.

ii) La obligación exige que la *regulación establecida por el Estado restrinja o ponga límites a las facultades de las personas privadas, o les imponga obligaciones*. Es decir, requiere regulaciones que sean imponibles a terceros, y no solo al propio Estado. Un ejemplo de cumplimiento son las restricciones a la arbitrariedad de los empleadores, al igual que otras regulaciones como por ejemplo, restricciones en cuanto a la instalación

3 Los autores hacen referencia además a otra diferenciación que usualmente se esgrime que para los derechos civiles y políticos corresponden obligaciones de resultados, mientras que para los económicos y sociales corresponden obligaciones de conducta, lo cual trae aparejado consecuencias concretas al momento de comprobar si un país ha violado o no un Tratado Internacional.

de jardines maternos o guarderías, donde los particulares y el propio Estado (si se trata de un jardín de gestión estatal), están obligados a respetar, como por ejemplo la cantidad autorizada de niños y niñas por sala.

iii) *El Estado debe cumplir con su obligación proveyendo de servicios a la población, ya sea en forma exclusiva, o través de una cobertura mixta*, que además del aporte estatal incluyen regulaciones en las que ciertas personas privadas se vean afectadas por limitaciones o restricciones. En estos casos se trata de la organización de un servicio público, como el sistema de educación pública, servicios e infraestructura de cuidado para niños, niñas y adolescentes; el funcionamiento de la administración de justicia especializada por ejemplo en temas de infancia, la gestión de créditos hipotecarios para la vivienda, entre otros.

---

CLARAMENTE EL CONJUNTO DE OBLIGACIONES ESTATALES QUE CARACTERIZAN A LOS DERECHOS SOCIALES ES SUMAMENTE VARIADO. POR ELLO, RESULTA INCORRECTA TODA PRETENSIÓN DE DISCUTIR LA JUSTICIABILIDAD DE LOS MISMOS, YA QUE CADA TIPO DE OBLIGACIÓN OFRECE UNA SERIE DE ACCIONES POSIBLES, QUE VAN DESDE LA DENUNCIA POR INCUMPLIMIENTO DE OBLIGACIONES NEGATIVAS HASTA LA EXIGENCIA DE CUMPLIMIENTO DE LAS POSITIVAS. UN DERECHO ECONÓMICO, SOCIAL Y CULTURAL SE CARACTERIZA NO SOLO POR EL HECHO QUE EL ESTADO CUMPLA CON SU CONDUCTA, SINO POR LA EXISTENCIA DE ALGÚN PODER JURÍDICO DE ACTUAR DE QUIEN ES EL TITULAR DEL DERECHO, EN CASO QUE SE PRODUZCA EL INCUMPLIMIENTO DE LA OBLIGACIÓN QUE ES DEBIDA.

---

El cúmulo de obligaciones positivas y negativas abre otro espectro que interesa especialmente para el desarrollo de un enfoque de derechos humanos.

Se trata del hecho que otorgar derechos implica a su vez, reconocer un campo de poder para sus titulares, reconocimiento que limita el margen de acción de los sujetos obligados, entre ellos el Estado.



### ¿Por qué?

Precisamente porque este empoderamiento (*empowerment*) define en sentido amplio aquellas acciones que el obligado puede y las que no puede hacer.

LA IDEA DEL EMPODERAMIENTO HA SIDO AMPLIAMENTE DESARROLLADA POR LA TEORÍA FEMINISTA, RELACIONÁNDOLA CON UNA NUEVA CONCEPCIÓN DEL PODER, BASADO EN RELACIONES SOCIALES MÁS DEMOCRÁTICAS Y EN EL IMPULSO DEL PODER COMPARTIDO ENTRE VARONES Y MUJERES. SE PROMUEVE EXPLÍCITAMENTE QUE EL EMPODERAMIENTO SE CONVIERTA EN UN PODER SUSTENTABLE Y QUE LAS RELACIONES ENTRE VARONES Y MUJERES PERMITAN INTEGRAR LO MICRO Y LO MACRO, LO PRIVADO Y LO PÚBLICO, LO PRODUCTIVO Y LO REPRODUCTIVO, LO LOCAL Y LO GLOBAL. A SU VEZ, EL EMPODERAMIENTO DE LAS MUJERES IMPLICABA UNA ALTERACIÓN RADICAL DE LOS PROCESOS Y ESTRUCTURAS QUE REPRODUCEN LA POSICIÓN SUBORDINADA DE LAS MUJERES COMO GÉNERO, MONTAÑO (2005) Y KABBER (1998).

Si este empoderamiento lo proyectamos en el ámbito de las políticas sociales, implica en primer lugar considerar a todos y cada uno de los ciudadanos y ciudadanas como sujetos titulares de derechos y no como simples “beneficiarios” de programas sociales transitorios. Ilustran claramente esta relación los derechos económicos, sociales y culturales (DESC) y sus técnicas de garantía o protección, ya que habitualmente se objeta su reconocimiento como derechos precisamente bajo el argumento de que plantear ciertas cuestiones sociales en el plano jurídico, puede restarle espacio a la política, construyendo a los Estados en el margen de acción para adoptar estrategias efectivas de desarrollo con equidad (Abramovich, 2006).

Incorporar el enfoque de derechos explicita un reconocimiento de una relación directa que existe entre el derecho, el empoderamiento de sus titulares, es decir los y las ciudadanas, las obligaciones correlativas y las garantías, todo lo cual conjuga en una potencialidad que puede actuar como una forma de garantizar situaciones que tiendan a la equidad en el marco de situaciones sociales marcadamente desiguales como las que se han perpetrado en América Latina, al punto tal que en la actualidad es el continente más desigual del mundo.

Precisamente la perspectiva de derechos, tal como se analiza a continuación, impacta esencialmente en la fijación de un marco conceptual para el desarrollo de políticas públicas que puedan considerarse compatibles con la noción de derechos.

A partir de allí se estructura un andamiaje conceptual, pero a la vez operativo, que identifica diversos mecanismos de seguimiento

y responsabilidad que involucran a los actores políticos, sociales y económicos, en el proceso de definición de políticas, incorporando el principio de igualdad y no discriminación.

LA TRAYECTORIA DE LOS PAÍSES DE LA REGIÓN EN LOS ÚLTIMOS AÑOS, INDEPENDIENTEMENTE SI UN PAÍS ESPECÍFICAMENTE EXPERIMENTÓ UNA SUERTE DE “PRODIGIO ECONÓMICO”, DUPLICANDO SU PBI, MODERNIZANDO Y DINAMIZANDO SECTORES DE LA ECONOMÍA, AL MISMO TIEMPO MANTUVO UNA FÉRREA CAPACIDAD, DÉCADA TRAS DÉCADA, DE CONSERVAR O AGRAVAR LA INEQUIDAD Y LA EXCLUSIÓN SOCIAL. CHILE Y BRASIL SON EJEMPLOS DE PERSISTENCIA DE SUS ESTRUCTURAS DESIGUALES EN EL MARCO DE TRANSFORMACIONES PRODUCTIVAS IMPORTANTES, MIENTRAS QUE COSTA RICA Y URUGUAY MANTIENEN CIERTOS PATRONES IGUALITARIOS, CONTRARIAMENTE AL CASO DE ARGENTINA QUE MUESTRA LOS EFECTOS DE LA RETRACCIÓN DE UN PAÍS PIONERO EN TÉRMINOS DE DESARROLLO DE LA SEGURIDAD SOCIAL HACIA PATRONES INÉDITOS DE POBREZA E INDIGENCIA, CEPAL (2004).

### 3. Enfoque de derechos y titularidad de derechos. La primera condición

Una vez aproximado qué significa tener derechos, cabe desarrollar la importancia de contar con un “enfoque de derechos” que se pueda aplicar a las políticas públicas, o del mismo modo cómo se puede incluir un marco de derechos para promover mayor institucionalidad en materia de políticas sociales, al tiempo que

se puedan establecer mecanismos de responsabilidad (*accountability*) horizontal para avanzar en un efectivo cumplimiento de compromisos en

LA DENOMINADA ACCOUNTABILITY HORIZONTAL (O'DONNELL, 2001) CONSISTE EN UN MECANISMO DE CONTROL DE LEGALIDAD QUE PUEDE EJERCER EL PODER JUDICIAL SOBRE EL PODER EJECUTIVO. ESTE CONTROL SE MANIFIESTA A PARTIR DEL ANÁLISIS DE COMPATIBILIDAD LEGAL DE LA POLÍTICA SOCIAL. EN EL CASO DE LA INFANCIA, ES UN MECANISMO QUE SE UTILIZA FRECUENTEMENTE, PARTICULARMENTE A PARTIR DE LA REFORMA DE LA CONSTITUCIÓN Y LA JERARQUÍA QUE SE LE OTORGA A LOS PACTOS Y TRATADOS INTERNACIONALES, ENTRE ELLOS LA CDN.

políticas sociales. Tal como ya fue mencionado, el enfoque de derechos se nutre de un importante corpus de principios, reglas y estándares que componen el ámbito de los derechos humanos, desarrollado en el marco de las diversas instancias e instituciones que integran el Sistema Internacional de Derechos Humanos (SIDH), y que en el último tiempo se ha preocupado especialmente por definir con mayor precisión no sólo aquello que el Estado no debe hacer, a fin de evitar violaciones, sino también aquello que debe hacer en orden a lograr la plena realización de los derechos civiles, políticos y especialmente los económicos, sociales y culturales.

Con esta nueva concepción, se supera la histórica tradición de conceptualizar a los derechos humanos como un medio para imponer límites a las formas abusivas de uso del poder por el Estado, un decálogo de aquellas conductas que el Estado no

debería hacer, como no torturar, no privar arbitrariamente de la vida, no discriminar, no entrometerse en la vida privada y familiar de las personas.

EN TAL SENTIDO LOS DERECHOS HUMANOS NO SON PENSADOS EN LA ACTUALIDAD TAN SÓLO COMO UN LÍMITE A LA OPRESIÓN Y AL DESPOTISMO, SINO TAMBIÉN COMO UN PROGRAMA QUE PUEDE GUIAR U ORIENTAR LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE LOS ESTADOS Y CONTRIBUIR AL FORTALECIMIENTO DE LAS INSTITUCIONES DEMOCRÁTICAS. DE ESTA FORMA, SE PUEDE DECIR QUE SE HA GANADO CLARIDAD AL ESTABLECER LAS OBLIGACIONES POSITIVAS DE LOS ESTADOS, QUE A LOS EFECTOS DE LOS SISTEMAS DE POLÍTICAS SOCIALES, IMPLICAN UN AVANCE IMPORTANTÍSIMO. Abramovich (2006).

### ¿? | ¿De qué manera se han fijado estas obligaciones?

En primer lugar, desde los órganos de supervisión internacional de derechos humanos, tanto a nivel universal (Comité del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Comité de Derechos del Niño, Comité de la Convención contra la Discriminación de la Mujer-CEDAW, entre otros) como regional (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Corte Interamericana de Derechos Humanos) han procurado no sólo resarcir a las víctimas en casos particulares, sino también fijar un *corpus* de principios y estándares, con el propósito de lograr impactar en nuevas instancias que busquen garantizar la calidad de los procesos democráticos a través del fortalecimiento de los principales mecanismos internos

de protección de derechos, entre otros, los sistemas de administración de justicia, las instancias de participación política y de control horizontal, como son las defensorías del pueblo, procuradores de derechos humanos y las áreas competentes de la administración pública que definen políticas con impacto en la vigencia de los derechos, en especial en el sistema de políticas sociales<sup>4</sup>.

EL COMITÉ DE LOS DERECHOS DEL NIÑO ES EL ÓRGANO INTERNACIONAL QUE SUPERVISA LA FORMA EN QUE LOS ESTADOS CUMPLEN SUS OBLIGACIONES DERIVADAS DE LA CONVENCIÓN SOBRE LOS DERECHOS DEL NIÑO. CUANDO UN PAÍS RATIFICA LA CONVENCIÓN, ASUME LA OBLIGACIÓN JURÍDICA DE IMPLEMENTAR LOS DERECHOS RECONOCIDOS POR EL TRATADO. ESTO SIGNIFICA QUE EL “ESTADO PARTE” ASUME LA OBLIGACIÓN COMPLEMENTARIA DE PRESENTAR INFORMES PERIÓDICOS AL COMITÉ SOBRE LA MANERA EN QUE SE FACILITA EL EJERCICIO DE LOS DERECHOS CONTENIDOS EN LA CONVENCIÓN (CDN). ESTE SISTEMA DE MONITOREO DE LOS DERECHOS HUMANOS ES COMÚN A TODOS LOS TRATADOS DE LAS NACIONES UNIDAS EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS. ESPECÍFICAMENTE PARA LA CDN Y EL COMITÉ CDN VÉASE [http://www.unhchr.ch/spanish/html/menu2/6/crc\\_sp.htm](http://www.unhchr.ch/spanish/html/menu2/6/crc_sp.htm)

Estilizadamente se trata de un conjunto de estándares que surgen

4 A su vez, en el ámbito de Naciones Unidas se creó la figura de los relatores especiales, cuya misión es monitorear el cumplimiento de los DESC, como el caso del derecho a la alimentación adecuada, el derecho a la educación, a la salud y a la vivienda. También son destacables los avances del Alto Comisionado de Derechos Humanos en fijar con mayor precisión las responsabilidades de los Estados en materia de DESC.

de la interpretación realizada de los tratados internacionales de derechos humanos por los órganos de aplicación del Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, del Comité de la Convención Internacional contra la Discriminación de la Mujer (CEDAW), el Comité de los Derechos del Niño, entre otros, así como de los relatores especiales de las Naciones Unidas, a partir de la interpretación realizada de los tratados internacionales de derechos humanos principalmente en materia de derechos sociales. En el caso de los Niños, existe un relator especial en la Comisión Interamericana de Derechos Humanos quien realiza estudios sobre cuestiones de interés relacionadas a los derechos del niño en la región, participa en visitas de investigación a los países, prepara capítulos específicos y reportes anuales sobre los derechos del niño, la niña y los adolescentes en los diferentes países, y examina a nivel individual violaciones a los derechos de la infancia.

Los estándares que se deducen de las interpretaciones de los órganos competentes, permiten analizar desde la perspectiva de los derechos humanos, si las políticas de desarrollo aplicadas por los estados se adecuan o no a los parámetros desarrollados por el derecho internacional de los derechos humanos.

Esta situación cobra aún mayor fuerza en tanto todos los países de la región, son miembros de ONU (Organización de Naciones Unidas) y de la Organización de los Estados Americanos (OEA) son, por decisión Estados-partes del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC) y del Protocolo de San Salvador, por ende se encuentran jurídicamente obligados a garantizar al menos el contenido mínimo de los derechos económicos, sociales y culturales. ¿Qué implica? Que cada Estado debe planificar y ejecutar

sus políticas de desarrollo económico y social conforme a lo establecido por los postulados de los derechos humanos fundamentales

---

PARA HACER OPERATIVO EL ENFOQUE DE DERECHOS HUMANOS, EN TÉRMINOS DE ESTRATEGIAS DE DESARROLLO, TODAS LAS POLÍTICAS E INSTITUCIONES QUE TIENEN POR FINALIDAD IMPULSAR ACCIONES Y POLÍTICAS EN ESA DIRECCIÓN, DEBEN BASARSE EXPLÍCITAMENTE EN LAS NORMAS Y PRINCIPIOS ESTABLECIDOS EN EL DERECHO INTERNACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS.

---

Por ende, comienzan a regir una serie de postulados y principios que gozan de consenso de la comunidad de las naciones e integran el conjunto de derechos humanos. Vital importancia cobra el artículo 5 de la Declaración de Viena, adoptada en la Conferencia de Derechos Humanos en 1993, que establece ***“Todos los derechos humanos son universales, indivisibles e interdependientes y están relacionados entre sí. La comunidad internacional debe tratar los derechos humanos en forma global y de manera justa y equitativa, en pie de igualdad y dándoles a todos el mismo peso. Debe tenerse en cuenta la importancia de las particularidades nacionales y regionales, así como los diversos patrimonios históricos, culturales y religiosos, pero los Estados tienen el deber, sean cuales fueren sus sistemas políticos, económicos y culturales, de promover y proteger todos los derechos humanos y las libertades fundamentales”***.

Claramente se está reconociendo la responsabilidad de los Estados en la

promoción del amplio conjunto que integran los derechos humanos y que se encuentran plasmados en los diversos Pactos y Tratados Internacionales.

Especial mención debe hacerse al **principio de igualdad** reconocido en la citada convención, ya que constituye el primer plafón sobre el cual deben asentarse el conjunto de medidas y políticas que integren una estrategia de desarrollo, tanto lo referido al diseño de políticas públicas, como también en la promoción de instancias de cambio cultural para consolidar la igualdad entre mujeres y varones en todos los niveles.

Precisamente en materia del principio de igualdad y no discriminación, la Convención Internacional contra la Discriminación de la Mujer (CEDAW) establece que cada estado Parte es responsable de asegurar el goce de los derechos en condiciones de igualdad y sin discriminación alguna, debiendo adoptar todas las medidas que sean necesarias, incluida la prohibición de la discriminación por razón de sexo, para poner término a los actos discriminatorios que obstan al pleno disfrute de los derechos, tanto en el sector público como en el privado<sup>5</sup>.

<sup>5</sup> A partir de allí se promovieron modificaciones constitucionales y legislativas que sirvieron para avanzar en el reconocimiento de los derechos de otros sectores sociales como los pueblos originarios o grupos discriminados por su opción sexual. En ese sentido, los alcances de la CEDAW trascienden el ámbito específico de la igualdad de género para convertirse en un hito en la reelaboración del concepto de discriminación, lo que beneficia en forma universal a muchos grupos humanos. Ha servido también para promover la rendición de cuentas por parte de los Estados y, de esa manera, institucionalizar una práctica de transparencia en la gestión pública que permite, incluso a las organizaciones de la sociedad civil, elaborar informes alternativos a los oficiales; (Montaño, 2006).

En igual dirección, el artículo 2 de la Convención de Derechos del Niño (CDN) establece que *“Los Estados Partes respetarán los derechos enunciados en la presente Convención y asegurarán su aplicación a cada niño sujeto a su jurisdicción, sin distinción alguna, independientemente de la raza, el color, el sexo, el idioma, la religión, la opinión política o de otra índole, el origen nacional, étnico o social, la posición económica, los impedimentos físicos, el nacimiento o cualquier otra condición del niño, de sus padres o de sus representantes legales. Los Estados Partes tomarán todas las medidas apropiadas para garantizar que el niño se vea protegido contra toda forma de discriminación o castigo por causa de la condición, las actividades, las opiniones expresadas o las creencias de sus padres, o sus tutores o de sus familiares”*.

Ahora bien, la interpretación del conjunto de preceptos de los Pactos se realiza a partir de la definición de estándares. Los estándares refieren a una definición legal que incluyen principios que son el resultado del proceso de interpretación de una norma o de un tratado internacional.



Fuente: Pautassi (2010)

El contenido de un estándar va a ser aportado por las pautas y criterios que establecen las condiciones necesarias para aplicar tal principio y que resulte posible comprobar directamente a partir de los indicadores. Estos últimos son parámetros o unidades de medida

de tipo cuantitativo que pueden lograrse y verificarse en relación con un criterio. A su vez, es necesario complementar la verificación empírica con técnicas cualitativas, como la utilización de las señales de progreso cualitativas.

Fuente: Pautassi (2010)



Estos elementos van a dar cuenta del grado de cumplimiento de la obligación contenida en el derecho, a partir del cual se podrá determinar los niveles de cumplimiento de dichas obligaciones legales (Pautassi, 2010).

Entre los estándares que se han identificado para dar cuenta de que estamos ante la presencia de un derecho económico, social y cultural, se encuentran los siguientes:

### ESTÁNDARES DDHH: BASE PARA ANÁLISIS DE POLÍTICAS

- **Contenido mínimo de los derechos:** implica establecer un piso mínimo de referencia para poder evaluar el cumplimiento de las obligaciones de los Estados en los diferentes derechos y para ello debe utilizar todos los recursos disponibles.

- **Universalidad:** implica que los derechos alcanzan a todas las personas sin distinción y sin discriminación.

- **Progresividad y no regresividad:** le está vedado al Estado sancionar normas jurídicas o adoptar políticas, programas y acciones de gobierno que empeoren la situación de los derechos sociales de los que gozaba la población al momento de adoptado el tratado internacional respectivo, o comprobar si la nueva norma suprime o restringe derechos o beneficios acordados por la anterior

- **Igualdad y No discriminación:** protección a los sectores más vulnerables. Le está vedado al Estado aplicar cualquier distinción fundada en cuestiones vinculadas con el sexo, la raza, la condición socioeconómica, la religión o cualquier otra medida que implique discriminación.

- **Producción de información y formulación de políticas:** incluye el derecho a expresarse libremente y, de este modo, a brindar información y, el derecho a ser informado, es decir, tanto la libertad de expresar ideas como la de ser receptor de ellas (como sujeto pasivo, en espera de esta información o asumiendo una conducta activa, buscando información, investigando, procurando el acceso a las fuentes de información públicas o privadas).

- **Participación de los sectores afectados en el diseño de las políticas públicas:** toda aquella participación y opinión de l@s receptores y de la ciudadanía es fundamental a los efectos de mejorar el desarrollo de cada uno de los programas, constituyendo un insumo fundamental en el diseño de políticas y programas sociales. Es uno de los aspectos fundamentales del empoderamiento.

- **Acceso a la justicia:** implica la obligación de garantizar en los diseños de política pública diversos mecanismos de reclamo (administrativos y judiciales) para ser puestos en prácticas en caso de violación de un derecho. La garantía del acceso a la justicia no se limita al acceso a servicios jurídicos por parte de personas

carentes de recursos sino que debe incluir la eventualidad de acceder y sostenerse a lo largo de toda la instancia judicial que el reclamo requiera. Implica un grado importante de alfabetización jurídica y de conciencia de la existencia derechos para la ciudadanía en general.

Se puede comprobar que el Comité de los Derechos del Niño estableció en la Observación General N° 5 de 2003 los estándares, al señalar que: *“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. Los Estados, cuando ratifican la Convención, asumen la obligación no sólo de aplicarla dentro de su jurisdicción, sino también de contribuir, mediante la cooperación internacional, a que se aplique en todo el mundo”*.

Fortaleciendo dicha perspectiva, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OHCHR, 2004: 3) señala que en el derecho internacional existen normas y valores, explícitos o implícitos, que dan forma a las instituciones y a las políticas que de ellas resultan. Las estrategias de reducción de pobreza (PRS) deberían, por tanto, reflejar las normas de derecho internacional.

En este sentido, la reducción de la pobreza y los derechos humanos no son independientes uno del otro sino que forman parte de un mismo proyecto. Vale decir: *no sólo la pobreza, sino también las estrategias para su superación pueden y deben ser leídas a la luz del paradigma de los derechos humanos* (CELS, 2007).

De lo expuesto hasta el momento, se desprende el primer requisito o condición necesaria para cualquier tipo de estrategia de desarrollo y a la vez, es una obligación de los Estados,

**de reconocer en cada persona su titularidad de derechos.** Esto que en palabras de Bobbio (1993) significa *“el derecho a tener derechos”*.

---

CON ESTA CONSIDERACIÓN SE PROCURA CAMBIAR LA LÓGICA DE LA RELACIÓN ENTRE EL ESTADO –O LOS PRESTADORES DE BIENES Y SERVICIOS-, Y AQUELLAS CIUDADANAS Y CIUDADANOS QUE SE BENEFICIARÁN CON LAS POLÍTICAS. NO SE TRATA SÓLO DE PERSONAS CON NECESIDADES, QUE RECIBEN BENEFICIOS ASISTENCIALES O PRESTACIONES FRUTO DE LA DISCRETIONALIDAD POLÍTICA, SINO QUE SE TRATA DE CONSIDERAR A TODOS COMO TITULARES DE DERECHOS QUE TIENEN EL PODER JURÍDICO Y SOCIAL DE EXIGIR DEL ESTADO CIERTOS COMPORTAMIENTOS (ALSOP Y NORTON, 2004). EN EL LENGUAJE DE AMÉRICA LATINA, SE BUSCA QUE NO SE SIGA PROMOVRIENDO LA INCLUSIÓN DE “BENEFICIARIOS” EN PROGRAMAS FOCALIZADOS, SINO CONSIDERAR A PERSONAS TITULARES DE DERECHO CON ACCESO A UN SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL O AL MENOS A POLÍTICAS SOCIALES DE CORTE UNIVERSAL.

---

Una vez introducido este concepto en el contexto de la adopción de políticas, el punto de partida utilizado para la formulación de una política específica no consiste en reconocer la existencia de ciertos grupos específicos o sectores sociales que tienen necesidades no cubiertas, sino fundamentalmente **la existencia de personas que tienen derechos** que pueden exigir o demandar, esto es, atribuciones que dan origen a obligaciones jurídicas de parte de otros y por consiguiente al establecimiento de mecanismos de tutela, garantía o responsabilidad.

Ejemplos más que significativos de la ausencia de una perspectiva de derechos han sido los programas sociales focalizados que se han implementado a partir de la década del noventa en adelante en toda América Latina. En primer lugar, los mismos se caracterizaron por irrumpir como una estrategia directa en contra de las políticas de cuño universal, buscando definir a priori una población objetivo o meta, en donde establecía como “título de derecho” (*entitlement*) para acceder a una prestación social el carácter de pobre de toda pobreza o persona bajo alguna situación de vulnerabilidad. Si bien se buscaba que los mismos fueran transitorios, en función de una supuesta dinámica de mercado que se buscaba estimular, los mismos fueron cambiando de nombre pero no en su esencia<sup>6</sup>.

Así, en la mayoría de los países de América Latina se implementaron decenas de programas sociales, desde programas transitorios de empleo, de formación profesional, de capacitación, microemprendimientos productivos, programas de nutrición infantil, entre otros.

Cabe destacar que no alcanza con solamente incluir un lenguaje de derechos o sostener que ciertos programas se inscriben en dirección a reconocer determinados derechos, sino precisamente se busca que cada derecho que se garantice contenga los estándares que debe contener un derecho económico, social y cultural. Es decir, no se trata de sostener que se ha adoptado una perspectiva de derechos cuando en el mejor de los casos se aplique un “filtro de derechos” a programas focalizados. Sirva como ejemplo el caso del Plan Jefes y Jefas de Hogar (PJJH) que consiste en el principal programa de transferencia de ingresos que se aplicó en Argentina, buscando paliar la crisis económica-

social de fines del año 2001 y principios del 2002 y que estuvo vigente hasta finales del 2009. En los fundamentos del Plan, se establece este derecho en cumplimiento del mandato del art. 75 inciso 22 de la Constitución Nacional, que instituye el rango constitucional de los tratados y pactos internacionales, y expresamente en las disposiciones del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC).

La vía utilizada para satisfacer el derecho familiar de inclusión social consistía, según el Plan, en el pago de una ayuda económica “no remunerativa” a cambio de una serie de contraprestaciones que deben realizar los “beneficiarios” que en realidad son los “destinatarios”. El monto del beneficio era de pesos 150 por cada titular, que por otra parte no se fue modificando de acuerdo al aumento del costo de vida y de la inflación. Sin embargo y a pesar de esta alusión a un derecho familiar a la inclusión social - derecho de por sí novedoso ya que el PIDESC no lo reconoce como tal- no se promovió ningún debate -o decreto y/o resolución administrativa correlativa- en donde se consigne que implica garantizar tal derecho. A su vez, el mecanismo de acceso al PJJHD se iniciaba a partir de la inscripción del “potencial beneficiario” en la municipalidad de su jurisdicción, la que posteriormente debía remitir al Ministerio de Trabajo los listados con los aspirantes al PJJHD, que previamente hubieran sido aprobados por los respectivos Consejos Consultivos de cada localidad. Y aquí cabe consignar una primera aclaración: el decreto de creación del PJJHD no previó mecanismos formales de reclamo en caso de que la inscripción al plan fuera rechazada. Únicamente la resolución reglamentaria estableció la obligación de la municipalidad respectiva de comunicar por medio público idóneo

6 Al respecto, Arcidiácono (2010).

o personalmente a los postulantes la aprobación o rechazo de su solicitud. En el caso de rechazar la solicitud, sólo debían informarse los motivos disposición que no condice con el ejercicio de un derecho. Del mismo modo, quienes presentaron su solicitud en forma posterior al plazo acordado para la entrega de solicitudes, quedaron fuera del Plan, ya que desde el 17 de mayo de 2002 el Plan fue cerrado y no incorpora beneficiarios, excepto vía sentencia judicial. Por ende, no se puede sostener que sea un derecho si el mismo se lo ha sujetado a plazo de cumplimiento.

Por otra parte, el Plan que surgió posteriormente al Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados es el “Plan Familias por la Inclusión Social” bajo la órbita del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, cuyo objetivo fue “promover la protección e integración social de las familias en situación de vulnerabilidad y/o riesgo social, desde la salud, la educación y el desarrollo de capacidades, posibilitando el ejercicio de sus derechos básicos” Cabe destacar que sólo podían ser receptores de este programa aquellos que, cumpliendo con los requisitos, optasen por la “migración” del PJJHD al PF. Básicamente, el PF tiene dos componentes:

1) **un ingreso no remunerativo**, que consiste en la entrega de un subsidio a familias en potencial situación de pobreza, con hijos/as menores de 19 años, y exigía como contraprestación la atención del cuidado de la salud de las mujeres embarazadas y los/as niños/as y la permanencia de estos últimos en el sistema educativo; y

2) **la promoción familiar y comunitaria**, que consiste en acciones de impulso en términos de educación, salud, capacitación para el trabajo y desarrollo comunitario de los/as beneficiarios/as.

El cambio entre un Plan y otro fue que la contraprestación que antes era productiva pasó a ser reproductiva, debiendo las madres -ya que solo se destinaba a mujeres y en su carácter de madres- a no realizar tareas productivas sino a permanecer al cuidado de los hijos y con ello, restringiendo su autonomía. Asimismo, este Plan, como ninguno de sus antecesores, consideró la posibilidad de dotar de guarderías o jardines de infantes para las mujeres de modo que puedan desarrollar sus actividades productivas y se les facilite la conciliación trabajo-familia.

Tanto el PJJHD como el Plan Familias fueron absorbidos por la nueva transferencia que es la Asignación Universal por Hijo para protección social (AH). En similar dirección, y con el objetivo de constatar en qué medida y con qué efectos se ha avanzado en incorporar la perspectiva de derechos en prácticas institucionales que promueven una mayor equidad social y de género, se consideraron ocho programas de combate a la pobreza implementados en la región (Daeren, 2004):

1. **Programa Vaso de Leche (Perú):** programa de asistencia alimenticia.

2. **Progresas/Oportunidades (México):** programa de transferencias monetarias a través de madres de familia, condicionadas y no condicionadas.

3. **Bono Solidario (Ecuador):** programa de transferencias monetarias a través de madres de familia, condicionadas y no condicionadas.

4. **Plan Nacional de Empleos de Emergencias (Bolivia):** dirigido a la inserción laboral.

5. **Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (Argentina):** programa dirigido a la inserción laboral.

**6. Programa Guarderías Comunitarias (Guatemala):** programa de organización del cuidado infantil en las comunidades pobres.

**7. Programa de Apoyo a las Mujeres Jefas de Hogar de escasos recursos (Chile):** programa dirigido específicamente a mujeres pobres

**8. Programa Construyendo Oportunidades (Costa Rica):** programa dirigido específicamente a mujeres pobres.

El estudio señala que a diferencia de los sistemas de protección social y de los servicios públicos institucionalizados -basados en derechos sociales y económicos y en el principio de universalidad- estos programas se focalizan en el tiempo, el espacio y en grupos beneficiarios específicos, y dentro de estos últimos o en mujeres “jefas de hogar” o en las familias. Estrategias educativas o de inserción laboral en el marco de estos programas no constituyen derechos, sino que son “beneficios” temporales, otorgados a grupos bien delimitados, sujetos a criterios de elegibilidad y condicionados a ciertos requisitos o contraprestaciones. De este modo, cinco de los ocho programas no tienen un enfoque de derechos orientado a poner fin a cualquier tipo de exclusión y discriminación. Al contrario, manejan un enfoque asistencialista y no promueven, por ejemplo, que las personas conozcan sus derechos ni tampoco prestan asistencia judicial. Las estrategias de intervención se limitan generalmente al nivel individual o del hogar y no estimulan el empoderamiento ni la acción colectiva con miras a cambiar relaciones inequitativas de poder y acceso a los recursos. Son programas que ofrecen “beneficios sin derechos” a las personas bajo condición de pobreza, creando redes de protección mínima para

grupos de población en situaciones de emergencia. Aquí se visualiza la continuidad y similitud con programas que se centraban en la entrega de alimentos, acceso a prestaciones de salud básicas y transferencias de recursos mínimos con el requisito de una contraprestación laboral. Las excepciones serían los dos programas coordinados por las oficinas de la mujer, en los que se pudo visualizar una explícita preocupación por quebrar la segregación sexual del trabajo y la subvalorización del trabajo femenino, como también buscaban promover el empoderamiento y autonomía de las mujeres<sup>7</sup>.

A fines del año 2009 se produce un cambio en la tendencia de los programas sociales en Argentina a partir del Dec. 1602/09 de “Asignación Universal por hijo para Protección Social”, que modifica la ley de asignaciones familiares al crear una asignación para aquellos grupos familiares que se encuentren desocupados o se desempeñen en la economía informal. Mediante este plan se otorgará una prestación mensual de \$180 -que se irá actualizando- al padre, tutor, curador o pariente por cada menor de

<sup>7</sup> En su trabajo, Daeren (2004) concluye señalando que, además de seguir reconociendo y visibilizando las contribuciones de las mujeres en las áreas productivas y reproductivas, los programas deberían ampliar su enfoque de eficiencia hacia un enfoque de derechos. Los programas preocupados por generar una mayor equidad deberían, como parte de sus estrategias de intervención, prestar una atención a 1) el quiebre de la división sexual desigual del trabajo y del acceso al poder; 2) la promoción del trabajo de cuidado y reproducción como una responsabilidad social; 3) la promoción de una “economía del cuidado” que no transfiere los costos y el trabajo a las mujeres; 4) la erradicación de la violencia sexual y el resguardo de los derechos sexuales y reproductivos como condición “sine qua non” para combatir la pobreza.

18 años o sin límite de edad cuando se trate de hijo discapacitado. Se trata de una asignación que no necesita contraprestación pero si establece como requisito que los niños, niñas y adolescentes deben estar en escolaridad pública, además de estar en situaciones de menores ingresos, dejando por fuera a numerosos niños que asisten a escolaridad privada, por sistemas de becas, y que serían destinatarios de la medida.

Para ilustrar lo mencionado, según arrojan los primeros resultados de la Administradora Nacional de la Seguridad Social (ANSES) en marzo de 2010, luego de la primera liquidación, el sistema alcanzó a 3.677.775 niños, niñas y adolescentes, en contraste con 10.206.339 niños que son cubiertos por el Sistema de Seguridad Social (empleados formales del sector público y privado, jubilados y pensionados, prestaciones por desempleo). Asimismo, el 39,6% de los hogares beneficiados por la medida se ubica en el decil de ingresos más bajos y el 28,6%, en el inmediato superior (Arcidiácono, 2010). Si bien la AUH significa un importante avance, la configuración y el desarrollo de un sistema de políticas sociales de amplia cobertura hasta ahora no pudo completarse y constituye una deuda pendiente de la Argentina en sus obligaciones positivas en materia de derechos humanos.

Una agenda de transformación debería incluir, entre otras cosas, además de políticas sociales de corte universal, la recomposición de los deteriorados sistemas de salud y de educación pública y un nuevo pacto fiscal, mediante el cual la Nación y las provincias pudieran avanzar de forma consensuada hacia instancias de mayor equidad en el marco de un estado federal.

De allí que resulte clave analizar en qué

medida ciertos sectores discriminados o excluidos socialmente en la región, que suelen definirse como los “beneficiarios de las acciones de promoción”, padecen dificultades particulares para el ejercicio efectivo de algunos de estos derechos, lo que impone severos límites al éxito



EN OTROS TÉRMINOS, A PESAR QUE EL LENGUAJE DE LOS DERECHOS TIENE DE POR SÍ UN VALOR ÉTICO Y POLÍTICO Y PUEDE SERVIR PARA FORTALECER LAS DEMANDAS SOCIALES FRENTE A SITUACIONES DE INEQUIDAD, SUS IMPLICANCIAS CONCRETAS EN TÉRMINOS DE POLÍTICA SOCIAL O DE GARANTÍA DE DERECHOS NO SE CONSIDERAN ADECUADAMENTE. EL RIESGO PUEDE SER LA UTILIZACIÓN DE UNA RETÓRICA DE LOS DERECHOS QUE LUEGO NO LOGRE SATISFACER LAS MÍNIMAS EXPECTATIVAS QUE ESTE CONCEPTO PUEDE LEGÍTIMAMENTE OCASIONAR, PROVOCANDO EN LOS HECHOS UNA PÉRDIDA DE CONFIANZA POR PARTE DE LA POBLACIÓN EN GENERAL.



de los mecanismos formales de consulta y participación que se establecen habitualmente en las estrategias de desarrollo. De esta forma, además de promover el “empoderamiento” de los ciudadanos y las ciudadanas a partir de reconocerse titulares de derechos, el segundo paso en este proceso, es poder ejercer el derecho a la participación política y pública en general.

#### 4. Participación política y social: la segunda condición



Según hemos desarrollado y tal como la experiencia en los países de la

región da cuenta, la participación política requerida en el marco de un proceso democrático no se limita únicamente a contar con un sistema institucionalizado de elecciones periódicas y limpias (O'Donnell, 2000). Requiere fundamentalmente la posibilidad de ejercer algunos otros derechos que actúan como una condición previa para que un proceso democrático se desempeñe con cierta regularidad, tales como el derecho de asociación, de reunión, la libertad sindical, la libertad de expresión y el derecho de acceder a la información, entre otros. La posibilidad real de ejercer estos derechos habilita la potencialidad de aquellos que se encuentran transitando por una situación de pobreza, de incidir en los procesos políticos y en la orientación de las decisiones del gobierno, pero estará a su vez condicionado o fuertemente limitado por el grado en el que puedan ejercer sus derechos económicos, sociales y culturales. Esto es, ser parte en los procesos de diseño e implementación de las políticas sociales.



### ¿Es posible?

Para poder aproximar una respuesta, previamente deberíamos reflexionar acerca de las razones que han impedido a los titulares de derechos acceder al cúmulo de derechos y obligaciones que incluye el conjunto de garantías ciudadanas. Nos referimos explícitamente al porqué de los bajos o nulos índices de participación de los sectores excluidos, especialmente los y las pobres, los y las indígenas, los y las desempleados, entre otros, que los ha llevado a ser considerados “beneficiarios” de políticas y no sujetos titulares de derechos.

Es usual encontrar como primera respuesta al interrogante de la baja participación y la dificultad de empoderarse de estos sectores de la población, que por otra parte son numerosos, en una suerte de consenso que identifica como problema el desconocimiento de la existencia de derechos pero también como consecuencia de un débil posicionamiento de estos titulares en el conjunto de la sociedad. Esto es, no reclaman ni se empoderan porque desconocen la idea de ser sujetos portadores de derechos.

Ahora bien, nada se dice sobre la “oferta de empoderamiento” y de mecanismos institucionales que logren sortear esta suerte de demanda ciudadana ausente en estos sectores. Allí salvo determinados mecanismos como las acciones positivas u otras de discriminación inversa<sup>8</sup>, no se ofrece un conjunto de medidas que otorguen o habiliten a estos ciudadanos y ciudadanas para que efectivamente puedan ampliar su margen de actuación y a partir de allí empoderarse en el ejercicio de derechos.

Es por ello que no se puede sostener que estos importantes sectores de la población, que transitan por una situación de vulnerabilidad, no busquen canales de participación y de reclamo, sino que el problema es que **no existen canales y vías de participación** previstas, con excepción del ejercicio del derecho al voto. A esta

<sup>8</sup> Las acciones positivas son aquellos mecanismos que se utilizaron en sus inicios para corregir la falta de participación política y económica de las mujeres, razón por la cual, se establece este tipo de políticas que en los hechos significa que en igualdad de condiciones, se le da prioridad a una mujer sobre un varón. Ejemplo de este tipo de medidas son las leyes de cupo o de cuota, medidas de promoción del empleo, en ámbitos considerados típicamente masculinos, entre otras.

situación contribuyeron fuertemente la dinámica de los procesos de reforma promovidos especialmente por los organismos de asistencia crediticia -entre ellos el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID)- que asumieron a estos grupos como los “perdedores” del proceso, incapaces de ser incorporados en el conjunto de la sociedad y por lo tanto no se buscó fomentar un empoderamiento, como tampoco mayor autonomía y posibilidades de desarrollo de sus derechos ciudadanos. En otros términos, los programas focalizados asistenciales fueron funcionales para evitar otorgar poder ciudadano a sus “beneficiarios”.

Los programas y políticas ciegas al género, por ejemplo, actúan en la misma dirección<sup>9</sup>. Así esta formulación no cuestiona la división sexual del trabajo y apuesta a la mayor productividad del trabajo doméstico a fin de facilitar el trabajo remunerado de las mujeres. Tampoco se analiza las situaciones de segregación y discriminación que padecen las mujeres en el mercado de empleo productivo, sino que además se ubica la causa de las desigualdades y de la subordinación de las mujeres en su situación de pobreza y no en las relaciones sociales de clase y de género que caracterizan a los países de la región.

Asimismo resulta conexo con los anteriores principios, la específica consideración del **principio de participación** en toda su extensión, en tanto es clave en las estrategias y políticas de desarrollo, al mismo

9 En estos casos, la ceguera al género de las políticas surge no tanto de ignorar a las mujeres en el diseño de las políticas sino en abstraerlas del contexto social de sus vidas; Kabeer (1998). La usual referencia a políticas neutrales en falsa, en tanto no existe neutralidad en términos de género en ninguna política pública.

tiempo que resulta un método para identificar necesidades y prioridades a nivel local o comunitario. Este principio medular de participación puede ser precisado por su vinculación con el ejercicio de determinados derechos civiles y políticos, y en especial con las definiciones sobre el contenido y alcance de algunos de estos derechos en las instancias de protección internacional de derechos humanos. Existen además algunos derechos concretos de participación y consulta en los procesos de decisión de políticas públicas sociales que están directamente definidos en normas internacionales o constitucionales.

En rigor, se trata de impulsar con firmeza que la garantía del acceso a la justicia no se limite a la posibilidad de formular una queja sino que debe incluir la eventualidad de acceder y sostenerse a lo largo de toda la instancia judicial que el reclamo requiera. En consecuencia, resulta necesario un grado importante de alfabetización jurídica y de conciencia de la existencia derechos para la ciudadanía en general (Gherardi, 2006).

Paradójicamente, el campo de las políticas sociales no suele advertir la importancia de los sistemas y políticas de acceso a la justicia y a mecanismos de reclamos de derechos, como componentes esenciales para mejorar la participación social, la transparencia, fiscalización y en definitiva la efectividad de las propias políticas. Paralelamente los sectores especializados en temáticas judiciales, tienden a ver los problemas de acceso a la justicia como asuntos vinculados estrictamente al diseño de los sistemas de justicia y desvinculados de las lógicas y orientaciones de las políticas sociales (Abramovich, 2006).

CABE DESTACAR QUE LAS POLÍTICAS QUE APUNTAN A GARANTIZAR SERVICIOS JURÍDICOS A PERSONAS CARENTES DE RECURSOS Y MECANISMOS DE ACCESO A LA JUSTICIA, ACTÚAN COMO MECANISMOS PARA “COMPENSAR” SITUACIONES DE DESIGUALDAD MATERIAL QUE AFECTAN LA DEFENSA EFICAZ DE LOS PROPIOS INTERESES Y POR ELLO, SON QUIZÁ LAS POLÍTICAS JUDICIALES QUE SE VINCULAN MÁS DIRECTAMENTE CON LAS POLÍTICAS Y SERVICIOS SOCIALES.

Esa relación directa existe no sólo porque los procesos de degradación social y exclusión agudizan los problemas de acceso a la justicia sino también porque la lógica de las políticas sociales suele incidir en la posibilidad de ejercer derechos, en especial frente al Estado, tanto sociales como civiles y políticos.

Resulta evidente de la experiencia de nuestro país, que la degradación de los derechos laborales y el debilitamiento de las estructuras sindicales, tuvo un impacto directo en el desmantelamiento de redes sociales que favorecían la tutela de los derechos, o en otros casos implicó un fuerte disciplinamiento de la fuerza de trabajo frente a la arbitrariedad del propio Estado (en el caso del empleo público) o de los sectores empresariales (empleo privado). En igual dirección, la sujeción de los ingresos familiares a la ayuda social discrecional, inhibió a importantes sectores de la población de formular sus reclamos en términos de acciones litigiosas, de modo que las políticas asistenciales basadas en beneficios de reconocimiento discrecional, agudizan las barreras institucionales para el acceso a la justicia.

Aún más significativa es la carta de compromiso que se les hacía firmar a los beneficiarios del Plan Familias oportunamente implementado por el Ministerio de Desarrollo Social, que actuaba como “ficha de ingreso” al programa. Entre otras cuestiones, este “compromiso” expresa que en caso de incumplimiento de las responsabilidades asumidas por parte de los beneficiarios (escolaridad de los hijos/as y asistencia sanitaria), “aceptan” ser dados de baja y que se les cancele el subsidio, al mismo tiempo que les hacían firmar que renuncian a todo derecho a reclamo.

Como contracara, y tal como lo sostiene Gargarella (2006), los jueces toman a los derechos sociales -por ejemplo, típicamente, el derecho al trabajo- como “derechos no operativos” lo cual significa, en la práctica, su autoinhibición en la materia hasta tanto el poder político no “ponga en marcha” tales derechos (por ejemplo, dictando leyes que les otorguen a los derechos sociales “contenido real”). Este tipo de hechos resultan especialmente relevantes, dado que permiten advertir de qué modo, en la práctica jurídica, los derechos sociales terminan adquiriendo un carácter meramente declarativo, como si representasen, en verdad, formas constitucionales vacías, nada más alejado de su carácter.

Lo señalado hasta el momento da cuenta de dos elementos claves en términos de ejercicio ciudadano: el reconocimiento de derechos, a partir de la identificación de los titulares de derechos y las instancias de participación, ya sea vía acceso a los mecanismos de garantías judiciales o por vía de mecanismos de contralor ciudadano.

Es decir, en la conjunción de

empoderamiento con participación se puede tender el primer puente entre perspectiva de derechos y estrategias de desarrollo. Pero ¿cómo se tiende un puente con las políticas públicas? O lo que es lo mismo ¿cómo se logra que se consolide este marco institucionalmente?.

## 5. Interrelaciones entre derechos sociales y políticas públicas

Incorporar una perspectiva de derechos en los contextos nacionales no reduce el ámbito de actuación sólo a la posibilidad de presentar mecanismos judiciales por parte de los sujetos afectados como tampoco sirve de fundamento únicamente a la jurisprudencia de los tribunales locales, sino precisamente su potencialidad apunta al fortalecimiento de la institucionalidad democrática en los Estados. Esto significa que el sistema de derechos humanos, en su articulado previsto en los Pactos y Tratados internacionales, como también a partir del conjunto de estándares fijados por los diversos Comités del sistema, puede incidir de manera directa en la orientación general de las políticas públicas y en los procesos de formulación, implementación, evaluación y fiscalización de las mismas.

Así, es común observar que las decisiones individuales adoptadas en un caso, suelen imponer a los Estados obligaciones de formular políticas para reparar la situación que da origen a la petición, e incluso establecen el deber de abordar los problemas estructurales que están en la raíz del

conflicto analizado en ese caso<sup>10</sup>.

En igual dirección, la imposición de obligaciones positivas a los Estados realizada por los órganos del sistema Internacional de Derechos Humanos, es precedida por lo general del examen, bajo estándares jurídicos, de las políticas implementadas, o del comportamiento omisivo del Estado que ha provocado o favorecido una violación de derechos. Esas obligaciones pueden consistir en cambios de políticas existentes, reformas legales, acciones positivas, la implementación de procesos participativos para formular nuevas políticas públicas y muchas veces en el cambio de ciertos patrones de comportamiento que caracterizan el accionar de muchas instituciones del Estado que promueven violaciones, por ejemplo violencia policial, abuso y tortura en las cárceles, beneplácito del Estado frente a situaciones de violencia doméstica<sup>11</sup>.

10 López Oliva (2006) realiza una exploración en la Justicia Contenciosa Administrativa y Tributaria de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, relevando casos judiciales por presentación de acciones de amparo, en los cuales se denuncia una vulneración de derechos sociales por acción u omisión del Estado, analizando qué tipo de obligaciones legales el Poder Judicial le impone al Poder Ejecutivo, en materia de política social, ya sea en su etapa de planificación como de ejecución, con especial énfasis en las políticas de infancia.

11 La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) emite, asimismo, informes generales por países, donde analiza situaciones concretas de violaciones y realiza recomendaciones que orientan políticas estatales sobre la base de estándares jurídicos y puede emitir también informes temáticos que abarcan temas de interés regional o que conciernen a varios estados. El enorme potencial que tienen estos informes se refleja en la fijación de estándares y principios, al mismo tiempo que relevan situaciones colectivas o

Asimismo en el marco de los casos individuales el sistema promueve habitualmente procesos de solución amistosa o negociaciones entre los peticionarios y los Estados, en los cuales los Estados muchas veces se avienen a implantar esas reformas institucionales o crean mecanismos de consulta con la sociedad civil para la definición de políticas<sup>12</sup>.

En función de lo expuesto, y previo a la instancia de expresión de los órganos judiciales, es fundamental que cada Estado, en el momento de diseñar, formular o implementar una política social considere, en primer lugar, la obligación que tiene de **garantizar el contenido mínimo** de los derechos económicos, sociales y culturales. En efecto, el Comité PIDESC ha sostenido que existe un umbral mínimo de satisfacción de cada derecho que apunta a asegurar

problemas estructurales que pueden no estar debidamente reflejados en la agenda de los casos individuales. El proceso de elaboración de los informes temáticos permite a su vez a la Comisión dialogar con actores sociales locales e internacionales relevantes para esa temática, recabar la opinión de expertos, de agencias de cooperación, de los órganos políticos y técnicos de la OEA, e iniciar vínculos con los funcionarios encargados de generar en definitiva políticas en los campos analizados.

12 A su vez, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) puede emitir opiniones consultivas, que sirven para examinar problemas concretos más allá de los casos contenciosos, y fijar el alcance de las obligaciones estatales que emanan de la Convención y de otros tratados de derechos humanos aplicables en el ámbito regional, tales como la situación jurídica de los trabajadores migrantes, y los derechos humanos de niños y adolescentes. En ocasiones, en estas opiniones consultivas la Corte ha intentado fijar marcos jurídicos para el desarrollo de políticas, por ejemplo, las políticas dirigidas a la infancia, Corte IDH, Opinión Consultiva N 17 y Opinión Consultiva N 18, Abramovich (2006).

por lo menos niveles esenciales de cada uno de estos derechos y no puede escudarse el Estado en la falta de recursos disponibles para justificar su accionar si este induce a un sector de la población por debajo del estándar mínimo de protección de este derecho.

El Comité DESC ha considerado que esa obligación surge del artículo 2.1 del PIDESC, expresando que “un Estado en el que un número importante de individuos está privado de alimentos esenciales, de atención primaria de salud esencial, de abrigo y vivienda básicos o de la formas más básicas de enseñanza, *prima facie* no está cumpliendo sus obligaciones. Si el Pacto se ha de interpretar de manera que no establezca una obligación mínima, carecería en gran medida de su razón de ser”<sup>13</sup>.

A modo de ejemplo, en relación con el derecho a la salud, el Comité PIDESC estableció que los Estados tienen la obligación, como mínimo, de satisfacer el nivel esencial de este derecho.

Entre estas obligaciones básicas figuran la de garantizar el derecho de acceso a los centros, bienes y servicios de la salud sobre una base no discriminatoria, en especial para los grupos vulnerables o marginados; asegurar el acceso a una alimentación esencial mínima que sea nutritiva, adecuada y segura y garantice que nadie padezca hambre; garantizar el acceso a un hogar, una vivienda y condiciones sanitarias básicas, así como a un suministro adecuado de agua limpia potable; facilitar medicamentos esenciales, según las definiciones periódicas que figuran en el Programa de Acción sobre Medicamentos Esenciales de

13 Comité DESC, Observación General 3, “La índole de las obligaciones de los Estados Partes, párrafo 1 del art. 2 del Pacto”, párrafo 10, CELS (2006).

la OMS; velar por la distribución equitativa de todas las instalaciones, bienes y servicios de salud; adoptar y aplicar sobre la base de pruebas epidemiológicas un plan de acción (OG Nro. 14, párrafos 11 y 43).

LA EXIGENCIA DE RESPETAR UN CONTENIDO MÍNIMO DE CADA DERECHO SE COMPLEMENTA CON LA OBLIGACIÓN QUE POSEE EL ESTADO DE UTILIZAR, PARA LA SATISFACCIÓN DE LOS DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES, EL MÁXIMO DE LOS RECURSOS DISPONIBLES. EN ESTE SENTIDO, EL ARTÍCULO 2.1 DEL PIDESC ESTABLECE: “CADA UNO DE LOS ESTADOS PARTES EN EL PRESENTE PACTO SE COMPROMETE A ADOPTAR MEDIDAS, TANTO POR SEPARADO COMO MEDIANTE LA ASISTENCIA Y LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL, ESPECIALMENTE ECONÓMICAS Y TÉCNICAS, HASTA EL MÁXIMO DE LOS RECURSOS DE QUE DISPONGA, PARA LOGRAR PROGRESIVAMENTE, POR TODOS LOS MEDIOS APROPIADOS, INCLUSIVE EN PARTICULAR, LA ADOPCIÓN DE MEDIDAS LEGISLATIVAS, LA PLENA EFECTIVIDAD DE LOS DERECHOS AQUÍ RECONOCIDOS”.

De la norma transcrita se desprende que el derecho internacional reconoce la imposibilidad, por parte del Estado, de satisfacer de manera inmediata y en toda su extensión todos los elementos que integran el contenido de los derechos económicos, sociales y culturales<sup>14</sup>.

14 Para el Comité, esta obligación es de carácter inmediato, subrayando que las medidas que el Estado debe adoptar para la plena efectividad de los derechos reconocidos “deben ser deliberadas, concretas y orientadas hacia el cumplimiento de las obligaciones re-

Sin embargo establece que debe ir satisfaciendo el derecho en cuestión de manera **progresiva** para alcanzar la realización plena de estos derechos, y para ello deben utilizar el máximo de los recursos disponibles. A su vez se prohíbe expresamente que adopte medidas regresivas, considerando que una política pública desarrollada por un Estado es regresiva cuando sus resultados hayan empeorado en relación con los de un punto de partida temporalmente anterior elegido como parámetro. Esta aplicación de la noción de regresividad requiere, por ende, indicadores o referencias empíricas<sup>15</sup>. La noción de regresividad puede ser aplicada a cada indicador empleado en particular, o bien a la evaluación conjunta de varios indicadores que permitan una consideración general de los resultados de una política pública (Courtis, 2006). A su vez, para determinar que una norma es regresiva, es necesario compararla con la norma que ésta ha modificado o sustituido, y evaluar si la norma posterior suprime, limita o restringe

conocidas en el Pacto” (Comité DESC, Observación General 3, cit., párrafo 2). En todo caso le corresponderá justificar al Estado por qué ha ido hacia otro lado o retrocedido, o por qué no ha avanzado más rápido. En este sentido, la diligencia en la adopción de esas medidas no puede presumirse. Corresponde al Estado, ante un reclamo concreto, y no a los ciudadanos, demostrar que se han realizado todos los esfuerzos posibles, y teniendo en cuenta el máximo de recursos disponibles: humanos, tecnológicos, de información, naturales y financieros, para cumplir con sus obligaciones en materia de derechos económicos, sociales y culturales, CELS (2004).

15 El Grupo de Trabajo encargado de analizar los informes de los estados en el marco del cumplimiento del Protocolo de San Salvador (OEA), ha elaborado un conjunto de indicadores de progreso para medir el cumplimiento de derechos, véase [http://www.oas.org/es/sedi/ddse/paginas/index-7\\_GT.asp](http://www.oas.org/es/sedi/ddse/paginas/index-7_GT.asp)

derechos o beneficios concedidos por la anterior.

Contenido mínimo, recursos disponibles; progresividad y no regresividad constituyen los primeros estándares que se contemplan a los efectos de medir cumplimiento de derechos, a los cuales se debe agregar, como obligaciones con “efecto inmediato” derivadas del desarrollo progresivo de los derechos económicos, sociales y culturales:

- la garantía que los derechos se ejercerán sin discriminación y que las políticas incorporarán el principio de igualdad;
- la obligación de proteger a los sectores más vulnerables de la población o que requieran políticas y acciones prioritarias;
- la obligatoriedad de producción de información para la formulación de políticas;
- el principio de participación de los sectores afectados en el diseño de las políticas públicas;
- garantías de acceso a la información
- acceso a la justicia.

En rigor, existen suficientes fundamentos y evidencias acerca de la posibilidad de trazar numerosos puentes y relaciones entre el campo de los derechos humanos y los principios que suelen orientar o guiar las políticas sociales, económicas y estrategias de desarrollo. El potencial encuentro entre estos ámbitos dependerá en gran medida de la decisión de cambiar la lógica de formulación de ciertas políticas públicas y sus niveles de universalidad, transparencia y fiscalización<sup>16</sup>.

16 Resulta interesante que la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) ha señalado que “la titularidad de los derechos debe guiar las políticas públicas. Se trata de orientar el desarrollo conforme al marco normativo de los derechos civiles, políticos, eco-

Y allí, precisamente, resulta fundamental tener en claro que el desarrollo de un marco de derechos en las estrategias de desarrollo, debe tener en cuenta que si el mismo se aplica

---

EN SÍNTESIS, LA PERSPECTIVA DE DERECHOS EN LA FORMULACIÓN E IMPLEMENTACIÓN DE UNA ESTRATEGIA DE DESARROLLO NO CONSISTE EN EXPRESIONES DE BUENA VOLUNTAD POLÍTICA, SINO CLARAMENTE ES UN SISTEMA INTEGRAL Y ESTRUCTURADO QUE OPERA EN TÉRMINOS DE DAR EFECTIVIDAD A LAS MEDIDAS COMPROMETIDAS POR LOS ESTADOS Y QUE ADEMÁS FIJA ESTÁNDARES ESPECÍFICOS QUE SON APLICABLES A LOS SISTEMAS INTERNOS DE CADA UNO DE LOS PAÍSES DE AMÉRICA LATINA

---

sobre las bases de un modelo económico vulnerable -como demuestra serlo el modelo heredado de los noventa, a pesar de las recuperaciones post-crisis y el actual ciclo ascendente de las economías regionales- consolidaría una suerte de “ficción ciudadana” en lugar de la consolidación de un marco de derechos en un modelo económico sólido. Precizando, no se puede forjar un marco de derechos vinculado a los proyectos y modelos económicos coyunturales, como tampoco se pueden económicos, sociales y culturales, plasmado en acuerdos vinculantes, tanto nacionales como internacionales. Esto exige a su vez un contrato o pacto social que debe materializarse políticamente tanto en la legislación como en políticas públicas” (CEPAL, 2006: 14). Agrega el trabajo que resulta fundamental contar con organismos del Estado que sean competentes política y técnicamente, “a fin de que los derechos sean más exigibles, es decir que se garantice la existencia de mecanismos jurídicos y de política pública para que las personas puedan exigir la titularidad de sus derechos” (CEPAL, 2006:14 )

pensar en la actualidad en derechos otorgados en función de la inserción en el mercado de empleo remunerado, tal como originariamente se definieron en algunos países como Argentina, a los derechos sociales vinculados con la categoría de trabajador asalariado.

En tal sentido, debe revisarse la postura que considera que la exclusión y la pobreza son “efectos no deseados” de la implementación del modelo económico, y no consideran que precisamente constituyen una clara consecuencia de un largo proceso de ejecución de políticas económicas ortodoxas (Pautassi, 2009). En rigor, tanto la definición de la pobreza, como sus causas, son fundamentales a los efectos de diseñar políticas para su superación, y si bien el consenso está puesto en pensar en derechos como vía superadora, se debe echar luz que las causas del fenómeno de la pobreza y la exclusión no son responsabilidad de los excluidos sino de un modelo económico aún vigente<sup>17</sup> pero también en el contenido de los derechos recomendados.

A su vez, debe considerarse especialmente que la revisión y diseño de políticas con enfoque de derechos se haga a partir de un debate público y participativo de la ciudadanía, la que pueda expresar sus demandas en torno a las políticas propuestas y que se convoque especialmente a la sociedad civil en el proceso. Sería el primer paso para que el enfoque de

<sup>17</sup> Esta recomendación busca advertir que las políticas que hoy se promueven bajo el denominado post-consenso de Washington, adoptan un discurso de derechos, en los hechos, consisten en nuevas formas de programas focalizados con “filtro de derechos” que no incorporan los estándares del sistema de derechos humanos y mucho menos realizan una revisión crítica de los perjuicios ocasionados por los programas asistenciales, que entre otros efectos, instauraron la idea de “beneficiarios” en desmedro de sujetos portadores de derechos.

derechos sea apropiado por todos los actores sociales y no solo los gubernamentales, significando una importante señal en torno a promover nuevas formas de institucionalidad que garanticen derechos y no meras prestaciones discrecionales.

## 6. Alcances y desafíos de la aplicación del enfoque

El análisis realizado, que ha considerado los principales aspectos que incluye la perspectiva de derechos, pero que sin duda no puede considerarse exhaustiva, de cuenta del enorme potencial que tiene para promover nuevas formas de conceptualizar pero especialmente de implementar las políticas sociales en América Latina.

Es decir, el enfoque de derechos nos muestra las formas y la ingeniería necesaria para hacer posible la implementación de un andamiaje que haga efectivo los derechos existentes. Claramente no se trata de incluir e incorporar más derechos sino de revisar los derechos ya establecidos y reconocidos en los instrumentos internacionales, y en la legislación interna de los países y verificar si las políticas estatales cumplen con los estándares mínimos en materia de derechos humanos.

Paralelamente cuestiona la lógica de las políticas sociales aplicadas en las últimas décadas, buscando destacar, entre otras razones, cómo la falta de reconocimiento de derechos actúa en desmedro de la institucionalización de los sistemas de políticas sociales, dejándolos vulnerables a los manejos arbitrarios y clientelares. Por otra parte, explícitamente busca desarrollar mecanismos de control

y de fiscalización, a fin de hacer efectivo el cumplimiento de las obligaciones que cada Estado ha asumido voluntariamente, de asegurar el contenido mínimo de los derechos económicos, sociales y culturales. De garantizar que todas las personas puedan acceder en condiciones de igualdad a un estándar básico de protección. De no desbaratar los derechos sociales reconocidos mediante políticas y acciones deliberadamente regresivas. De incluir en las políticas públicas la equidad de género como imperativo ético-político.

Sin embargo, solo con derechos -de por sí imprescindibles tal como hemos argumentado a lo largo del capítulo- no se garantiza en absoluto la salida de prácticas sociales contrarias a derecho. O lo mismo, no puedo pensar en salir de la inequidad con las mismas estrategias que la produjeron, como tampoco se puede salir de la pobreza solo con ejercicio de derechos, sino que es necesario analizar las políticas macroeconómicas que la produjeron<sup>18</sup>.

Tampoco se puede pensar en prácticas focalizadas con filtro de derechos, o por lo mismo, si no se respetan los estándares y principios que hacen efectivos los derechos seguiremos en el camino de sumar prácticas con derechos, que solo promueven una pérdida de confianza en los alcances de los propios instrumentos legales, como también una errónea implementación de los mismos.

18 Salama (2006) demuestra que la pobreza se profundizó en América Latina por razones macroeconómicas y no solo por una débil institucionalidad o por los déficit propios de aplicar programas focalizados sin medidas más universales. Señala que la región ha transitado etapas de crisis y de recuperación económica sin que ello haya modificado los niveles de pobreza, con ciertos atenuantes en periodos de alto crecimiento, con posteriores aumentos cuando sobreviene la crisis económica y luego se estanca en momentos de su recuperación.

EN CONSECUENCIA, EL ENFOQUE DE DERECHOS DEMANDA INTENSAS REFORMAS EN EL MARCO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS -PARTICULARMENTE LAS ECONÓMICAS Y SOCIALES- ACTUALMENTE VIGENTES. NO SE TRATA DE PENSAR EN UNA IDEA DE BORRÓN Y CUENTA NUEVA, SINO PRECISAMENTE EL ENFOQUE PROMUEVE UNA REVISIÓN DE LAS POLÍTICAS INCONEXAS Y DISCRIMINATORIAS APLICADAS EN LOS ÚLTIMOS TREINTA AÑOS EN LA REGIÓN; EVALUANDO SI LAS MISMAS SON COMPATIBLES CON EL MARCO DE DERECHOS QUE PROPONE EL ENFOQUE AQUÍ DESARROLLADO.

Por lo mismo, y dada la interdependencia de las políticas sociales con las económicas nuevos estándares jurídicos pueden ser aplicados a la definición y aplicación de otros modelos económicos distintos de aquellos que tanta inequidad ha generado en el pasado. En otros términos, se trata de dejar en claro que aún en el caso que se consolide un proceso de crecimiento, y las crisis hayan quedado definitivamente atrás, no existe posibilidad de “combatir” la pobreza únicamente con crecimiento económico.

De allí que uno de los principales aportes y al mismo tiempo de los principales desafíos del campo de los derechos humanos, en relación a los problemas regionales originados en la exclusión y la degradación institucional, reside en

19 Gargarella (2005) señala que en forma contraria a la práctica dominante durante años, los programas económicos deben ajustarse al respeto de los derechos, y no los derechos quedar dependientes de los programas de ajuste. La Constitución exige que nadie tenga sus intereses básicos sujetos a la esperanza del “derrame” económico, ni sus derechos condicionados al crecimiento de la riqueza.

la *capacidad de guiar con estándares y principios la actuación de los Estados democráticos en las situaciones concretas*, tanto la jurisprudencia de los tribunales, a fin de determinar el alcance de los derechos, como los procesos de formulación de políticas públicas, contribuyendo de ese modo al fortalecimiento de las garantías institucionales y sociales de esos derechos en los diferentes espacios nacionales.

El enfoque de derechos aquí presentado apunta a *fortalecer la institucionalidad de las políticas sociales* y lejos está de definir un modelo único de desarrollo, sino deja a voluntad de cada Estado que concrete su estrategia de desarrollo, siempre y cuando respete y cumpla los compromisos jurídicos asumidos. Es decir, se trata de *pensar desde la lógica de derechos políticas sustentables* que inviertan la dinámica prevaleciente en las últimas décadas, y por ende sean superadoras de las coyunturas políticas, bajo la convicción que la salida de los problemas sociales en la región, en especial de la desigualdad e injusticia, demanda un compromiso público y político en esta dirección.

## 7. Bibliografía

**Abramovich, V. y Pautassi, L. (2009)** *El enfoque de derechos y la institucionalidad de las políticas sociales*. En: Abramovich, V. y Pautassi, L. (comps.), *La revisión judicial de las políticas sociales. Estudio de casos*, Del Puerto, Buenos Aires, págs. 279-340.

**Abramovich, V. y Courtis, C. (2003)** *Apuntes sobre la exigibilidad judicial de los derechos sociales*. En: Abramovich, V.; Añón, M. J.; Courtis,

C. (comps.), *Derechos Sociales: instrucciones de uso*. Doctrina Jurídica Contemporánea, México, Fontamara Ediciones. Págs 55 - 78.

**Abramovich, V. y Courtis, C. (2002)** *Los derechos sociales como derechos exigibles*. Madrid, España, Editorial Trotta.

**Alsop, R. y Norton, A. (2004)** *Power, Rights and Poverty Reduction*, Julio.

**Arcidiácono, P. (2010)** *Respuestas frente a la pobreza en la Argentina y enfoque de derechos: ¿una combinación posible?* En: Pautassi, L. (organizadora) *Perspectiva de Derechos, Políticas Públicas e inclusión social, Debates actuales en Argentina*, Buenos Aires, Editorial Biblos, pp. 127-158.

**CELS (2004)** *Plan Jefesy Jefas. ¿Derecho social o beneficio sin derechos?* Buenos Aires, CELS, Colección Investigación y Análisis 1.

**CEPAL (2004)** *Panorama Social de América Latina*. Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y El Caribe, Naciones Unidas.

**CEPAL (2006)** *La protección social de cara al futuro. Acceso, financiamiento y solidaridad*. Santiago de Chile, CEPAL

**CIDH (2007)** *Acceso a la justicia para las mujeres víctimas de violencia en las Américas*. Washington, OEA, Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

**CIDH (2008)** *Lineamientos para la elaboración de indicadores de progreso en materia de derechos económicos, sociales y culturales*. Washington, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, mimeo.

**Courtis, C. (2006)** (ed.), *La prohibición*

de regresividad, Buenos Aires, Editores del Puerto, CEDAL, CELS.

Daeren, L. (2004). *Mujeres Pobres: Prestadoras de servicios o sujetos de derecho? Los programas de superación de la pobreza en América Latina desde una mirada de género* [en línea] <http://www.eclac.cl/cgi-bin/getprod.asp?xml=/mujer/noticias/noticias/>

Gargarella, R. (2006) *Theories of Democracy, the Judiciary and Social Rights*. En: Gargarella, R.; P.Domingo y T. Roux (eds.) *Courts and Social Transformation in New Democracies. An institutional voice for the poor?*, Aldershot, Editorial Ashgate.

Gargarella, R. (2005) *El Derecho a la Protesta. El Primer Derecho*", editorial AD Hoc, Buenos Aires.

Gherardi, N. (2006) *Notas sobre acceso a la justicia y servicios jurídicos gratuitos en experiencias comparadas: un espacio de asistencia posible para las mujeres?* En: Birgin, H. y Kohen, B. (comp.) *Acceso a la justicia como garantía de igualdad. Instituciones, actores y experiencia comparada*. Buenos Aires, Editorial Biblos.

Kabeer, N. (1998) *Realidades trastocadas. Las jerarquías de género en el pensamiento sobre el desarrollo*. México- Editorial Paidós, PUEG

López Oliva, M. (2009) *El litigio individual en derechos sociales. Una aproximación al estado actual en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires*. En: Abramovich, V. y Pautassi, L. (comps.),

*La revisión judicial de las políticas sociales. Estudio de casos*, Del Puerto, Buenos Aires, págs. 279-340.

Marí, E. (2004) *La teoría de las ficciones*. Buenos Aires, Eudeba.

Montaño, S. (2006) *El buen gobierno desde una perspectiva de género*. Ponencia presentada en el Seminario internacional Paridad de género y participación política en América Latina y el Caribe, CEPAL Santiago, Chile, 5 y 6 de octubre del 2006

O'Donnell, G. (2001) *Accountability Horizontal: La institucionalización legal de la desconfianza política*. En: Revista de reflexión y análisis político, nro. 7, Buenos Aires.

O'Donnell, G. (2000) *Teoría democrática y política comparada*, En: Desarrollo Económico, Revista de Ciencias Sociales, enero-marzo 2000, vol. 39 pp. 519-568.

Office of the High Commissioner for Human Rights (2004) *Human Rights and Poverty Reduction: A Conceptual Framework*. New York and Geneva: United Nations.

Pautassi, L. (2010) *Indicadores en materia de derechos económicos, sociales y culturales. Más allá de la medición*. En: Abramovich, V. y Pautassi, L. (comp.) *La medición de derechos en las políticas sociales*. Buenos Aires, Del Puerto Editores, págs 1-88

Pautassi, L. (2007) *El cuidado como*

*cuestión social desde un enfoque de derechos*. Serie Mujer y Desarrollo N° 87, Santiago de Chile, CEPAL, octubre 2007.

**Salama, P. (2006)** *La pobreza en América Latina. La lucha contra las dos V: volatilidad y vulnerabilidad*. En: Lo Vuolo, R. (comp.) *La credibilidad social de la política económica en América Latina*. Buenos Aires, Ciepp-Miño y Dávila editores.

# Capítulo 2

SISTEMAS DE PROTECCIÓN INTEGRAL DE LOS DERECHOS DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES

## ANTECEDENTES DE LAS POLÍTICAS DE INFANCIA, HISTORIA Y EFECTOS DE LA TUTELA SOBRE LOS NIÑOS

Lic. Mgter. Nidia Elinor Bisig  
Investigadora de CONICET.  
Docente del Centro de Investigaciones Jurídicas y Sociales  
Universidad Nacional de Córdoba



## CONTENIDOS

1. La construcción histórico - social de la infancia. El descubrimiento de la Infancia
2. El desarrollo del concepto de infancia
3. Administración de justicia y familia
4. Modelos de protección a la infancia

## OBJETIVOS

1. Identificar la problemática de la infancia desde una perspectiva histórica que permita desarrollar una visión de conjunto sobre la relación entre fenómenos histórico-sociales, ideologías y legislación acerca de la infancia.
2. Analizar críticamente las características de la intervención estatal y los modelos y doctrinas desarrollados en el tema de la infancia-adolescencia en la implementación de políticas para la niñez.

### 1. Introducción: la infancia como construcción histórico social

La niñez recién aparece como categoría social diferenciada cuando se torna objeto de significación social. Esto ocurre en cuanto las ideas respecto

de la infancia, cambian, revolucionan, generan desplazamientos conceptuales con consecuencias en la legislación, en el trabajo social, en la policía, las políticas familiares y en la vida de los niños, situando a la niñez en un marco social.

Realizaremos un recorrido sobre las fuentes bibliográficas más significativas disponibles para la descripción de este proceso de construcción de la infancia. El mismo abarca desde el cambio histórico en la apreciación de la niñez que deja de lado al niño como entidad sólo biológica y lo inserta en su existencia social, lo que se ha dado en llamar el “descubrimiento de la infancia”; hasta la “construcción social del concepto de menor” que lo instituye como destinatario de prácticas caritativas, filantrópicas e institucionales.

Los diversos autores que han trabajado sobre este tema [Ariès (1973); Carli (2002); Trisciuzzi, Cambi (1993); deMause (1974); Donzelot (1979); Iglesias (1996); García Méndez (1991); Platt (1982) entre otros]<sup>1</sup>, se

1 Ariès, Philippe (1973). “El niño y la vida familiar en el Antiguo Régimen”, ed. Taurus. Madrid. Carli, Sandra (2002). “Niñez, pedagogía y política. Transformaciones de los discursos acerca de la historia de la educación argentina entre 1880 y 1955”. Miño y Dávila Editores. Buenos Aires. Trisciuzzi Leonardo; Cambi Franco (1993), “La infancia en la sociedad moderna – del descubrimiento a la desaparición”, ed. Riunite. Roma. De Mause, Lloyd (1974). “Historia de la Infancia”, ed. Alianza Universidad. Madrid. Donzelot, Jacques (1979). “La policía de las familias”, ed. Pre-Textos. Valencia, España. Iglesias, Susana (1996). “El desarrollo del concepto de infancia” en: Sociedades y Políticas Trabajo Infantil N° 2. Buenos Aires. García Méndez, Emilio (1991). “Prehistoria e historia del control sociopenal de la infancia: política jurídica y Derechos Humanos en América Latina” en: Ser Niño en América Latina de las necesidades a los derechos. UNICRI, ed. Galerna. Buenos Aires. Platt, Anthony M. (1982). “Los Salvadores del Niño o la Invencción de la Delincuencia”, Siglo XXI Editores 3ª ed. México 1997.

apoyan en variadas perspectivas para analizar los valores e instrumentos de lo social y sus diferencias según sean dirigidos a los ricos o a los pobres. Los autores señalan como indicadores fundamentales algunas dimensiones de la cultura, de las prácticas sociales y de la educación. Porque cada práctica educativa incorpora alguna imagen de la infancia; así como una o más imágenes de la infancia son propias de cada cultura, de cada sociedad, en sus diversas etapas de evolución histórica.

## EL DESCUBRIMIENTO DE LA INFANCIA

Con la modernidad nace una visión de la niñez esencialmente nueva, que se manifiesta en un reconocimiento de su especificidad y su autonomía como también en una actitud de cuidado y de valorización a nivel social. El niño llega a ser portador del futuro; sobre él la familia y la sociedad hacen una inversión afectiva y económica.

Este nuevo sentimiento hacia la infancia destinado a convulsionar las actitudes de los adultos hacia el niño, presentará sin embargo un doble filo: por un lado caracterizado por la solicitud y la ternura y por el otro por la severidad y la educación, situación que se instala especialmente en las clases acomodadas.

En el pueblo, por el contrario, las condiciones de vida de los niños cambiarán muy poco, serán todavía características las privaciones, la explotación y la violencia, que empeorarán con la llegada de la revolución industrial cuando los niños serán sometidos a ritmos y jornadas agobiantes de trabajo en condiciones antihigiénicas.

La historia de la infancia está hecha de condiciones reales de vida y de

imaginario, las condiciones de vida hasta hoy están signadas por una serie de prácticas de violencia y de explotación y por relaciones de sumisión de los hijos respecto de los padres y hacia las intervenciones cada vez más duras de dominio de la sociedad sobre los niños y jóvenes. A nivel del imaginario, aunque se desarrollan diversas imágenes de la infancia producidas en la cultura moderna, estas sin embargo, penetran poco en los comportamientos sociales y más bien se constituyen como modelos a realizarse.

## 2. El desarrollo del concepto de “Infancia”

Estado y escuela son las dos grandes instituciones que incidieron en el desarrollo del concepto de infancia desde su visibilidad, coincidente ésta con los inicios de la industrialización. Estas instituciones hacen emerger a la infancia, la intervención del Estado efectiviza a la escuela como el ámbito por excelencia para brindar a la infancia una socialización diferente, más uniformizante y disciplinada.

El Estado interviene además para limitar el trabajo infantil, entendiéndolo como el mayor obstáculo para la escolaridad; incorpora también la figura del niño y del adolescente en el derecho y en particular en el derecho penal, creando para ellos, cuerpos jurídicos específicos, códigos, tribunales, instituciones asilares, etc.

La instrucción obligatoria, estuvo íntimamente ligada a las formas de producción industrial y al control social, ella desempeñó un papel importante en la reproducción de una fuerza de trabajo especializada y

disciplinada.

Los movimientos a favor de la niñez que aparecen a fines del siglo XIX introducen nuevas prácticas y legislaciones, cambios en actividades profesionales, nuevas valoraciones morales y nuevas instituciones. Aquellos intentaron hacer para el sistema de justicia penal lo que industriales y dirigentes intentaban con la economía: mantener el orden, la estabilidad y el control conservando el sistema de clases y la distribución de riquezas existentes.

La ideología de estos movimientos que habían logrado hacer suyo y colocar el problema de la infancia en un lugar privilegiado de la percepción social, estaba constituida por una amalgama de aspiraciones y convicciones centradas en una crítica consecuente de las antiguas actitudes de represión o de caridad y en la promoción de un interés educativo preocupado por la comprensión más que por la sanción judicial, reemplazan la buena conciencia de la caridad por la búsqueda de técnicas eficaces.

Muchas profesiones se fueron desarrollando rápidamente y participaron en las reformas salvadoras del niño, beneficiándose con sus avances el clero, los médicos, los abogados y los académicos que participaron de estos nuevos espacios. Al amparo de los mismos surgen nuevos profesionales, administradores de correccionales y trabajadores sociales, se instauran modelos médicos de comportamientos discrepantes y procedimientos para remediar las imperfecciones naturales.

Mientras, en las ciudades se alerta sobre la conformación de guetos de inmigrantes, sin destrezas, sin educación: *asocializados*. De allí surgirán niños faltos de control y protección, víctimas del conflicto

cultural, impelidos a delinquir. Las tareas de protección de la infancia se fundaron así, sobre la defensa de la sociedad.

Los movimientos de los reformadores apuntan hacia un objetivo privilegiado, la patología de la infancia bajo su doble aspecto: *la infancia en peligro*, es decir, la que no se ha beneficiado de todos los cuidados de una crianza y educación deseables; y *la infancia peligrosa*: la de la delincuencia.

### 3. Administración de Justicia y Familia

Las tareas del Estado en relación con esta infancia “*en peligro/peligrosa-abandonada/delincuente*” estarán permeadas por tres instancias: judicial, psiquiátrica y educativa. Estas conciben su extensión en las cifras de delincuencia y en el saber criminológico que examina el pasado, la organización familiar, los antecedentes. De allí derivará el retrato tipo del futuro delincuente: “*El niño en peligro de convertirse en peligroso*”.

Se crea así una infraestructura de prevención y educativa cuyo objetivo será evitar el delito. Este niño en peligro, será objeto de intervención y de saber, se estudiará el clima familiar y el contexto social. Se genera de esta manera el **complejo tutelar**.

Cabe destacar que en 1912 se instauran los primeros tribunales de menores en Francia, en nuestro país se implementaron con posterioridad siguiendo la misma lógica y modalidad de funcionamiento. Estos actuarán a

partir del reclutamiento y denuncia, lo quedará lugar a la intervención judicial, a través de la cual se somete a la familia a observación cuyos resultados son producto de una determinada modalidad de intervención.

Esquemáticamente sus características más específicas se pueden observar en el esquema conceptual El complejo tutelar. Distribución de roles, elaborado en base a Jacques Donzelot (1979).

Este autor señala que resulta paradójico el resultado del nacimiento de un derecho del niño, porque cuanto más son proclamados estos derechos, más se estrecha alrededor de la familia pobre el cerco del **poder tutelar**.

La familia queda atrapada en esa red del Estado donde el padre es reemplazado por el juez y la parentela por trabajadores sociales y técnicos.

**El Tribunal de Menores es una forma visible del Estado-Familia de la sociedad tutelar.**

En cuanto a su modalidad de intervención se destacan como característicos aspectos que se han resumido en el esquema conceptual **Modalidad de intervención** tomando como base la descripción de los tribunales de menores franceses que realiza el mencionado autor.

En Latinoamérica la situación de la niñez dio lugar, en el período colonial, a un mismo discurso protector que estaba dirigido a mujeres, huérfanos y niños; y a la consiguiente creación de instituciones con características semejantes a las de la península.

Haremos un somero recorrido sobre las que se instalaron en Buenos Aires que precedió a las provincias.

EN DOCUMENTOS DE LA ÉPOCA SE DESTACABA, SOBRE LAS DONCELLAS A QUIENES ESTABA DESTINADA ESTA CASA, "QUE POR SU MUCHA POBREZA PUEDA PADECER LOS DESLICES A QUE DE ORDINARIO LAS PRECIPITA LA NECESIDAD Y SIRVA ASIMISMO PARA CONTENER EN ELLA EL MAL EJEMPLO DE LAS QUE CON SUS PÚBLICAS DESHONESTIDADES LA ESCANDALIZAN".

ACUERDOS DEL EXTINGUIDO CABILDO DE BUENOS AIRES CITADO EN BIROCCO, CARLOS MARÍA "LA PRIMERA CASA DE RECOGIMIENTO DE HUÉRFANAS DE BUENOS AIRES: EL BEATERIO DE PEDRO DE VERA Y ARAGÓN (1692-1702)" EN MORENO JOSÉ LUIS LA POLÍTICA SOCIAL ANTES DE LA POLÍTICA SOCIAL (CARIDAD, BENEFICENCIA Y POLÍTICA SOCIAL EN BUENOS AIRES, SIGLOS XVII A XX), TRAMA EDITORIAL PROMETEO LIBROS BUENOS AIRES, 2000, PÁG. 27.

El primer establecimiento que se funda en Buenos Aires en 1692 es la Casa de Recogimiento para que sirva de retiro a las doncellas nobles virtuosas y huérfanas; la cual funcionó hasta 1702, dirigida por una mujer. Con la misma finalidad se autoriza a la Hermandad de la Santa Caridad en el año 1755, a abrir una nueva Casa de Recogimiento para las huérfanas (Birocco, C. M. citado en Moreno, J. L. 2000:42).

Asimismo, el Virrey Vértiz fundó en Buenos Aires la primera Casa de Niños Expósitos el 7 de agosto de 1779<sup>2</sup>. El ingreso de niños a la Casa

2 En los fundamentos de su creación se argumenta la necesidad que ... "es de las más urgentes que haya una casa en que puedan recogerse los muchos niños que se exponen... cuántos, no sentidos al tiempo de ponerlos, han perecido a las puertas y ventanas de los vecinos por la misma intemperie de la noche". ... "Cuántos porque expuestos en las mismas veredas o pasos han sido pisados. Cuántos comidos por los perros o cerdos. Cuántos arrojados en las calles públicas, nadie ha podido exponerlos sin agua de bautismo, concurre esta gravísima circunstancia para hacer más doloroso su infeliz fallecimiento" Ibidem, op. cit.

fue numeroso. La recepción se hacía directamente, cuando los niños se encontraban expuestos o abandonados en sitios públicos; sino por medio del torno aparato que se encontraba ubicado junto a la puerta principal del edificio. El lado cerrado del torno daba a la calle y en sus proximidades había una campana que permitía avisar que se quería depositar un niño

### El torno



Se trata de un aparato de madera, giratorio, compuesto de un cilindro que gira sobre su eje, el cual se ajusta al hueco de una pared en el que un lado de la superficie lateral está abierto y sirve para pasar objetos de una parte a otra, sin que se vean las personas que los dan ni las personas que los reciben, con esta función y para preservar la identidad de quien abandonaba a un niño se instauró a mediados del siglo XVIII el uso del torno en los hospicios y en las casas de expósitos.



Casa cuna de Buenos Aires

Inicialmente esta Casa habría estado destinada a los blancos pobres, o a evitar el deshonor de haber tenido un hijo al margen del matrimonio legítimo<sup>3</sup>.

Sin embargo, en sus primeros años ingresaron más niños de color que blancos, lo cual se denunciaba en 1788 calificándose la situación como “deplorable”<sup>4</sup> por la falta de medios para mantenerlos. También se había apelado a la idea de ayudar a las finanzas de la Casa de Niños Expósitos

3 Véase Moreno José Luis “La Casa de Niños Expósitos de Buenos Aires, conflictos institucionales, condiciones de vida y mortalidad de los infantes 1779-1823” en La Política Social antes de la Política Social (Caridad, beneficencia y política social en Buenos Aires, siglos XVII a XX), Trama editorial/Prometeo libros, Buenos Aires, 2000, págs. 91 a 128.

4 En el mismo escrito se advertía “...*el mucho abuso que han practicado varias esclavas así negras como mulatas en llevar a sus hijos recién nacidos al Torno de la Cuna exponiéndolas a ella con el objeto de librtar a su modo de la Esclavitud privando a sus legítimos Dueños del Dominio que ellos tienen cometiendo en esto un manifiesto delito de hurto y al mismo tiempo grabando a la obra que con unos dispendios iguales a los que hacen para los Españoles y libres que tienen Derecho a ser admitidos...*” ... “se acordó que en lo sucesivo... (los niños de color), ...*“hayan de quedar con la pensión de perpetua servidumbre a beneficio de la casa”* Informe de Agustín de la Cuesta, Secretario de la Hermandad de la Santa Caridad citado en Moreno, op. cit., pág. 97.

vendiendo como esclavos a los niños sospechados de haber sido expuestos para que fuesen liberados.

Por las dificultades de mantenimiento en 1784 se entregó la administración a la Hermandad de la Santa Caridad. En 1815 el reglamento de la Casa confirmaba la pérdida de la patria potestad de los padres y todos sus derechos sobre los hijos que abandonasen, sin derecho a reclamo alguno.

En 1823<sup>5</sup>, se crea la Sociedad de Beneficencia para el amparo de las niñas abandonadas<sup>6</sup> que se hace cargo de la casa de Niños Expósitos.

En 1809 el Virrey Cisneros dictó una instrucción a los Alcaldes de barrio, quienes eran los encargados de la seguridad pública, encomendándoles la tarea de informarse si en los barrios había niños huérfanos o abandonados, en cuyo caso los colocarían, con maestros que les enseñaran algún oficio en “*casas de probidad para que sirvan*” a fin de contener así, desde el principio “*la mala educación que tantos males depara a la sociedad*” (Larrandart, L. 1991:23).

En 1821 se crea el cargo letrado de Defensor de Pobres y Menores, quien debía intervenir “*sobre el destino, la fortuna y las personas de los menores, que por su orfandad, indigencia o por el extravío de sus padres se hallan abandonados a su propia suerte*”

5 Cuando se llevó adelante una serie de reformas de agudas aristas que intentaron modificar la relación del Estado con el poder eclesiástico y se confiscaron las propiedades de las órdenes religiosas, creándose instituciones que competían en áreas de poder e influencia que habían sido tradicionalmente patrimonio de la Iglesia. Véase Felipe Pigna [www.elhistoriador.com.ar](http://www.elhistoriador.com.ar)

6 Las que podían ser “*víctimas de la dilapidación de sus bienes por un padre o tutor vicioso, de un descuido criminal en su educación, o desnaturalizados por la seducción o el ejemplo*” Moreno, *Ibidem*, op. cit.

(Larrandart, L. 1991:23).

En 1871 se crean Asilos de huérfanos para diferentes edades y para uno u otro sexo, en su mayoría dependientes de la Sociedad de Beneficencia. Los infantes sobrevivientes de la Casa de Niños Expósitos, cuando alcanzaban cierta edad, se incorporaban a alguno de ellos.

Los varones a cargo de los Defensores de Menores, que se ocupaban de sus bienes, eran colocados en un hogar en el que se les habría de enseñar un oficio. Las niñas que no eran ubicadas en casas particulares pasaban al Colegio de Niñas Huérfanas. Unos y otras, difícilmente se liberarían del destino de ser “*criadas las niñas y aprendices de cualesquiera oficio los varones*”<sup>7</sup>.

El cuidado de los huérfanos y pupilos, su educación e instrucción fue el eje de la acción de estas instituciones así como la colocación de los mismos en hogares como sirvientes o como aprendices. El recurso de la entrega de hijos, generalmente temporario y contractualmente estipulado, con frecuencia en presencia del Defensor de Menores, quien establecía con precisión los derechos y obligaciones de las partes, así como sus plazos, constituyó una estrategia de distribución de población de pobres a ricos con la posibilidad abierta del retorno.

El depósito de niños era una práctica fuertemente arraigada en el siglo XVIII, en la cual se identifican varias modalidades. Una de ellas es la de los depósitos voluntarios extrajudiciales mediante los cuales los padres inducidos por la pobreza, entregaban a sus hijos para que los educasen y alimentasen. En algunas oportunidades, la entrega

7 *Informe del 8 de enero de 1823 del administrador al ministro de gobierno citado en Moreno, op. cit., pág. 118.*

quedaba documentada por medio de instrumentos privados otorgados ante testigos en los que se establecen las condiciones de la misma. Otra modalidad son los depósitos forzosos motivados en situaciones de desamparo, los cuales generalmente implicaban la intervención judicial, donde los jueces de paz, en uso de sus atribuciones, proceden, en muchos casos, al depósito de los menores; otras veces éste es solicitado por los defensores atendiendo a la situación aflictiva, de desamparo o de mendicidad, a la que estaban expuestos en razón de su orfandad o abandono.

Con frecuencia los padres entregaban a sus hijos pactando, a cambio de la educación brindada por los depositarios, el servicio gratuito de los mismos hasta que alcanzasen la mayor edad, *tomasen estado* o se incumpliesen las condiciones establecidas en el acto de entrega. Preponderantemente, tratándose de niñas, se identificaba a la educación con la dedicación a actividades domésticas; y en el caso de los varones, con el aprendizaje de oficios. En estos pactos existían derechos y obligaciones entre las partes. El depositario se obliga a prestar al menor una serie de beneficios tales como: vestirle, calzarle, enseñarle a leer y a escribir, instruirle en la doctrina cristiana y, como contrapartida, adquiere el derecho de compensarse con sus servicios y de ejercer sobre el menor la patria potestad que, en algunos casos, aparece expresamente transferida. El incumplimiento de las calidades pactadas da derecho al depositante a remover el depósito que, normalmente, se hace hasta la mayoría de edad o hasta que el menor *tome estado de emancipe*.

Al respecto, Seoane (1980:184) destaca que la caritativa actitud de los depositarios mutaba en rápido interés, al ser demandados por la entrega de los menores. Cuando eran privados

del servicio y utilidad de los niños, se apresuran a reclamar el importe de lo invertido en sus alimentos, enfermedades y educación. Además es común observar en las transacciones pactadas, cómo aquellos se conforman con entregar a los menores con tal que sean satisfechos los gastos de la crianza.

Señala asimismo que en el siglo XVIII los depositarios pretendían beneficiarse con los servicios de los menores, eludiendo, de esta manera, la prohibición legal de someter a servidumbre a personas blancas o de color que fuesen libres.

Cicerchia señala que la “circulación” de niños a través del sistema de tutelaje en los siglos XVIII y XIX responde en la mayoría de los casos, a un mecanismo para hacer frente a los magros ingresos familiares; y aunque los demandados denunciaban con firmeza las “*malas intenciones*” y el oportunismo de los pedidos de restitución, a veces exigiendo “*justa compensación económica por los gastos originados en la crianza y educación*” del menor, existió una predisposición general a juzgar en favor de las demandas (Cicerchia, R. 1994:49). Sin embargo, era usual que cuando se iniciaban estas causas en las que se controvertía al derecho a la crianza, tutela o educación de los menores, estos fueran depositados provisoriamente en *casas de probidad* hasta tanto la causa llegase a su fin, o tomase otro destino (Seoane M. I. 1980:189).

Los menores que se encontraban abandonados eran remitidos por el Jefe de Policía a los Asilos, así como aquellos que hubiesen sido recogidos por quienes no fuesen sus parientes y estuviesen como sirvientes.

El Reglamento para las Defensorías de Menores de 1884, permitía a

los Defensores celebrar contratos de locación de los menores con particulares, quienes a cambio de enseñarles un trabajo se ocuparían de la educación. Esta facultad era más amplia que la de los padres, ya que según el Código Civil, estos no podían celebrar contratos de locación de servicios de sus hijos. De acuerdo a los comentarios de la época, las Defensorías se fueron transformando en agencias de colocación de pequeños sirvientes en casas de familia (Larrandart, L. 1991:25). Esta práctica dio nacimiento a una constante en nuestros países latinoamericanos, consistente en utilizar a huérfanos y abandonados como mano de obra barata hasta bien entrado el siglo XX .

La colocación de niños en familias ayudaron a opacar el fenómeno del abandono, pero el proceso acelerado de urbanización e industrialización que cambió su entorno y su número contribuyó a otorgarle nueva visibilidad, promoviendo otra modalidad de recogimiento (Iglesias, S. 2000).

En 1882 se creó, el Patronato de la Infancia, con el fin de proteger y tutelar a los niños abandonados. Se insistía en la necesidad de facultarlo para accionar *“la pérdida de la patria potestad y hacer de aquellos pequeños desgraciados unos buenos ciudadanos y honestos artesanos. El remedio era la rigurosa aplicación de los artículos del Código Civil”* que permitían la pérdida de los derechos de la patria potestad <sup>8</sup>.

8 Arts. 307, 309 y 310 sobre causales de pérdida, privación y suspensión de la patria potestad respectivamente.

Art: 307: “Los padres que exponen o abandonan a sus hijos en la infancia pierden la patria potestad”.

Art: 309: “los jueces pueden privar a los padres de la patria potestad si tratasen a sus hijos con excesiva dureza o si les diesen preceptos, o ejemplos inmorales.

Art: 310: “La patria potestad de los padres se suspende por ausencia, ignorándose la existencia y por su incapacidad mental”.

Los expertos señalaban que: *“los magistrados parecen profesar un respeto exagerado por el principio de la paternidad”* (Dupont, B. 1984 citado en Larrandart y otros, 1990).

A fines del Siglo XIX surgieron críticas hacia la labor de los defensores de menores debido a que pululaban *“cientos de menores, convertidos en vendedores de diarios, de frutas, de billetes de lotería, etc., que llevan una vida de dejadez, de holgazanería, de ignorancia y de corrupción espantosa”*, mientras que *“la sociedad les tiende rara vez su mano protectora, poniéndolos bajo la guarda de personas sujetas tan solo al compromiso de la voluntad... Si no los manda a engrosar los batallones de línea de las compañías de nuestra escuadra y allí se termina la acción moralizadora de la sociedad”* (Zubiau, j. 1884 citado en Larrandart y otros, 1990).

En 1896, se proponían como medios preventivos, la instalación de asilos, refugios y establecimientos similares, y también que los asilos maternales sean la expresión mas perfecta de la cooperación social para la prevención del delito y estén dedicados a niños de madres pobres que trabajan. Las escuelas de artes y oficios estarían destinados a recoger un número considerable de niños y jóvenes que, sin ser delincuentes ni estar abandonados, no pudieran recibir una educación conveniente. Su función sería darles un oficio evitando la miseria, la mendicidad y el ocio, educando moralmente y desviando las inclinaciones al mal (Gras, A. 1896 citado en Larrandart y otros, 1990).

En 1898 se habilitó la Casa de Corrección para Menores Varones condenados a pena de prisión o

arresto, también para aquellos que se hallaren a disposición de los defensores que quedarían “bajo la tutela” del establecimiento, con edades entre 8 y 18 años. Días después se permitió que alojasen en local separado a los huérfanos o abandonados menores de 10 años.

En 1905 fue creada la Colonia de Marcos Paz, allí se alojaban los menores encausados, los condenados, los remitidos por los jueces, los depositados por las defensorías, los remitidos por la policía, moral o materialmente abandonados, los huérfanos colocados por sus tutores o guardadores y los menores colocados por padres indigentes o inhabilitados para alimentarlos o educarlos, con autorización expresa del Ministerio de Justicia e Instrucción Pública.

#### 4. Modelos de protección a la infancia

Hacia fines del siglo XIX aparece el control penal asociado a la crisis económica y a las grandes olas inmigratorias, el núcleo del control son los hijos de los inmigrantes. Las familias extranjeras no son capaces de controlar a sus hijos por el desarraigo, las diferentes costumbres y lengua o porque los hijos no les obedecen, por otra parte se trata de evitar que las ideas anarquistas y socialistas se expandan.

Los discursos en torno a la infancia pasan por sucesivas etapas: el caritativo protector dirigido a pobres y a huérfanos, el de la tutela a inferiores y enfermos y el de la alarma social (un planteo de defensa social a través de

la protección a la infancia)<sup>9</sup>.

El papel del Estado y sus instituciones, la operatividad de las agrupaciones caritativas, el campo jurídico, el educacional, el del trabajo infantil, las ciencias que rodearon al niño (Medicina y ciencias sociales) y las ideologías dominantes en este recorrido histórico van dibujándose en la compleja trama de intervenciones benefactoras / segregadoras; protectoras / vigiladoras, que “revelan la contradicción no siempre bien resuelta entre el ancestral impulso de amparar al vulnerable y temerle”.

Las ideas dominantes en el pensamiento y las disciplinas sociales a comienzos del siglo XX provenían del positivismo, muy influidas por el darwinismo social, la superioridad genética y la necesidad de hombres superiores para el progreso.

Paralelamente, la antropología criminal y las teorías eugenésicas planteaban la necesidad de control de los inferiores que en su versión racista más extrema justificó la explotación y exterminio de los “salvajes”.

En su análisis de los Congresos Panamericanos del Niño Susana Iglesias; Helena Villagra; Luis Barrios (1992) destacan los temas y pensamientos que dieron fundamento a los sistemas de protección a la infancia.

Las propuestas para la asistencia y protección de la infancia que hacían necesaria la intervención del tribunal de menores estaban destinadas a los niños que se encontraran: “Abandonados materialmente<sup>10</sup>”,

9 Véase Larrandart, Lucila; Guagnino, Verónica; Rocamora, Sergio; Beloff, Mary Ana (1990) Informe del Grupo de Investigación de Argentina en “Infancia, Adolescencia y Control Social en América Latina”. Ediciones Depalma, Buenos Aires.

10 Huérfanos, expósitos; mayores de diez

“Abandonados moralmente<sup>11</sup>” (y extendiéndola también a quienes se encontraran en: “Peligro moral<sup>12</sup>”). Para todos ellos el tratamiento era indiferenciado, generalmente reclusión hasta la mayoría de edad o sustitución de la familia paterna<sup>13</sup>.

Desde esta lógica se construyó en el siglo pasado la asistencia a la “minoridad” en toda América Latina. La misma perfiló las políticas y modelos de protección hacia la niñez hasta nuestros días y constituyó lo que se denominó la “doctrina de la situación irregular”.

---

años abandonados o perdidos; sin medios de subsistencia por enfermedad, indigencia o arresto de sus padres.

11 Los que se encuentren en estado de vagancia y mendicidad habitual; los que por motivos de crueldad, abusos de autoridad, negligencia o explotación por parte de sus padres, tutores o guardadores sean víctimas de malos tratamientos físicos habituales o castigos inmoderados, privados habitualmente de alimentos y de los cuidados indispensables a su salud, o empleados en ocupaciones prohibidas o contrarias a la moral.

12 Los que tengan padres, madres, tutores o guardadores sufriendo condena por más de tres años o hayan sido condenados por delitos contra la honestidad, corrupción de menores u otro delito en perjuicio de alguno de sus hijos; los que viven en compañía de padres, madres, tutores o guardadores que se entreguen a la práctica de actos contrarios a la moral y buenas costumbres, frecuentemente “cabarets”, casas de juego o gente de mal vivir, carente de aquellos de la energía o capacidad para orientar la conducta del menor; los que viviendo con su padre, tutor o guardador sean refractarios a recibir instrucción u ocuparse en trabajos propios de su edad, o falten habitualmente de sus hogares o burlen la vigilancia de aquellos; los que se fuguen sin causa legítima de sus domicilios y los que se encuentren vagando en las calles y caminos, mendigando aunque sea bajo el pretexto de vender objetos o de ejercer algún oficio en la vía pública; cuando su padre, tutor o guardador sean delincuentes, personas viciosas o de mala vida; los que cometen delitos, reiteradas contravenciones o se entreguen a la corrupción o prostitución sea en la vía pública, o en alguna casa que habiten y los que vivan de la prostitución ajena o del juego.

13 Conceptualizaciones realizadas por el Instituto Interamericano del Niño (IIN), 1979.

## LA JUDICIALIZACIÓN DE LOS CONFLICTOS FAMILIARES

Desbordadas las instituciones por el aumento del abandono y por la creciente presencia de niños en los espacios públicos generados por la afluencia inmigratoria y el crecimiento urbano desordenado comienzan a originar frecuentes críticas, temores y propuestas de control. Esta transformación de los pobres “huérfanos y abandonados” en los pérfidos “abandonados / delincuentes” se va procesando desde fines del siglo XIX y cristaliza a inicios del XX, en el contexto de un Estado laico y protector.

En la legislación de los países latinoamericanos se erige a la “capacidad” como condición indispensable. De ahí surge la contracara, las incapacidades legales y naturales, entre las “naturales” están las del demente y las del impúber. Este marco legal de las incapacidades incluyó a todos los niños y adolescentes (Iglesias, S.; Villagra, H. Y Barrios, L. 1992).

## LA CONFIGURACIÓN DEL ESTADO DE “ABANDONO”

En el caso de la infancia abandonada, a la incapacidad propia se sumó la de sus padres, se desconfiaba de las aptitudes de los padres de las clases populares para educar a sus hijos, a la vez que se asociaba a las situaciones de abandono con la inmoralidad, el vicio y el delito.

Las causas del abandono se confunden con las de la delincuencia, ligadas fundamentalmente con la desorganización familiar, la instrucción

elemental insuficiente y mal orientada, y el trabajo del niño en la vía pública. Constituyendo el abandono la primera etapa del proceso, de la cual, por una pendiente casi fatal se cae en la vagancia, terminando con frecuencia en el delito (Larrandart, L. y Otano, G. 1992:21- 113). Como las causas de ambas situaciones eran las mismas, entonces, ambas categorías de menores, los que habían cometido delito y los abandonados no debían diferenciarse y por ende, el tratamiento o internación no debería tampoco establecer diferencias<sup>14</sup>.

El parámetro de diferenciación era la “peligrosidad”, para lo cual era necesario el estudio y la clasificación, no así la situación de abandono ni el delito cometido.

El control sobre el conjunto de la minoridad que se consideraba “peligrosa” encontraba así su legitimación (Larrandart, L. y Otano, G. 1992:22). Esta percepción social del problema sugiere una estrategia de intervención, ésta es la reclusión del abandonado para su propia protección y para la salvaguarda de la sociedad (Tenti Fanfani, E. 1987:90).

Se construye durante este período la figura jurídica del menor abandonado a través de la llamada Ley de Patronato de Menores sancionada en 1919, que legitima como solución ante el aumento de la niñez abandonada una práctica ya corriente cual era el encierro del niño-menor. El Estado define así una política hacia la niñez, en particular hacia aquellos “confiados

por sus padres, tutores o guardadores a un establecimiento de beneficencia privado o público quienes quedaran bajo tutela definitiva de esos establecimientos”.

El niño perteneciente a los sectores pobres urbanos es aquel que se convierte en sujeto presente en todos los discursos políticos de la época, en objeto de análisis y de estudio científico. Es la llamada infancia abandonada y delincuente la que se transforma en motivo de vigilancia y cuidado; y el espacio asilar constituye la materialización institucional más completa de esta idea (González, F. A. Citado en Moreno, J. L. 2000:129 a 204).

La función tutelar del Patronato del Estado se organizó alrededor de todo este conjunto de conceptos, que institucionalizan a la internación como la modalidad típica de intervención ante la niñez carenciada, desamparada o desviada. Ello significa reclusión en institutos del Estado y separación de la familia, grupo de crianza y medio natural, e implica la sustitución de sus funciones naturales. Se trata de “proteger” a los menores de aquellos padres y ámbitos que no pueden hacerse cargo o contenerlos en su crianza. Es así como el menor, individualmente, se constituyó en objeto de intervención.

Esta perspectiva se modificó con posterioridad, y desde este concepto de “peligrosidad individual” se observa un desplazamiento hacia el concepto de “grupos en situación de riesgo”, cuya construcción se realiza a partir de la presencia de factores objetivos, tales como las condiciones de vida, el estado de desnutrición, la desocupación, las situaciones de promiscuidad, el alcoholismo, etc. Es así como la familia y el medio social se conforman como sujetos de intervención de las políticas de

<sup>14</sup> Porque “lo que se llamaba delito en el niño no era más que un accidente en la mayoría de los casos, por lo cual aquellos debían convivir con los simplemente abandonados entre los cuales se encuentran por centenas los viciosos, abúlicos y pervertidos” De Arenaza, Carlos Ciclo de Conferencias sobre la Infancia Abandonada y Delincuente, 1931, pág. 667 citado en Larrandart, op. cit., pág. 21.

asistencia del Estado (Tenti Fanfani, E. 1987:90).

A estos factores objetivos se los constituye, desde la legislación, en indicadores del abandono del grupo familiar hacia alguno de sus miembros, a pesar de que los mismos no refieren a la interacción intra familiar, sino que se corresponden con situaciones asociadas a la inserción que la familia, como grupo, tiene en el sistema de producción existente (Bisig, E., 1999:175).

Es así como las disposiciones que tienden a proteger a los niños que se encuentran potencialmente en situación de riesgo, acarrear como consecuencia el retiro del menor de su seno familiar y su internación en instituciones estatales, con el objeto de evitar la agudización de situaciones consideradas peligrosas para la supervivencia de estos individuos.

Lo cual pone en marcha la maquinaria judicial tendente a poner al menor a disposición de los tribunales e internarlo en institutos de los consejos provinciales de protección y eventualmente, declararlo en estado de abandono. Esta declaración habilita para la pérdida o privación de la patria potestad y la derivación definitiva de los niños, a un nuevo medio familiar, a través de instituciones jurídicas creadas a tales efectos como la guarda judicial y la adopción.

Durante los años 1984 y 1985 en 25 causas de los Tribunales de Córdoba, Argentina, fueron declarados mediante auto interlocutorio 41 menores en estado de abandono (Bisig, E. Y Laje, M. I. 1989). Cuando se analizan estas causas se observa que:

Son de larga duración y dan lugar a períodos de indefinición jurídica del menor ocasionando deterioros en su

salud psicofísica, debido a su efecto dilatorio en la integración definitiva del menor a su familia o a un hogar estable.

La gran mayoría de las familias que fueron objeto de la intervención estatal a través de la internación de alguno de sus hijos en alguna institución del Estado, presenta una endeble estructura económica, social, cultural, etc. Esta condición y las situaciones internas que afectan a estas familias caracterizadas por la existencia de elementos conflictivos con reconocida capacidad para desencadenar situaciones de crisis, hacen a estas familias vulnerables ante situaciones excepcionales, que agudizan los problemas existentes y que provocan una ruptura en el desarrollo de la vida cotidiana. Estas pueden producir estados de conflicto capaces de afectar la continuidad del vínculo paterno-filial.

La condición de pobreza es un elemento de alta incidencia sobre la capacidad de las familias para resolver el problema, también la ignorancia, la incapacidad de comprensión de los términos jurídicos y la escasa autonomía, configuran un estado de indefensión que en una relación de poder unilateral facilita situaciones de abuso, actuaciones arbitrarias y omnipotentes respecto del destino de sus hijos.

Esta incapacidad de respuesta, asociada a la ausencia de recursos económicos, a la inexistencia de acciones de asistencia, y a la falta de apoyo a las familias que les permitan superar las situaciones que les impiden ejercer responsablemente la crianza, en la práctica diluye las posibilidades de mantener la integridad del núcleo familiar. Cuando no contribuye por la separación y la limitación de visitas, al desgaste y a la ruptura de los vínculos afectivos entre padres e hijos (Bisig,

E. 1998:174).

EN LA PRESENTACIÓN DEL PROYECTO DE LA LEY DE PATRONATO, LUIS AGOTE (DIARIO DE SESIONES, REUNIÓN NÚM. 11 CÁMARA DE DIPUTADOS CONGRESO NACIONAL, JUNIO 3 DE 1918), SEÑALA QUE ESTÁ DIRIGIDO A:

SALVAR UNA DE LAS GRANDES DEFICIENCIAS DE NUESTRA LEGISLACIÓN Y ES LA REFERENTE A ESE ELEVADÍSIMO NÚMERO DE NIÑOS QUE VAGAN POR NUESTRAS CALLES Y QUE VIVEN (...) EN LOS TUGURIOS MÁS INMUNDOS, Y QUE VAN A CONSTITUIR, POR LA NATURAL EVOLUCIÓN DE SU VIDA IRREGULAR, EL MAYOR CONTINGENTE DE LAS CÁRCELES DE LA NACIÓN.

EL AUTOR FUNDA LA IMPORTANCIA Y NECESIDAD DE LA LEY EN LA EXISTENCIA DE GRAN CANTIDAD DE NIÑOS MORAL Y FÍSICAMENTE ABANDONADOS, LOS QUE CONFORMABAN, A SU CRITERIO, EL MAYOR PORCENTAJE DE LOS LADRONES. EN ESTA SITUACIÓN (...) NO QUEDA MÁS QUE UN RECURSO: INSTITUIR A LA JUSTICIA CON FUERZA LEGAL SUFICIENTE PARA QUITARLOS DEL LADO DE AQUELLOS PADRES QUE NO REÚNAN CONDICIONES DE MORALIDAD SUFICIENTES, QUITARLES, SI ES NECESARIO LA PATRIA POTESTAD, Y EN LOS OTROS CASOS, DAR A LA JUSTICIA LOS RECURSOS NECESARIOS PARA EL ESTABLECIMIENTO DE REFORMATARIOS DE MENORES, DONDE ÉSTOS PUEDAN REEDUCARSE, APARTÁNDOLOS DEL MEDIO EN QUE SE DESENVUELVEN PARA QUE PUEDAN SER CIUDADANOS ÚTILES AL PAÍS.”

La declaración de abandono se apoya en la capacidad y el poder que la institución reconoce a sus técnicos para evaluar las situaciones de riesgo, cuya perspectiva y sustento se ubican en la posición y valores de su clase de pertenencia. Ellos son quienes

confieren legitimación a un sistema de protección que se apuntala en la ficción de que la mejor solución para un menor perteneciente a un medio familiar deficitario, es la adopción; y que egresar a un menor a un nuevo medio familiar equivale a haberlo protegido del abandono.

Sin embargo, si se toman en consideración las dificultades de adaptación y los rechazos que subyacen en las devoluciones y reintegros que se producen con los menores bajo guarda, la racionalidad que prevalece parece sólo ser la del desplazamiento (Bisig, E. 1991:71 y sgtes.)

Las causas con declaración jurídica de abandono ilustran que tradicionalmente y a lo largo del extenso período signado por el pensamiento hegemónico de la situación irregular, la intervención estatal se originaba, en forma habitual, en situaciones en las cuales los padres no manifestaban voluntad de poner a sus hijos a disposición de los juzgados, sino que por el contrario, se inician por la detección de situaciones de desamparo, no sólo del menor, sino de todo el núcleo familiar.

Las instituciones jurídico-asistenciales, ignorando estas circunstancias, se orientan a resolver individualmente la situación de los niños, disponiendo el retiro y separación de los mismos de su grupo familiar, a través de la internación en institutos, en pequeños hogares o en familias sustitutas.

Esta modalidad de prevención dirigida a proveer al menor de aquellos elementos materiales de los que se encontraba privado en su hogar, prescindía de considerar que los problemas que motivaron la intervención afectaban al grupo familiar en su conjunto, no se intentaban acciones destinadas a restaurar la situación familiar, ni a reconstruir los lazos afectivos intra

familiares. Entonces, esta separación lejos de proteger al menor y a su familia, incrementaría la disociación familiar, lo cual finalmente, provoca la ruptura entre padres e hijos.

Estos elementos, prepararán el espacio y facilitarán desde la práctica institucional que se efectivice el desplazamiento de estos niños a otros grupos familiares interesados -los adoptantes-. De esta manera el sistema de protección lograba convertir a una persona -el menor- en un bien social sobre el que se podía disponer, al que se podía desplazar y delegar.

La intervención del Estado implicaba una elección excluyente, contemplar el “interés del menor” excluía el de sus padres como asimismo la consideración de los aspectos filial y afectivos, cuya importancia para el desarrollo de los niños es innegable.

De este modo, la declaración de abandono es la culminación y el requisito formal de este proceso sin retorno que habilita la externación o egreso del menor con un nuevo núcleo familiar. Este último pasa a sustituir a su familia de origen, la cual pertenece a sectores carenciados y acuciados por la miseria. De esta manera, la situación de abandono-riesgo moral o material, se constituía así en patrimonio exclusivo de los niños de los pobres.

Este concepto de “protección” configurado desde lo cultural, la posición de clase y la relación de poder entre éstas y los valores morales, en la práctica eludía la realidad y condicionaba la identidad, la persona y el futuro de los sujetos detectados.

Desde esta perspectiva, el Patronato del Estado sólo declararía proteger, en tanto legiones de niños bastardos, ilegítimos, marginados, carenciados, excluidos, indigentes, abandonados, etc. -según el periodo y denominación

en vigencia que los expertos y técnicos hayan inventado para nombrarlos-. Niños que pertenecen a la inmensa mayoría de familias pobres, seguirán padeciendo las consecuencias de la omisión del Estado, en cuanto aquellos que no saben, no pueden, o no quieren garantizar sus derechos, continúen responsabilizando a los pobres por sus carencias y situación de miseria.

## 5. Comentarios finales

En Argentina, durante los años transcurridos, desde la ratificación de la Convención Internacional de los Derechos del Niño (1991), hasta la sanción de la Ley 26.061(2005), la práctica de retiro e institucionalización y la derivación a guarda con fines de adopción de los niños más pequeños, separándolos del resto de sus hermanos, siguió vigente con modalidades similares a las que se describen en las páginas precedentes.

Merece destacarse que la ley 26.061 al reconocer el derecho fundamental de las personas menores de edad a crecer y desarrollarse en su familia biológica ha comenzado a impactar favorablemente y a modificar sustancialmente las resoluciones en relación a la preservación de los vínculos con la familia de origen y a replantear el significado de la adopción.

Es de esperar para una efectiva garantía de los derechos, que la reglamentación e implementación de esta normativa a través de una política social y jurídica en el ámbito de la infancia-adolescencia, fundada en el fortalecimiento del núcleo familiar y de las redes de solidaridad social permita remover la interpretación tradicional que identifica las políticas de protección a la infancia con

intervenciones que se instrumentan desde el Estado destinadas a tutelar a los niños más pobres y riesgosos.

Para consolidar la concepción sostenida por la doctrina de la protección integral de la persona del menor como sujeto de derechos, y como titular de plenas garantías jurídicas. Es fundamental como expresamente reconoce la legislación vigente considerar la interdependencia de los factores directamente relacionadas con el bienestar infantil, tales como la educación, la salud materno-infantil, la nutrición, la vivienda, etc., y su incidencia sobre los distintos aspectos del desarrollo infantil, como asimismo la complejidad del proceso de interacción del niño con su medio ambiente.

Las carencias básicas en que se encuentran numerosos sectores de nuestra población, ligadas al hecho de que las familias de escasos recursos no siempre viven en condiciones ambientales apropiadas, lleva a la necesidad de planificar la implementación de acciones tendentes a crear las condiciones socio estructurales adecuadas. En este sentido, las políticas para la infancia deben ser consideradas como parte fundamental, y necesariamente integrada, de las políticas sociales en general, dirigidas a las necesidades específicas del niño y del adolescente.

Así mismo es necesario promover la adopción de medidas concretas tendentes a establecer servicios con base en la comunidad y dirigidos a atender a las necesidades, los problemas y los intereses de los niños y jóvenes y de sus familias.

Es además imprescindible el apoyo al niño en su familia, o en su familia extensa y en su comunidad en el tratamiento de estos problemas

profundamente asociados con la pobreza, la vulnerabilidad y la exclusión social.

Por otra parte la prevención es crucial para responder a una protección real, mientras que la institucionalización y la adopción en la resolución del abandono, son y deben ser consideradas como recursos extremos y de carácter excepcional.

# Capítulo 3

SISTEMAS DE PROTECCIÓN INTEGRAL DE LOS DERECHOS DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES

## NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES EN EL EJERCICIO DE LA CIUDADANÍA: EL DERECHO A LA PARTICIPACIÓN

Horacio Luis Paulín

Licenciado y Profesor en Psicología.

Magíster en Ciencias Sociales.

Docente e Investigador de la Universidad Nacional de Córdoba.



## CONTENIDOS

- La participación como derecho a ser escuchado y tomado en cuenta. Participación como necesidad para el desarrollo psicosocial; como componente de la educación para la democracia y el ejercicio de ciudadanía y como fortalecimiento y protección de los niños, niñas y adolescentes ante situaciones de vulneración de derechos.
- Participación, autoridad y convivencia escolar. Representaciones adultocéntricas y concepciones correctivas y corresponsables en los adultos y su impacto en la participación de niñas, niños y adolescentes. Presupuestos y análisis de experiencias en el ámbito socioeducativo. Dispositivos de participación: consejos de aula, de convivencia, centros de estudiantes y proyectos institucionales.

## OBJETIVOS

- Comprender los diferentes supuestos que sustentan el derecho a la participación en niños, niñas y adolescentes desde el paradigma de la convención internacional sobre los Derechos de los niños.
- Analizar críticamente algunas propuestas de promoción de la participación para la infancia y juventud en el sector socio-educativo.

## Presentación

Abordaremos en un primer momento las principales definiciones normativas sobre el derecho a la participación en la Convención Internacional de los Derechos del Niño y en la ley 26.061 de Protección Integral de los derechos de niñas, niños y adolescentes de nuestro país; para analizar luego algunos de los supuestos y argumentos que fundamentan este derecho en el ejercicio de la ciudadanía.

En un segundo momento presentaremos algunas experiencias y dispositivos de participación en el ámbito educativo para analizar las concepciones sobre los derechos en las prácticas de adultos que trabajan con niñas, niños y adolescentes.

### 1. La participación como derecho a ser escuchado y tomado en cuenta a partir del nuevo paradigma introducido por la Convención de los Derechos del Niño

Cuando se habla de derecho a la participación habitualmente se lo presenta como “derecho de derechos”, ya que refiere centralmente al ejercicio de ciudadanía y porque observar su cumplimiento efectivo permite analizar el grado de vigencia de los otros derechos como el derecho a la salud, a la educación, a la privacidad y a la identidad.

La Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 incluye a la participación como uno de sus principios rectores reconociendo el derecho de todas las personas a tomar parte de la vida política, social, cultural y económica de su país reconociendo los derechos de recibir

información, expresión y reunión.

En la Convención Internacional de los Derechos del Niño (1991) ya se considera que la participación no es un derecho más porque atraviesa el proceso activo de defensa y promoción de los demás derechos.

## Convención Internacional de los Derechos del Niño

### Artículo 12

1. Los Estados Partes garantizarán al niño que esté en condiciones de **formarse un juicio propio** el derecho de **expresar su opinión libremente** en todos los asuntos que afectan al niño, teniéndose debidamente en cuenta las opiniones del niño, en función de la edad y madurez del niño.

2. Con tal fin, se dará en particular al niño **oportunidad de ser escuchado**, en todo procedimiento judicial o administrativo que afecte al niño, ya sea directamente o por medio de un representante o de un órgano apropiado, en consonancia con las normas de procedimiento de la ley nacional.

### Artículo 13

1. El niño tendrá derecho a la **libertad de expresión**; ese derecho incluirá la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de todo tipo, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o impresas, en forma artística o por cualquier otro medio elegido por el niño.

### Artículo 14

1. Los Estados Partes respetarán el derecho del niño a la **libertad de pensamiento, de conciencia y de religión**.

### Artículo 15

1. Los Estados Partes reconocen los derechos del niño a la **libertad de asociación y a la libertad de celebrar reuniones pacíficas**.

COMO SE OBSERVA, EN LA PARTICIPACIÓN CONFLUYEN UN CONJUNTO DE DERECHOS:

El derecho a la participación revitalizado en esta concepción implica una fuerte conexión con los derechos civiles y políticos relacionados, que pueden sintetizarse en derecho a la información, asociación y opinión, generalmente reconocidos para los adultos. Además establece la convicción de que:

PARTICIPACIÓN, ENTENDIDA COMO PROCESO INACABADO, SE APRENDE CON OTROS, ES DECIR, ESTÁ INSERTA EN UN CONJUNTO DE REDES GENERACIONALES E INTERGENERACIONALES QUE FAVORECEN O NO SU DESARROLLO Y A LA VEZ, LAS CAPACIDADES DE EJERCICIO DE CIUDADANÍA DE LOS SUJETOS.

En la ley 26.061 de Protección Integral de los derechos de niñas, niños y adolescentes de nuestro país sancionada en 2005, el derecho a la participación se encuentra en los siguientes artículos:

**ARTÍCULO 3° – INTERES SUPERIOR.** A los efectos de la presente ley se entiende por interés superior de la niña, niño y adolescente la máxima satisfacción, integral y simultánea de los derechos y garantías reconocidos en esta ley.

Debiéndose respetar:

- a) Su condición de sujeto de derecho;
- b) El derecho de las niñas, niños y adolescentes a ser oídos y que su opinión sea tenida en cuenta.

**ARTICULO 23. – DERECHO DE LIBRE ASOCIACION.** Las niñas, niños y adolescentes tienen derecho de asociarse libremente con otras personas, con fines sociales, culturales, deportivos, recreativos, religiosos, políticos, laborales o de cualquier otra índole, siempre que sean de carácter lícito y de conformidad a la legislación vigente. Este derecho comprende, especialmente, el derecho a:

- Formar parte de asociaciones, inclusive de sus órganos directivos;
- Promover y constituir asociaciones conformadas exclusivamente por niñas, niños, adolescentes o ambos, de conformidad con la ley.

**ARTICULO 24. – DERECHO A OPINAR Y A SER OIDO.** Las niñas, niños y adolescentes tienen derecho a:

- Participar y expresar libremente su opinión en los asuntos que les conciernan y en aquellos que tengan interés;
- Que sus opiniones sean tenidas en cuenta conforme a su madurez y desarrollo.

Este derecho se extiende a todos los ámbitos en que se desenvuelven las niñas, niños y adolescentes; entre ellos, al ámbito estatal, familiar, comunitario, social, escolar, científico, cultural, deportivo y recreativo.

Se puede sostener que el *derecho a ser escuchado y tomado en cuenta* entendido en términos generales como participación, es a la vez, un derecho y uno de los principios orientadores que transversalizan todo el texto como lo son el principio de autonomía progresiva, el de no discriminación, y el del interés superior del niño.

Varios autores reconocen que ya desde el artículo 12 de la CIDN se establece no solo un derecho en sí, sino que también que debe ser considerado en la interpretación y aplicación de todos los demás derechos (Konterllnik 1998, Hart 1998, Giorgi, 2010).

“La consagración de este conjunto

de derechos desmiente la concepción tradicional de la niñez como *estado de incompletud o deficiencia* para instalar una nueva perspectiva en que el niño es un ser pensante, capaz de formarse juicios, de tener ideas propias en función del grado de desarrollo alcanzado (Principio de autonomía progresiva). En suma: se abre a la consideración de un niño persona.” (Giorgi 2010:14).

Sin embargo, aunque las representaciones sociales hegemónicas sobre la infancia todavía no van en la dirección de esta nueva perspectiva planteada en la CIDN, podemos hipotetizar que, fruto de los procesos de cambio en el último siglo en las significaciones sobre la niñez, adolescencia y juventud, en consonancia con cambios de las configuraciones socio familiares y los procesos emancipatorios de reconocimientos de derechos protagonizados por múltiples colectivos de la sociedad civil, tampoco nos encontraríamos del otro lado sólo con posiciones absolutamente rígidas amparadas en una mirada del sujeto como infante deficitario e incompleto. Podemos entonces, aventurar un supuesto de trabajo en esta problemática que se desprende de una lectura en principio no polarizante: en esta coyuntura histórica asistimos a un estado de polémica de significaciones que compiten por la definición simbólica de las condiciones de la niñez, adolescencia y juventud; que se reactualizan en diferentes espacios y prácticas institucionales y que implican además un posible cambio de los contenidos de representación de la condición de adultez, es decir, cambios de y en las relaciones intergeneracionales.

Entonces, más que asombrarnos por la persistencia de representaciones de la niñez y la adolescencia centradas en la noción de riesgo social desde la concepción del tutelaje y la doctrina

de la situación irregular, podríamos interrogarnos sobre el porqué no se asientan en y orientan a las prácticas sociales otros significados más en correspondencia con la noción de sujetos activos y capaces de enunciación desde una doctrina de la protección integral. Por ello vale la apuesta por discutir y volver a considerar los argumentos que sostendrían la importancia del derecho a la participación de los sujetos en todo su ciclo vital y no sólo en la vida adulta.

En uno de los informes internacionales más recientes sobre esta temática: “La participación de niños, niñas y adolescentes en las Américas. A 20 años de la Declaración de Derechos del Niño” (Giorgi, 2010), elaborado por el Instituto Interamericano de los Niños, Niñas y Adolescentes y encargado por la Organización de Estados Americanos, se sostienen, entre otras, tres ideas fuerza sobre la participación que nos interesa recorrer en este capítulo para comprender los supuestos que sustentan la promoción de las mismas en las prácticas socioeducativas.



A continuación abordaremos cada uno de estas ideas en tanto argumentos que fundamentan el derecho a la participación en la infancia y en la adolescencia.

## 2. La participación como necesidad para el desarrollo pleno psicosocial de los niños

Los niños y niñas nacen en contextos intersubjetivos que le propician identidad y una posición en determinada estructura socio económica, como así también, en tramas simbólicas y culturales.

La situación de indefensión y vulnerabilidad que todo nacimiento conlleva para cada sujeto implica una red de vínculos y relaciones previas que intentarán o no cuidar y proteger esa nueva vida.

Diversos enfoques psicosociales como los planteados por G. Mead, L. Vigotsky, P. Berger y T. Luckman y E. Pichón Riviere sostienen que en las tramas intersubjetivas y vinculares se configuran matrices de aprendizaje que operan en un proceso de socialización conflictivo de inducción y apropiación de normas, pautas y valores para las nuevas generaciones. Asumir la condición conflictiva de la socialización implica asumir que las transgresiones a las normas no son solamente interrupciones sino que pueden ser proceso de resistencia a la ilegitimidad de pautas que van perdiendo su sentido en el espacio social y en las instituciones (Paulín y Tomasini, 2007).

Los espacios que progresivamente se pueden ir generando desde los sujetos adultos hacia los niños, niñas y jóvenes no solo colaboran en la construcción de un psiquismo saludable sino también en la capacidad de que vaya adquiriendo conocimientos y herramientas para el despliegue de sus capacidades y la experimentación de nuevas prácticas en el mundo social.

Desde ese punto de vista, y para

que el individuo se desarrolle en su plenitud, el desarrollo de las funciones psicológicas superiores dependerá del aprendizaje que ocurre en un determinado grupo cultural, por las interacciones entre sus miembros. (Lucci 2006:10).

Los conceptos de actividad y actoría son componentes importantes para darle contenido a la idea de participación desde una concepción psicosocial.

Cuando decimos actividad, nos referimos a una concepción socio constructivista del desarrollo psicológico del sujeto que incluye sus esferas relacionales, sus vínculos y su modo de participar en procesos de socialización que le van dando, con mayor o menor grado de apertura posibilidades de crecimiento biológico, psicológico y cultural. Pero a medida que los sujetos crecen van cambiando sus capacidades cognoscitivas, afectivas, de un modo singular y a la vez tensionado por las condiciones sociales y políticas que lo atraviesan a sí mismo ya sus grupos de referencia. Por ello la idea de actoría también es clave para ser considerada en el argumento de la participación como necesidad del desarrollo psicológico y social del sujeto. Pero nos referimos a una actoría social ya que el niño puede desarrollarse en la mayor plenitud posible en tanto su actividad es interactividad con otros, los cuales intermedian simbólicamente y materialmente con el mundo natural y social.

Hernández (1994, citado por Giorgi 2010: 18) distingue tres dimensiones de la participación: ser, tener y tomar.

“Ser parte nos remite al lazo social que une a las personas con todos los espacios colectivos que integra durante el curso de su vida y que juegan un papel básico en la conformación de su identidad.

Tener parte hace referencia al lugar que le dan “mi lugar”, “tu lugar”, “nuestro lugar” desde el cual realizar los intercambios con los demás.

Tomar parte refiere al hacer, conlleva una actitud activa del sujeto que se implica en una acción o toma de decisión que asume su colectivo.

Podemos agregar que los procesos de subjetivación que favorecen el protagonismo incluyen, además del sentimiento de pertenencia (que permite reconocerse como capaz de ser parte, tener parte y tomar parte como plantea Hernández), cierta cualidad de las relaciones que los adultos proponen operando como “otros significativos” que permiten brindar confianza y grados de autonomía progresiva.

Pero también esta capacidad de operar como otros significativos que favorezcan la participación de los niños, niñas y adolescentes está en relación con el grado de vigencia y garantía de derechos de estos adultos en sus condiciones de vida. Esta aseveración nos lleva a considerar la relación entre participación y vulneración de derechos.

### 3. La participación como fortalecimiento y protección de los niños, niñas y adolescentes ante situaciones de vulneración de derechos

Es claro que a pesar de los veinte años transcurridos de la CIDN, los Estados partes no logran reducir la brecha entre los derechos consagrados en la convención y las prácticas efectivas.

La violación de los derechos de los niños puede ser reducida en la medida en que estos sujetos puedan recibir otros mensajes acerca de sí

mismos y otros vínculos que no los sometan a la explotación, violencia y sometimiento.

La construcción de un sujeto con capacidad de enunciación y poder de expresión es otro producto de la participación con la resultante de que, en términos amplios, también se busca la revalorización del sujeto mismo como instancia de fortalecimiento personal y de sus grupos de pertenencia. Dicha participación como sujetos activos implica la potenciación de sus capacidades y habilidades y depende del lugar que se le otorga en relación con los diversos modos de ejercicio del poder desde los adultos en las esferas comunitarias, familiares y escolares.

Otro supuesto importante, por tanto, sería que **la participación fortalece a los sujetos.**

### ¿? | ¿En qué sentido?

Pues bien, podemos decir que cuando se habla de fortalecimiento y participación se hace hincapié en su sentido psicológico ya que permite modificar las auto percepciones sobre las capacidades que uno tiene, favorece la seguridad personal para enfrentar situaciones difíciles. Esto es lo que habitualmente se denomina sentido del control y son aspectos aparentemente intrapersonales pero hacen referencia a la historia grupal y colectiva de donde venimos (Montero 2003).

En la noción de fortalecimiento es necesario reconocer su contraparte: **la debilidad.** Esto es, algunos grupos y personas se fortalecen participando porque parten de condiciones de desigualdad y vulneración de sus derechos.

Por ello, varios autores (Prillentsky 1994, Montero 2003) advierten que cuando se habla de este proceso psicosocial se puede acentuar su aspecto psicológico. Éste atañe a la mejora de las competencias y habilidades individuales, descuidando los componentes interactivos y comunitarios involucrados. Es decir, que no se trata sólo de lograr la autodeterminación sino también de:

- Avanzar en la conjugación simultánea de aprendizajes personales, grupales y comunitarios para constituirse en sujetos con capacidad de enunciación, poder decir y ser escuchado;

- Dar opinión y generar transparencia en el funcionamiento de las instituciones que forman parte del cotidiano de los niños y donde se puedan atentar contra sus derechos;

- Aprender a comunicar y organizarse colectivamente mediante procesos democráticos para tomar decisiones;

- Aprender a denunciar, enfrentar y desestructurar mecanismos y procesos discriminatorios;

- Aprender a reconocer sus capacidades y las de los otros lo que permite la construcción de relaciones con respeto intra e intergeneracional, sobre todo si los adultos favorecen y reconocen estas capacidades en los niños y jóvenes. (Giorgi: 2004)

Al respecto Maritza Montero dice que una crítica importante al concepto es tomarlo solamente desde el sentido de autodeterminación del sujeto olvidando la obligación por parte del Estado y sus instituciones de proveer sistemas de protección de derechos y de servicios, es decir, desde los principios del Estado de Derecho y de la justicia distributiva. “Parte del proceso del fortalecimiento pasa por desarrollar la capacidad de exigir el

cumplimiento de tales deberes, de ejercer los derechos ciudadanos y de ocupar el espacio público” (Montero 2003: 84).

Esta autora define, desde una perspectiva socio comunitaria, al fortalecimiento como el “proceso mediante el cual los miembros de una comunidad, individuos interesados y grupos organizados desarrollan conjuntamente capacidades y recursos para controlar su situación de vida, actuando de manera comprometida, conciente y crítica, para lograr la transformación de su entorno según sus necesidades y aspiraciones, transformándose al mismo tiempo a sí mismo” (Montero 2003: 72).

#### 4. La participación como componente de la educación para la democracia y el ejercicio de ciudadanía

Educar en derechos humanos implica educar a través de las prácticas y ejercicio de los mismos en la propia experiencia educativa. Es decir, se busca trascender la mera experiencia informativa o de transmisión conceptual para pasar a un aprendizaje desde la experiencia que se vuelve reflexiva y transferible a otros ámbitos y situaciones del mundo de la vida.

Ejercer la ciudadanía en la escuela implica que los alumnos, sus familiares, directivos, y docentes, participen activamente en la regulación de la convivencia en dos sentidos al menos:

Uno de estos sentidos, tiene que ver con la disposición de respetar el orden normativo que orienta las interacciones en la escuela (incluyendo las leyes más generales como la

Constitución Nacional, la CIDN, la Ley Nacional de Educación 26.206, la Ley de Protección Integral de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes 26.601, los acuerdos institucionales de convivencia y las normas que se pauten en los acuerdos y/o consejos de aula). Este es el primer sentido que se le adjudica a la participación en la vida ciudadana de la escuela, pero muchas veces se solapa que este respeto por las normas es exigible en la medida en que los actores mencionados hayan podido participar en la consulta y elaboración de las mismas, aprovechando para ello, los mecanismos y procedimientos que garantizan la defensa y promoción de los distintos marcos normativos mencionados.

El otro sentido, entonces, es que el ejercicio de la ciudadanía se sustenta también en la apropiación colectiva del valor que sustenta al orden normativo. Y esto supone un trabajo activo para favorecer entornos participativos.

Como advierten Ruiz Silva y Chaux Torres (2005) el ejercicio de la ciudadanía en la escuela y desde la escuela hacia los espacios públicos requiere de una *educación política*, entendida por estos autores como el desarrollo de competencias ciudadanas.

En el marco de una formación política, distinguen dos niveles del desarrollo pedagógico de la ciudadanía. El primero se refiere a la educación cívica o civilidad que implica un compromiso con la no discriminación y el respeto por las diferencias (además del conocimiento de derechos y procedimientos institucionales). El segundo nivel corresponde a la educación o formación ciudadana, la cual va más allá del conocimiento de las estructuras institucionales, los derechos y responsabilidades de todos y de cada uno sino que

avanza hacia aprendizajes tales como la capacidad de reflexión ética sobre las consecuencias de nuestras acciones con los demás, la capacidad de deliberación y de participación responsable.

“Si una persona o grupos de personas no pueden participar en la crítica a las instituciones sociales y en su mejoramiento, incluyéndose aquí la escuela misma, no puede hablarse propiamente de una educación ciudadana” (Ruiz Silva y Chaux Torres 2005:20).

La ciudadanía en términos políticos puede definirse, entonces, como una práctica de ejercicio deliberado de derechos y responsabilidades, es decir, en sentido activo e intencionado. Pero si la pensamos en el marco de trayectorias sociales diversas, encarnadas en ciclos vitales de los sujetos condicionados por sus coordenadas históricas y culturales, adquiere relevancia el supuesto de que en la niñez y en la adolescencia determinadas mediaciones adultas para la participación en este proceso de aprendizaje de la ciudadanía favorecerá o no las condiciones de su ejercicio actual y futuro.

Por ello, el papel de la educación en la promoción de ciudadanía es clave ya que aporta, por un lado, procesos de transmisión sistemáticos sobre determinados contenidos y a la vez prácticas institucionales donde poner en juego conceptos, habilidades, procedimientos y decisiones en la participación democrática en las escuelas.

Sin embargo, ha habido sobradas muestras de que las formas institucionales hegemónicas desde las que se ha instituido la educación conllevan en sí mismas fuertes obstáculos para la participación de los niños y adolescentes. Uno de éstos es la concepción de disciplina negativa y

de autoridad como fin en sí misma<sup>1</sup> que se traduce en las relaciones de poder intergeneracionales en la educación.

Por ejemplo, no es casual que en el artículo 28 de la CDN los Estados Partes reconocen el derecho a la educación y se comprometen a adoptar “cuantas medidas sean adecuadas para velar por que la disciplina escolar se administre de modo compatible con la dignidad humana del niño”.

Esta preocupación por la incompatibilidad manifiesta entre los modos de disciplinar y “la dignidad humana del niño” se refleja en muchas expresiones de la conflictividad en las escuelas en las que los agentes educativos ignoran la tensión entre las identidades de niño -joven y la de sujeto escolar o alumno. Esto se observa más agudamente en las configuraciones normativas de la

1 Con disciplina negativa nos referimos al carácter remedial de la misma que opera como reactivo frente a las transgresiones de la norma escolar. En esta concepción la norma tiene una relación de fuerte ajenidad para los niños y adolescentes ya que se la promueve en sentido negativo, es decir, a partir de las consecuencias que acarrea su no cumplimiento, como las sanciones a modo de castigos. Al no incluir un espacio de participación, generalmente se imponen las normas como prescripciones y prohibiciones pero no se legitiman ya que no se esclarece el fundamento axiológico de las mismas. De esta concepción de disciplina negativa es subsidiario un modelo de autoridad escolar como fin en sí mismo que no requiere justificación alguna más allá de las relaciones de poder instituidas. En este tipo de ejercicio de la autoridad, que constituye autoritarismo, no se aceptan las diferencias, y cuando ello ocurre, se las asimila y adapta a los intereses de quien ejerce el poder en la escuela porque el objetivo central es el control social de las ideas y de los cuerpos y no la construcción progresiva de autonomía en niños y jóvenes.

escuela secundaria, por ejemplo, en las cuales las regulaciones sobre los jóvenes operan sobre la identidad *alumno* sin avanzar en la adecuación de la escuela a la vida social de chicas y chicos que la habitan, desconociendo incluso sus derechos como ciudadanos. (Paulín y Tomasini, 2006; Tenti Fanfani 2000a y 2000b).

En nuestro país, desde la reapertura democrática se ha insistido en la importancia de la participación de niños y jóvenes en la vida institucional de la escuela y de la democratización de esta última.

En la década de los noventa se produjeron muchas experiencias institucionales que incluían la participación de adolescentes y también sus familiares en organismos colegiados como consejos consultivos, y / o de convivencia. (Alterman 1998, Paulín 2002).

En 1995, el entonces Consejo Federal de Cultura y Educación elabora las Res. N°41/95 y 62/97 que establecen por primera vez, a nivel nacional, la promoción de instancias orgánicas de participación como los consejos de convivencia en los establecimientos educativos. Si bien era un avance con respecto a la legislación anterior, el acento estaba puesto en los beneficios de la participación para el cumplimiento del orden normativo. “La participación de los alumnos en la elaboración de sus propias normas de convivencia los convierte en responsables activos de las mismas (Res. N° 62/97 CFCyE).

La ley N° 223 sobre el Sistema de Convivencia Escolar sancionada en agosto de 1999 en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, recupera y aplica estos principios enfatizando un propósito democratizador en las relaciones de convivencia.

Sin embargo, se constata que el

derecho a la participación de los niños y niñas y jóvenes tropieza con fuertes obstáculos referidos a la consideración imperante de los mismos como sujetos subordinados al orden generacional u escolar.

Entendemos que en la base de estos obstáculos para la participación de niños y jóvenes en la escuela opera la presencia de “representaciones adultocéntricas” o “adulthood” (Puiggrós 1995, Paulín 2000) que contienen un conjunto de imágenes y significados sobre los adolescentes y adultos basadas en una estructura bipolar de las relaciones intergeneracionales en la cual a los primeros se les atribuyen los rasgos de “impulsivos”, “instintivos”, “en crisis” y a los segundos los de “reflexivos”, “racionales” y “estables”.

Estas representaciones de los alumnos se conectan, como plantean algunos investigadores, a una “doctrina deficitaria del adolescente” en la cual “los adolescentes de la escuela secundaria, que viven en un período frágil de formación de la identidad y el desarrollo de sus competencias sociales, tienen un comportamiento confuso e irresponsable. Los educadores (...) deben crear normas estándar para el control de este comportamiento. Los alumnos deben guiarse y obedecer las normas establecidas por los adultos, de manera que puedan llegar a imitarlos.” (Levinson 1998:663). Desde este punto de vista, ni la escuela ni los profesores son responsables de la indisciplina. Esta se produce porque los alumnos “traen malos hábitos” a la escuela producto de relaciones familiares conflictivas o de su momento de desarrollo connotado con rasgos de “irracionalidad” e “impulsividad”. A pesar de que hay cierta representación “juvenilista” que exagera el valor de los aspectos de la condición juvenil (energía, cuerpo, belleza, lejanía con la muerte) la misma no suele traducirse en prácticas de tolerancia y aceptación

de las expresiones juveniles.

Otro obstáculo lo constituyen las representaciones de la política y prácticas de participación de los colectivos docentes. Al respecto plantea Velázquez Buendía, “en este sentido, cabe preguntarse si realmente el estamento docente posee una cultura participativa que transmitir a sus alumnos y alumnas, y una formación didáctica en técnicas y estrategias participativas que posibilite dicha transmisión, o si, por el contrario, la escasa preocupación que en general existe entre los profesores por fomentar y facilitar la participación de los alumnos constituye, no tanto una desidia profesional consciente, sino más bien un reflejo de sus limitaciones técnico-pedagógicas, y, sobre todo, de sus valores personales y de su cultura profesional” (1997:10).

Pero señalar este obstáculo atribuible sólo al colectivo docente, al menos en nuestro contexto educativo, sería muy simplista sino consideramos a su vez que la cultura participativa se aprende también en los adultos y que su derrotero es consecuencia de los estilos y prácticas políticas en las que se ha ido socializando en su trayectoria como profesional de la docencia, como por ejemplo, al interior mismo de la institución escolar, en el sistema educativo y en las prácticas gremiales.

Existen otras representaciones no necesariamente adultocéntricas y más democráticas que se caracterizan por sostener, entre otras cosas, que el foco del problema de la indisciplina no es siempre el alumno y se incluyen como causas posibles variables asociadas a la lógica escolar, por ejemplo, un estilo docente autoritario o discriminador, una propuesta de enseñanza poco significativa para los alumnos que genera desinterés y aburrimiento o el manejo arbitrario de los criterios de

evaluación.

Los educadores que comparten esta representación sostienen que el sistema de sanciones disciplinarias tradicional no ofrece respuestas para la formación de los alumnos en cuanto a la formación de hábitos y actitudes favorables a su integración a la escuela, aunque no abogan por su eliminación total. Suponen, además, que cierto cumplimiento de las normas es producto de una acción educadora en la que se intenta enseñar y negociar con los alumnos las principales pautas de conducta en la escuela. El aprendizaje moral debe alcanzar un estado autónomo para que sea genuina la internalización y cumplimiento de las normas de la escuela, de su sentido y valor y debe ir acompañado de participación activa de los jóvenes porque se los piensa como sujetos de derecho. El plus que aportan las acciones y propuestas de promoción de la convivencia mediante la participación de los alumnos (consultas para la revisión de reglamentos, consejos de aula, consejos de convivencia, etc.) es que mediante la internalización progresiva de las normas junto con la participación colectiva en su construcción favorece la apropiación genuina (no por obediencia conformista) y la autonomía del pensamiento.

A su vez, potencia los lazos de solidaridad y respeto mutuo ya que imperan no solo las relaciones de poder vía la fuerza o la amenaza sino también la capacidad de generar mejores argumentos y mayor escucha en los conflictos de la convivencia entre pares y con los adultos.

El lugar que ocupan en este esquema de pensamiento los miembros adultos de las instituciones educativas es activo y corresponsable con respecto a los conflictos ya que se asume como parte del trabajo educativo la información y protección de los derechos.

Además, se incluyen en una postura no solo defensora de los derechos sancionados por la CIDN sino también que promueven la participación infantil y juvenil como derecho ciudadano que no atenta contra la legitimidad de la autoridad pedagógica, sino que la legitimaría por otras vías. Un sentido de autoridad que, como plantean Ruiz Silva y Chau Torres (2005) implica un proceso de crítica, de debate, de aceptación provisoria de alguno de los puntos de vista en disputa, lo que exige una orientación ética y un proceso de legitimación. De lo que se trata, en palabras de Giroux (1998: 120), es de “armar un punto de vista de la autoridad que legitime a las escuelas como esferas públicas democráticas, y a los maestros como intelectuales transformadores que trabajan para hacer realidad sus puntos de vista de comunidad, de justicia social, de delegación de poderes y de reforma social” (citado por Ruiz Silva y Chau Torres 2005:21)

LA POSIBILIDAD DE OBSERVAR ESTOS CAMBIOS EN LOS NIÑOS Y JÓVENES IMPLICA ASUMIR QUE EL APRENDIZAJE DE LA PARTICIPACIÓN SUPONE UN PROCESO PERSONAL Y COLECTIVO.

“NOSOTROS EN NUESTRO CURSO YA ESTAMOS COMO MÁS ORGANIZADOS, HAY MÁS GENTE QUE PARTICIPA... NO SE COMPARA EN NADA CON LAS REUNIONES DE ABRIL, POR EJEMPLO... LAS REUNIONES DE ABRIL ERAN COMO YO HABÍA DICHO: SIEMPRE LOS MISMOS... AHORA HAY UN MONTÓN DE GENTE QUE PARTICIPA, QUIERE DECIR LO QUE PIENSA... HAY OTROS QUE HACEN DE SECRETARIOS, QUE ANOTAN... SE FUE MEJORANDO... ES COMO QUE SE FORMA COMO UNA COSTUMBRE... Y SI SE FORMA COMO UNA COSTUMBRE ESO VA A TRAER MUCHOS BENEFICIOS...” (ALUMNA CONSEJERA DE AULA, ESCUELA SECUNDARIA CÓRDOBA, SEPTIEMBRE DE 2009)

## 5. Participación, autoridad y convivencia escolar

Analizaremos brevemente algunos de los logros y dificultades encontradas en los procesos de innovación institucional en el ámbito educativo producto de las llamadas políticas de promoción de convivencia escolar en relación con la participación infanto- juvenil.

En ese sentido, los dispositivos llamados consejos de aula, de convivencia y las consultas a los alumnos sobre las normas del reglamento escolar han sido y son un analizador muy importante para evaluar qué concepción de niño o adolescente y de su participación se juegan allí, además de permitirnos comprender cómo entran en vigencia, como se presentan con incoherencias (se enuncian pero no se practican) o se ignoran los principios y derechos de la CIDN y de la ley 26.061.

Recientemente en las reformas educativas en nuestro país se han introducido fehacientemente regulaciones que se comprometen a promover las prácticas de ciudadanía en niños y jóvenes. En la Ley Educación Nacional n° 26.206 sancionada en 2006, además de extender la obligatoriedad escolar desde los cinco años hasta la finalización del nivel de la Educación Secundaria, se incluye como parte de sus fines y objetivos el brindar una formación ciudadana comprometida con los valores éticos y democráticos de participación, libertad, solidaridad, resolución pacífica de conflictos y respeto a los derechos humanos (Art. 11 inc. c) garantizando en el ámbito educativo el respeto a los derechos de los/as niños /as y adolescentes establecidos en la Ley N° 26.061. (Art. 11 inc. g) incluyendo explícitamente como parte de los contenidos curriculares

comunes a todas las jurisdicciones los contenidos referidos a dicha ley (Art. 92) y la promoción de modos de organización institucional que garanticen dinámicas democráticas de convocatoria y participación de los/as alumnos/as en la experiencia escolar (Art. 123).

En la provincia de Córdoba el Ministerio de Educación ha planteado a principios de 2010 dos líneas de acción institucional en las escuelas, a través de las resoluciones **149/10 y 124/10**, que incluyen explícitamente la participación de jóvenes en la adecuación normativa de los códigos de convivencia, en la conformación de Consejos de Convivencia y en los Centros de Estudiantes. Esta línea programática de la política educativa provincial, si bien ha incidido en la generación de espacios de participación antes no estimulados por las escuelas, en muchos casos se ha formalizado como una directiva más de la administración central sin apropiarse del sentido democratizador que se esperaba darle. Analizaremos a continuación algunas de las experiencias de participación en el ámbito educativo.

### 5.1 LA REVISIÓN DE LAS NORMAS ESCOLARES Y LA PARTICIPACIÓN DE ALUMNOS Y ALUMNAS EN LA VIDA INSTITUCIONAL DE LA ESCUELA

Inés Dussell en un análisis de los códigos y acuerdos de convivencia post crisis del 2001 (los cuales debían reformularse con respecto a los antiguos reglamentos de disciplina centrados en el control y sanción de la conducta de los alumnos) muestra que a pesar del tiempo transcurrido los mismos siguen centrándose en la regulación de la conducta de los adolescentes y muy pocas veces se incluyen para los adultos deberes y obligaciones. *“La no inclusión de los adultos en la ley escolar, lejos*

*de fundar una asimetría necesaria para la tarea pedagógica (que en todo caso sería deseable fundar en una legitimidad cultural y ética democrática) refuerza la idea de que sólo los débiles son objeto de regulación normativa, y que para la convivencia entre adultos y adolescentes no hay marco político-legal que explicitar, y que deba ser sometido a discusión y a negociación.”* (2005: 114).

Del análisis realizado en algunas propuestas editoriales y prácticas de formación ética y ciudadana en el *nivel primario* en la ciudad de Córdoba a partir de trabajos extensionistas (Paulín y Dalosio 2008, Bertarelli, Sarachú Laje y Paulín 2010) se constata que aún se sigue un estilo de enseñanza directivista que favorece un aprendizaje heterónomo de las normas y con una concepción de la niñez cercana al paradigma tradicional del tutelaje que de la doctrina de protección integral. Por ejemplo en las actividades propuestas es común la referencia a “valores” más que a derechos, presentados como universales, y que no son puestos en tensión y/o discusión con los significados locales de los niños (respeto, amistad, solidaridad, honor); en los modos de trabajar el “reglamento del aula” o las “normas de la sala” se induce a una evaluación de los comportamientos y actitudes en términos de buenos/malos, correcto/incorrecto; transmitiendo al niño un “deber ser” (como debo comportarme, que debo hacer, que no debo hacer), haciendo hincapié, fundamentalmente, en prescripciones disciplinarias de tipo correctivo más que en un ejercicio de construcción de acuerdos de convivencia entre pares y con los adultos; se presentan actividades que hacen foco en contenidos

conceptuales mitigando el papel de sentimientos y emociones que se ponen en juego cuando se trabaja con situaciones de vulneración de derechos en los vínculos entre sujetos; y fundamentalmente se da una selección de recursos literarios con la estructura narrativa típica de las moralejas con guías de preguntas donde los niños deben elegir a partir de opciones preestablecidas y que se desprenden de una única interpretación posible de los conflictos presentes en los cuentos escogidos.

En otras investigaciones en *educación secundaria* realizadas en Córdoba (Paulín 2002, Paulín y Tomasini 2008) hemos podido constatar que si bien se han dado experiencias de participación de los alumnos en la reelaboración de las normas de las escuelas, persisten obstáculos y prácticas defensivas de muchos adultos que consideran que con estas prácticas se atentaría contra el ejercicio de cierta autoridad pedagógica y se simulan procesos participativos en los cuales los niños y adolescentes son convocados solo desde el supuesto de que ello garantizaría mayor disciplina y conformidad con el orden escolar y no tanto la garantía de sus derechos.

Estas cuestiones también se observan en las experiencias de participación de los adolescentes y jóvenes en los organismos colegiados como *los consejos de convivencia* o en la promoción de *la constitución de los centros estudiantiles*.

de los consejos de convivencia<sup>2</sup> se  
 2 Los Consejos de Convivencia son cuerpos colegiados con representatividad tanto para la consulta acerca de las normas de la escuela como para asesoramiento y evaluación de situaciones puntuales de convivencia. Se integran con representantes de alumnos,

observa que, si bien estos organismos colegiados que reforman al sistema disciplinario son propicios para otorgar voz a los chicos, escuchar su versión de los hechos, dando derecho a réplica, es claro que persisten presiones de los colectivos escolares adultos en varios casos analizados (Alterman 1998, Paulín 2006, Corrado 2008) para que a través de estos nuevos mecanismos se consoliden ciertas formas de orden disciplinario que no necesariamente avanzan hasta una mayor democratización de las relaciones escolares que incluyan a los jóvenes y a sus familiares.

Podemos sostener que cuando el accionar de los consejos se centra en *promover la convivencia* y no sólo en administrar sanciones (bajo el supuesto de que al participar los alumnos en esa práctica se legitimarían las sanciones con sus pares), las experiencias son favorables para recrear un orden escolar configurado en relaciones de autoridad que se construyen desde un trabajo pedagógico que considera a la apropiación de las normas como parte del proceso de aprendizaje con participación activa de los jóvenes y no una mera inducción o imposición.

Respecto de las posibilidades de aprender a partir de experiencias democratizadoras, nos parece central la inclusión de los educadores como sujetos comprendidos por la normativa que regula la convivencia escolar. Además, los Consejos de Convivencia instalan prácticas tales como el derecho a réplica de los chicos y chicas, un espacio para ser escuchados y un tiempo diferente a la clase donde autoridades, profesores, asesores psicopedagógicos, preceptores y en muy algunos pocos casos padres y/o madres de los alumnos. Los representantes son elegidos por sus pares en asambleas. Los estudiantes eligen primero a sus delegados de curso o división, los cuales a su vez eligen entre ellos a los representantes al Consejo.

los adultos dialogan con ellos.

A veces se logra, como en algunas experiencias todavía en vigencia, que entre adultos y adolescentes se construyan acuerdos provisorios sobre las normas de trabajo pedagógico y la escucha de reclamos de los alumnos; configurando un escenario propicio para el ejercicio de sus derechos y participación en la relaciones de poder en la escuela (Paulín y Tomasini, 2009).

En el caso de la participación a través de los centros de estudiantes, hay que reconocer que salvo excepciones, no ha sido una tradición en las prácticas educativas promover la agremiación juvenil como tal a través de los organismos colegiados de representación estudiantil en las escuelas secundarias. Es más podemos agregar que los adultos han tenido una actitud ambigua frente a los mismos ya que por un lado se favorece y alienta la participación y auto organización de los jóvenes y a la vez se controla y/o cerca el espacio de decisiones que adolescentes y jóvenes puedan ir tomando en el marco institucional del gobierno de la escuela. Por cuestiones de espacio no podemos avanzar mucho más en el análisis de estas experiencias, solo advertir que queda mucho camino por recorrer y que es posible esperar que en las actuales coordenadas sociohistóricas, a pesar de lo que se piensa comúnmente, los jóvenes generan espacios espontáneos de reunión y participación social y política en la defensa de sus intereses que van allá de los formatos institucionales de la escuela.

Al respecto, no podemos dejar de hacer mención en esta clase al proceso de participación estudiantil ocurrido en la provincia de Córdoba en los meses de agosto a diciembre de 2010 con motivo de la reformulación

de la Ley de Educación n° 8113 y que arribara en la sanción de la nueva ley de educación provincial el 15 de diciembre pasado (Ley N° 9870).

Uno de los reclamos más fervientes que se planteó fue con respecto al derecho de los alumnos a organizarse bajo distintas formas y las garantías dadas a ese derecho en el proyecto de reforma presentado por el Consejo Consultivo de Educación a la legislatura provincial. Diversas organizaciones como agrupaciones estudiantiles, asambleas de padres, centros de estudiantes, asambleas interestudiantiles, cátedras universitarias y el mismo Honorable Consejo Superior de la UNC se pronunciaron indicando que si bien se contemplaba el derecho de los estudiantes a toda forma de agremiación (asociaciones, centros de estudiantes, etc.), debería incluirse en el apartado de la Ley sobre la organización de las instituciones educativas la obligación de garantizar su expresión en las escuelas como espacios de construcción de ciudadanía, lo cual estaba expresado solo como derecho de los estudiantes pero no como obligación del Estado.

Si bien podemos decir que ha habido mucha polémica y descontento de diversos sectores de la ciudadanía por el contenido final de varios artículos y por la forma en que se sancionó esta ley en diciembre de 2010, la misma participación de jóvenes, familiares y docentes ha permitido que se explicitase con mayor convicción el derecho a la participación y organización estudiantil en el texto de la ley de educación provincial de Córdoba finalmente aprobada.

Parafinalizar podemos preguntarnos qué desafíos nos plantean las propuestas de revisión de reglamentos de disciplina hacia acuerdos de convivencia, los consejos de convivencia y/o la promoción de agremiación juvenil en

las escuelas. Ser parte de un proceso político de cambio democratizador en la educación que busca, además, de la mejora de la convivencia institucional, favorecer nuevas relaciones de autoridad pedagógica y de participación de los chicos y chicas para que sean protagonistas en la defensa y promoción de sus derechos. ¿Y los educadores? Agentes mediadores y corresponsables en este aprendizaje de la convivencia democrática entendiendo que también es otra forma de abordar los conflictos que no los evita ni anula y que además forma parte de la formación ciudadana encargada como función educativa.

## 6. Conclusiones

### La participación y sus desafíos...

**¿? ¿Por qué y cómo promover el ejercicio activo de ciudadanía de los niños, niñas y jóvenes en los espacios socio - educativos?**

A partir de este primer recorrido podemos recuperar algunas nociones y elementos que pueden aportar a la definición del concepto de participación en el caso de las niñas, niños y adolescentes.

Hemos dicho que incluye fases o etapas de menor a mayor compromiso personal y colectivo. Varios autores señalan la importancia de considerar el principio de autonomía progresivo, incluyendo diferentes momentos: el de acceso a la información, a la construcción de una opinión y las capacidades de comunicación a otros que puedan dar la posibilidad de escucha y de ser tenida en cuenta.

Dar la posibilidad de participar favorece el desarrollo psicosocial de los sujetos en la infancia y la

adolescencia. En tanto proceso de aprendizaje, se promueve desde cierta participación adulta también, la cual se desplaza progresivamente desde la centralidad a la corresponsabilidad, ya que tampoco debe confundirse la participación y el protagonismo de los niños y niñas con la mera ausencia de los adultos.

También sabemos que los proyectos sociales e institucionales constituyen espacios de oportunidad para el ejercicio de los derechos pero fundamentalmente para la construcción de ciudadanía activa en la niñez y en la juventud, ya que luego ese aprendizaje puede ser transferido a otras instancias de la vida cotidiana generando nuevos espacios de reconocimiento de sus necesidades y de defensa de los derechos consagrados como también de nuevas conquistas.

Como plantea Olga Niremberg (2006), el desarrollo de *proyectos sociales* que responden a problemáticas específicas priorizadas por los niños, niñas y adolescentes y otros miembros de su comunidad, pueden ser vistos como instrumentos de construcción de ciudadanía, si luego pueden reproducir y promover interacciones igualitarias y el manejo de procedimientos específicos (por ejemplo: opinar, escuchar, organizar la discusión, generar acuerdos, promover alianzas, etc.) que favorezcan su fortalecimiento personal y colectivo.

Además, la participación en el marco de *proyectos institucionales* como por ejemplo en instituciones de la salud y la educación pueden cumplir con los mismos propósitos referidos anteriormente en cuanto a su papel promotor de ciudadanía aunque es necesario reconocer que por estar anclados en lógicas de mayor tendencia a la verticalidad y directivismo deben enfrentar obstáculos no solo de este tipo sino también de mayor

envergadura.

Al respecto Niremburg (2006) advierte que si en dichas instituciones pocas veces se abre la participación de los adultos que no forman parte de los staff, menos todavía es esperable que las lógicas jerárquicas permitan expandir la inclusión a niñas, niñas y jóvenes habitualmente considerados con menores capacidades y conocimientos que los adultos y, además, mirados en clave de la “peligrosidad” de su involucramiento a participar, a partir de la reactivación de los miedos hacia los más jóvenes en el actual momento de construcción de sensación de inseguridad y actividad delictiva que asistimos en nuestro contexto (Míguez e Isla 2010).

Por otra parte, el análisis de la dinámica de las relaciones de poder que se juegan en la emergencia de situaciones conflictivas en cualquier institución que trabaja con infancia y adolescencia resulta más productivo si se piensa en una *tensión intergeneracional* que, como señala Sandra Carli (1999), se manifiesta por dentro y por fuera de las mismas. Esta autora destaca la necesidad de empezar a pensar lo generacional como un proceso de tensión, de conflicto, que deriva en malestar o no, por lo cual las relaciones entre generaciones remiten al problema de la construcción de *lazos*.

En ese sentido, es clave señalar que desmontar las representaciones adultocéntricas que se sostienen todavía desde la mirada adulta hacia los jóvenes será posible en tanto podamos proponer otras formas de relación que permitan la construcción de autoridad, ya no solo desde la inducción y el disciplinamiento sino también desde la participación de los jóvenes y el reconocimiento de sus derechos por parte de los adultos (Paulín 2010).

Ahora bien, esperamos haber podido aclarar que no se logrará problematizar las representaciones de la niñez y de la juventud sino se ponen en crisis las representaciones de la adultez lo cual permita avanzar hacia nuevas formas de entender y legitimar formas de autoridad familiar, escolar y comunitaria que no solo no vulneren derechos sino que, además, amplíen los mismos a partir de la atención a las necesidades y demandas sociales. En ese desafío, la participación de niños, niñas, adolescentes y adultos es una apuesta imprescindible.

## 7. Bibliografía

ALTERMAN, Nora. Disciplina y convivencia encrucijada de la escuela media. Trabajo de titulación (Magister en Investigación Educativa). Córdoba: Centro de Estudios Avanzados, Universidad Nacional de Córdoba, 1998.

BERTARELLI, Paula, SARACHÚ LAJE Paula y PAULÍN Horacio. Promoción de la convivencia escolar desde un enfoque de derechos y ciudadanía activa. En: Actas III Foro de Educación y Psicología, Córdoba : Facultad de Psicología U.N.C., 2010.

CARLI, Sandra. Malestar y transmisión cultural. En: Frigerio G., Poggi M., y D. Korinfeld (Comp.) Construyendo un saber sobre el interior de la escuela. Buenos Aires: Novedades Educativas, 1999.

CORRADO A., OTERO M, PDAWER A. Y RODRÍGUEZ M. Convivencia y

participación política en escuelas de nivel medio. En: Luciana Aguilar (coord.) *La escuela media en foco: indagaciones sobre convivencia y política, lectura y escritura, y formación para el trabajo* (39-160), Buenos Aires: Ministerio de Educación GCBA, 2008.

DUSSEL Inés. ¿Se renueva el orden disciplinario escolar? Una lectura de los reglamentos de convivencia en la Argentina de la post-crisis, *Revista Mexicana de Investigación Educativa* (10, 27): 1109-1121, 2005.

KONTERLLNIK Irene. La participación de los adolescentes: ¿Exorcismo o construcción de la ciudadanía? En: La participación de niños y adolescentes en el contexto de la CIDN: visiones y perspectivas [en línea] Actas del Seminario Bogotá, Florencia: UNICEF, 33- 44, 1998. Disponible en : <http://www.iin.oea.org/iin/cad/taller/pdf/UNICEF%20-%20La%20participaci%C3%B3n%20de...pdf>

HART Roger. Comentario y recomendaciones para las iniciativas de UNICEF y Radda Barnen relativas al derecho del niño a la participación según la CIDN. En La participación de niños y adolescentes en el contexto de la CIDN: visiones y perspectivas [en línea] Actas del Seminario Bogotá, Florencia: UNICEF, 47- 58, 1998. Disponible en: <http://www.iin.oea.org/iin/cad/taller/pdf/UNICEF%20-%20La%20participaci%C3%B3n%20de...pdf>

GIORGI Víctor. La participación de niños, niñas y adolescentes en las

Américas. A 20 años de la Declaración de Derechos del Niño [en línea], Montevideo: OEI IIN, 2010. Disponible en <http://www.iin.oea.org/>

LEVINSON Bradley. La disciplina vista desde abajo: lo que incita a la rebeldía en las escuelas de Estados Unidos, *Revista Perspectivas UNESCO* (XXVIII, 4): 1998.

LUCCI M.A La propuesta de Vygotsky: la Psicología Socio Histórica, *Revista de currículum y formación del profesorado*, (10, 2): 2006.

MIGUEZ Daniel e ISLA Alejandro. Entre la inseguridad y el temor. Instantáneas de la sociedad actual, Buenos Aires: Paidós, 2010.

MONTERO, Maritza. Teoría y práctica de la Psicología Comunitaria, Buenos Aires: Paidós, 2003.

NIREMBERG Olga. Participación de Adolescentes en proyectos sociales, Buenos Aires: Paidós, 2006.

PAULIN Horacio. Escuela media, adultos y adolescentes entre el conocimiento y la convivencia escolar, *Ciencias Sociales*, (3): 67-77, 2000.

PAULIN Horacio. Los consejos de convivencia: ¿una alternativa democratizadora de la escuela o más de lo mismo? *Educación* (20): 36-47 , 2002.

PAULIN Horacio. Disciplinamiento y escuela media. Su expresión en los Consejos de convivencia. Córdoba:

Editorial FF y H y Universitas Libros, 2006.

PAULIN Horacio. Condiciones juveniles y escuelas: apuntes para abordar una oportunidad intergeneracional, Actas del Congreso El Bicentenario desde una mirada interdisciplinaria. Legados, conflictos y desafíos, Córdoba : UNC, 2010.

PAULIN Horacio y D'ALOISIO Florencia. Promover la convivencia en la escuela en Actas **II Foro** de Extensión, Córdoba: UNC, 2009.

PAULIN Horacio y TOMASINI Marina. Poder y conflictos en las relaciones educativas de nivel medio: qué piensan alumnos y directivos, *Novedades Educativas* (190): 26-29, 2006.

PAULIN Horacio y TOMASINI Marina. Inducción, apropiación y resistencia. Discusiones sobre el concepto de socialización en las prácticas educativas, *Conciencia Social* (10) : 67-74, 2007.

PAULIN Horacio y TOMASINI Marina. Conflictos en la escuela secundaria: diversidad de voces y miradas. Córdoba: Imprenta de la Facultad de Filosofía y Humanidades UNC, 2008.

PAULIN Horacio y TOMASINI Marina. Los consejos de convivencia: desafíos para la democratización de las relaciones en la escuela secundaria, *Docencia* (39): 66-76, 2009.

PRILLENTEENSKY, Isaac. Empowerment in mainstream psychology: Legitimacy, obstacles and possibilities, *Canadian*

*Psychology* (35): 358-375, 1994.

PUIGGRÓS, A. Volver a educar, Ariel Buenos Aires, 1995.

RUIZ SILVA, Alexander y CHAUX TORRES Enrique. La formación de competencias ciudadanas. Bogotá: Ascofade, 2005.

TENTI FANFANI, Emilio. Una escuela para adolescentes. Reflexiones y valoraciones, Buenos Aires: Unicef-Losada, 2000 a.

TENTI FANFANI, Emilio. Culturas juveniles y cultura escolar [en línea] Buenos Aires: IPE, 2000 b. Disponible en [http://www.iipe-buenosaires.org.ar/pdfs/seminario\\_internacional/panel4\\_fanfani.pdf://www.iipe-/](http://www.iipe-buenosaires.org.ar/pdfs/seminario_internacional/panel4_fanfani.pdf://www.iipe-/)

VELÁZQUEZ BUENDÍA, Rodrigo. La participación del alumnado en los institutos de educación secundaria: una aproximación a su realidad, *Revista Iberoamericana de Educación*: 15, 1997.

### Documentos y leyes:

- Convención Internacional de los Derechos del Niño, 1991.
- Ley Nacional 26.061 Protección Integral de Derechos de Niños, Niños y Adolescentes, 2005.
- Ley de Educación Nacional n° 26.206, 2006.
- Resolución 41 Consejo Federal de Educación, Ministerio de Educación Argentina, 1995.
- Resolución 62 Consejo Federal de Educación, Ministerio de Educación Argentina, 1997.

-Resolución 149 Ministerio de Educación de la Provincia de Córdoba, 2010.

-Resolución 124 Ministerio de Educación de la Provincia de Córdoba, 2010.

-Ley de Educación 9870 Ministerio de Educación de la Provincia de Córdoba, diciembre de 2011.

-Ley N° 223 Sistema Escolar de Convivencia en el Ámbito de la C.A.B.A. Buenos Aires, 1999

# Capítulo 4

SISTEMAS DE PROTECCIÓN INTEGRAL DE LOS DERECHOS DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES

## EL CAMBIO DE PARADIGMA EN EL MARCO LEGAL VIGENTE

**Tania Vaca Narvaja**

Magister en Sociología Jurídica. Abogada.

Docente en Sociología Jurídica y Seminario Interdisciplinario sobre los Derechos del Niño.

Facultad de Derecho y Ciencias Sociales. UNC.



## CONTENIDOS<sup>1</sup>

- Concepciones sobre infancia en la normativa legal. Doctrina de la situación irregular. Doctrina de la protección integral.
- El cambio de paradigmas sobre infancia en las leyes nacionales y provinciales vigentes.
- La Convención Internacional de los Derechos del Niño. Principios. Su recepción y adecuación en leyes nacionales y provinciales.
- Reconocer los principios fundamentales de la Convención Internacional de los Derechos del Niño.
- Analizar la recepción y adecuación de la Convención Internacional de los Derechos del Niño en las leyes nacionales y provinciales.
- Identificar la doctrina de la situación irregular y de la protección integral en las normas legales provinciales.
- Reflexionar sobre las consecuencias jurídicas que tiene la derogación del modelo tutelar.

## OBJETIVOS

### Generales:

- Concebir la normativa legal como discurso de poder, receptora y reproductora de concepciones sobre infancia.
- Pensar y reflexionar lo jurídico como una estrategia política más, en la discusión y transformación en las concepciones sobre infancia.

### Específicos:

- Contextualizar e historizar la producción de las doctrinas, de la situación irregular y de la protección integral, a través del marco legal nacional e internacional.

## 1. Presentación

Este capítulo se propone revisar la normativa legal vigente, visualizando en la misma la concepción de infancia que allí se presenta.

El marco legal normativo se muestra como receptor de una determinada concepción de infancia, que se traduce luego en las prácticas de los distintos actores sociales e institucionales que intervienen en la temática. El desafío consiste, no en asimilar técnicamente sus contenidos, sino en reflexionar a través de los mismos, concibiéndolos como herramientas jurídicas con posibilidad de producir un cambio en dichas prácticas.

La presentación de la normativa internacional, específicamente de la Convención de los Derechos del Niño, permitirá realizar el análisis desde dos abordajes, uno a nivel más técnico-formal y el otro, a nivel sustancial. Los dos necesariamente

<sup>1</sup> Parte de los contenidos de esta clase se plantearon a partir de una producción realizada conjuntamente con la Dra María Inés Laje, artículo "Derechos de los Niños, niñas y los adolescentes una construcción de larga data", En Derechos de los niños niñas y adolescentes. Un análisis desde el método de casos. Ed. Advocatus, Córdoba 2011".

se complementan. Presentaremos los principios rectores de la Convención y sus disposiciones, para luego visualizar en la legislación nacional y provincial, la recepción de los mismos.

Hacer una revisión de los procesos de transformación jurídica, posibilitará comprender que las instituciones y las prácticas gestadas bajo el modelo tutelar (de patronato) siguen presentes en algunos dispositivos normativos aunque sean los nombre de otra manera.

El cambio de paradigma que impacta en la legislación y que presenta no solo nuevas reglas de juego, sino también una re-significación del rol de los actores estatales, la administración y la administración de justicia, nos posibilita avanzar en el sistema de Protección Integral de Derechos contenido en la Convención.

Por último, se reflexionará sobre las consecuencias jurídicas que tiene la derogación del Patronato del Estado, haciendo especial referencia al poder de disposición tutelar y discrecionalidad que los jueces tenían, sobre todo, en materia penal juvenil.

Como ya lo señaláramos al comienzo, en esta clase trabajaremos con la legislación destinada a los niños y adolescentes. Pero, lejos de realizar un abordaje técnico, trabajaremos la misma como receptora y reproductora de concepciones de infancia. En este sentido, los contenidos trabajados en el primer módulo del curso resultan útiles para abordar la legislación vigente.

Partimos de concebir al derecho como un discurso de poder. Siguiendo a Cárcova sostenemos que *“el derecho es una práctica de los hombres, que se expresa a través del discurso que es más que palabras,*

*que es también comportamientos, símbolos, conocimientos. Es lo que la ley manda, pero también lo que los jueces interpretan, los abogados argumentan, los litigantes declaran, los teóricos producen, los legisladores sancionan o los doctrinarios critican”* (1991: 148). En este sentido, *“es un discurso constitutivo, en tanto asigna significaciones a los hechos y a las palabras”* (Cárcova, 1991: 148). Desde esta concepción está pensada la clase y los contenidos seleccionados, así como la bibliografía propuesta que está orientada a reflexionar y pensar sobre lo jurídico desde una perspectiva crítica.

Un breve recorrido histórico nos permitirá contextualizar la producción de esta legislación. Nos referiremos concretamente a la Convención Internacional de los Derechos del Niño. Veremos cómo en este proceso histórico se fue construyendo otra concepción de infancia pensada desde la doctrina de la protección integral y, que luego fuera plasmada en la Convención. Señalaremos y resaltaremos sus principios y pautas rectores, para después analizar la recepción de los mismos en la normativa nacional. Veremos que la recepción a nivel nacional se logró recién en el año 2005, quince años después de la Convención. Indagaremos también sobre el rol de los actores estatales y no estatales tanto en la construcción como en la recepción de la normativa legal vigente: Estado, Niño/as adolescente, Familia, Sociedad Civil, bajo la doctrina de la protección integral.

Desde este marco, proponemos reflexionar e indagar “dentro” y “desde” las normas jurídicas las concepciones de infancias receptadas en ellas. Indagar y comparar en la legislación provincial la recepción de

las distintas doctrinas sobre infancia, es otro de los objetivos propuestos en esta clase. Para ello, apelaremos a su participación activa en el desarrollo de estos contenidos, así como a sus experiencias como actores involucrados y comprometidos con la temática.

## 2. Convención Internacional sobre los Derechos del Niño. Breve reseña histórica

Antes de comenzar con el desarrollo histórico de la Convención Internacional de los Niños es necesario destacar, nuevamente, nuestra concepción de “derecho”. Partimos del texto “sobre la comprensión del Derecho” de Carlos María Càrcova, quien define al derecho como una práctica social específica que expresa históricamente los conflictos y las tensiones, dentro de una sociedad determinada, tanto de los grupos sociales como de los individuos. El derecho se expresa a través de un discurso, que se traduce en comportamientos, símbolos y conocimiento. Desde esta perspectiva, se resalta la función ideológica que asigna significaciones a los hechos y a las palabras. Por lo tanto, como ya señaláramos, no solo es lo que la “ley manda”, sino lo que “los jueces interpretan”, los “abogados argumentan”, los “litigantes declaran”, los “teóricos producen”, los “legisladores sancionan”, los “doctrinarios critican”<sup>2</sup>. Así, el derecho no es neutral, por el contrario, está impregnado de politicidad, de valoraciones e intereses, es por lo tanto discurso ideológico. Crea funciones, categorías, sujetos que luego transforma en objetos de intervención. En este sentido, y de

acuerdo a Poulantzas, citado por Càrcova, la ley se presenta, “no solo como barrera de exclusión de clases dominantes sino como asignación del lugar que deben ocupar” (1991).

En tanto discurso ideológico, el derecho produce representaciones imaginarias de los individuos respecto de sí mismos y de sus relaciones con otros individuos, ocultando de esta manera el sentido de las relaciones estructurales establecidas entre los sujetos. En este sentido, su finalidad es reproducir los mecanismos de las hegemonías sociales. Siguiendo a Foucault es discurso normalizador y disciplinario, es discurso de poder. Como discurso de poder, instruye órganos, consagra prerrogativas, constituye sujetos. En manos de los grupos dominantes constituye un mecanismo de preservación y reconducción de sus intereses y finalidades. En manos de los grupos dominados como mecanismo de defensa y contestación política (por ej. Derechos Humanos). En ambos casos, se presenta como un instrumento político estratégico.

Desde este marco, proponemos abordar y reflexionar sobre la producción y reproducción de las concepciones sobre infancia “desde” y “dentro” del marco normativo.

Comenzamos señalando el proceso histórico en que fue conformándose la doctrina de la protección integral, que se plasma luego en la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño, aprobada por Naciones Unidas en 1989. Así, podemos identificar al siglo XX como un momento histórico importante en el proceso de reconocimiento y protección de los derechos de los niños, niñas y adolescentes.

Desde comienzos de siglo surgió, a nivel mundial, una tendencia a acordar un conjunto de principios de

<sup>2</sup> Ver CÀRCOVA, Carlos María: (1991) “Sobre la comprensión del Derecho”. En Materiales para una Teoría Crítica del Derecho, 1991, Abeledo Perrot.

alcance universal para la protección de los derechos de los niños, niñas y adolescentes. En 1924 la Sociedad de Naciones adoptó el primer texto formal conocido como la “Declaración de Ginebra”, y en 1945, la Carta de las Naciones Unidas estableció las bases de la Convención, al exhortar a todos los países a promover y alentar el respeto por los derechos humanos y las libertades fundamentales “para todos”. Tres años después se aprobó la Declaración Universal de Derechos Humanos, haciendo hincapié en que “la maternidad y la infancia tienen derecho a cuidados y asistencia especiales”, definiendo a la familia como “el elemento natural y fundamental de la sociedad”. En 1959 la Asamblea General de Naciones Unidas adoptará la “Declaración Universal de Derechos del Niño”, celebrándose durante 20 años el Año Internacional del Niño. El 29 de noviembre de 1989 la Asamblea General de Naciones Unidas aprobó la Convención Internacional de Derechos del Niño (CIDN). De esta manera, la doctrina de la Protección Integral, se fue plasmando en la legislación, la misma comprende a nivel Internacional: La Declaración de Ginebra (1924); Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948); Declaración de los Derechos del Niño (1959); Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos (1966); Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966); Convención Internacional de los Derechos del Niño (1989).

Vemos cómo este conjunto de instrumentos jurídicos, de carácter internacional y garantista, expresan una concepción de infancia. Entiende a los niños, niñas y adolescentes como titulares de todos los derechos fundamentales de la persona humana, gozando de todos los atributos y cualidades que distinguen a los derechos humanos. Derechos humanos considerados como la sustancia del

sistema democrático, fundamento del sistema de promoción y garantía del desarrollo de las personas. Como orientación y límite de las acciones del Estado y sus órganos, que le imponen deberes y definen los objetivos a realizar.

En este sentido podemos afirmar que la CIDN es un instrumento destinado a la no discriminación, a la reafirmación del reconocimiento de los niños como personas humanas, en toda acepción y sin limitaciones, y responde a la necesidad de contar con instrumentos jurídicos idóneos y específicos para proteger sus derechos.

## CONCEPCIONES SOBRE INFANCIA

Previo a presentar la Convención es importante recordar y reiterar que las concepciones sobre infancia se encuentran plasmadas en un conjunto de normas legales que las constituyen e integran. Estas concepciones, son constitutivas de dos paradigmas/doctrinas conocidos como doctrina de la situación irregular, denominada también como tutelar o de patronato de “menores” y, doctrina de la protección integral.

Resulta necesario hacer un recorrido por el proceso legislativo para señalar las distintas concepciones de infancia que se reproducen y reflejan en nuestro ordenamiento jurídico. Esto es importante porque no solo hasta el año 2005, a nivel nacional coexistieron normativamente estos dos paradigmas/doctrinas contrapuestos, sino también porque, independientemente de las modificaciones del sistema jurídico, en las prácticas los operadores del derecho (jueces, asesores, fiscales, etc.) siguen reproduciendo el paradigma de la situación irregular, hoy “derogado”.

Nos referiremos a las leyes nacionales

denominadas “de fondo”, a sus correlatos de aplicación provinciales, y a las modificaciones que consideramos más significativas. Citaremos algunos artículos que resultan clarificadores de las tendencias desarrolladas, pues entendemos que este conocimiento es clave para comprender cómo en la práctica, los principios enunciados han orientado y perfilado el abordaje de la infancia durante más de un siglo, como así también, cuáles han sido los aspectos cuestionados que posibilitaron su modificación.

### 3. Doctrina de la Situación Irregular

Comenzaremos por esta doctrina por ser ésta la que ha regido normativamente y sigue vigente en algunas “prácticas y productos jurídicos”. La misma se encuentra plasmado a nivel Nacional en las leyes: 10.903/1919, del Patronato de Menores (Derogada); Nro. 22278/1980, “Régimen Penal aplicable a Menores Incursores en Delitos” (Vigente).

El contenido de las leyes del patronato de menores y la utilización de los conceptos como “peligro material y/o moral o económico”, “declaración de abandono”, “puesta a disposición”, “internación”, “tratamiento”, etc. han dado lugar a la denominada “doctrina de la situación irregular”.

García Méndez (1991) ha reunido un conjunto de rasgos de las legislaciones latinoamericanas en este dominio, que son esenciales a la caracterización de una doctrina a la que nuestro país no es ajeno. Con fundamento en la misma y en las leyes respectivas, los jueces pueden declarar la situación irregular del niño o adolescente que enfrente

dificultades, independientemente de si éste es víctima de abusos o malos tratos, o es infractor. Tales rasgos son: a) Son leyes exclusivas para los “menores”, consolidan las divisiones dentro del universo de la infancia entre niños-adolescentes y “menores”; b) Centralizan el poder de decisión en la figura del juez de “menores” con competencia omnimoda y discrecional; c) Judicializan los problemas vinculados a la infancia en situación de riesgo, con una clara tendencia a patologizar situaciones de origen estructural; d) Criminalizan la pobreza, disponiendo internaciones que constituyen verdaderas privaciones de libertad, por motivos vinculados a la mera falta o carencia de recursos materiales; e) Consideran al niño como un objeto de protección y no como un sujeto de derechos; f) Conllevan la posibilidad de declarar jurídicamente irrelevantes delitos graves cometidos por adolescentes pertenecientes a sectores sociales medio y alto; g) Utilizan formas de internación y de privación de libertad temporal o prolongada bajo un lenguaje de protección, a partir de facultades administrativas y judiciales; h) Desconocen garantías penales y procesales y los límites de la intervención del Estado; i) Justifican un tratamiento excepcional, basado en fines humanitarios, que perseguiría la protección del menor que por irregularidades derivadas de su constitución física o mental, el mal ambiente donde se desarrolla y otras situaciones, se encuentra en peligro o abandono moral o material.

Estos conceptos e implicaciones contrastan fuertemente con los contenidos de la denominada “doctrina de la protección integral”, que surge de los principios enunciados en la Convención de los Derechos del Niño y demás instrumentos internacionales y que como analizaremos más adelante, regula la Ley Nacional 23849,

marcando un cambio muy relevante en el campo del reconocimiento legal de la problemática que nos ocupa.

## LA LEY NACIONAL 10.903/1919 DE PATRONATO DE MENORES

Esta Ley fue sancionada en 1919, originada en un proyecto presentado en la Cámara de Diputados por el Dr. Luis Agote<sup>3</sup>, que tuvo un proceso que duró varios años, con modificaciones en 1910 y en 1918, y que finalmente dieron lugar a la Ley 10.903.

El Patronato de Menores es una institución creada para suplir o ejercer la Patria Potestad suspendida a los padres, por diversas causas, tales como el “abandono de menores”, la presencia de un “peligro moral o material”, o la “delincuencia juvenil”, entre otras. Esta Ley disponía que los jueces, en ejercicio del Patronato, debían actuar como “buen padre de familia”, pudiendo, en los casos que consideren necesarios, disponer del “menor”. Se propone una ley “que erija a los gobiernos en padres de los hijos del pueblo, en preclaros guardianes del sagrado derecho de los niños a la vida...” (IGLESIAS, Susana, y otros. Un viaje a través de los espejos de los Congresos Panamericanos del Niño. En Derecho a Tener Derecho, Tomo I, Unicef., Instituto Interamericano del Niño. 1992. pp. 72)

A continuación, citaremos y analizaremos algunos artículos que dan cuenta de la perspectiva enunciada.

3 El Dr. Luis Agote era un médico y diputado conservador, que presentó un proyecto de ley de tutela del Estado, conjuntamente con otro que prohibía la venta de diarios y revistas y todo oficio en la vía pública para menores de 15 años. En 1918 sus modificaciones avanzan en la facultad de disposición e indeterminación por parte del Estado.

La ley establecía en su art. 4 que le corresponde ejercer el Patronato de Menores al Estado Nacional o Provincial, a través de los jueces, en coordinación con el Consejo Nacional del Menor (CNM) y el Ministerio Público de Menores en jurisdicción Nacional y Provincial, el mismo será ejercido “atendiendo a la salud, seguridad, educación moral e intelectual del menor”.

La denuncia sobre las condiciones en que se encontraba el “menor” podían ser hechas por cualquier persona capaz ante el Consejo Nacional de Protección al Menor y someterla ante el Asesor de Menores de turno para la iniciación del juicio, y se resolvía por la pérdida o suspensión de la patria potestad a los padres o la tenencia de los niños (art. 10).

En su art. 14 esta ley establecía que: “Los jueces de la jurisdicción criminal y correccional de la Capital de la República y en las Provincias, ante quienes comparezca una persona menor de 18 años, acusado o como víctima de un delito, deberán disponer preventivamente de ese menor si se encuentra material o moralmente abandonado o en peligro moral, entregándolo al Consejo Nacional del Menor o adoptando los otros recaudos legales en vigor”. Según el art. 15, los mismos jueces, cuando “sobrescan provisoria o definitivamente a un menor de 18 años, o cuando lo absuelvan, o cuando resuelvan definitivamente en un proceso en que un menor de 18 años haya sido víctima de un delito, podrán disponer del mismo por tiempo indeterminado, y hasta los 21 años si se hallare material o moralmente abandonado o en peligro moral y en la misma forma establecida en el artículo anterior”.

También pueden señalarse a aquellos quienes son víctimas de un delito, y que por encontrarse en estado de abandono

o en peligro moral, son pasibles de alguna forma de institucionalización, internación en alguna institución o guarda o adopción a cargo de alguna familia. Cualquiera sea la estrategia de protección elegida, el joven es alejado del núcleo familiar de origen caracterizados por rasgos deficitarios como los enunciados.

Los jueces correccionales también entenderán en las faltas y contravenciones imputadas a menores de 18 años, y aplicarán las disposiciones de los artículos anteriores.

Esta misma ley en su art. 21 define el concepto de *abandono material o moral o peligro moral*: “la incitación por los padres, tutores o guardadores a la ejecución por el menor de actos perjudiciales para su salud física o moral; la mendicidad o la vagancia por parte del menor, su frecuentación a sitios inmorales o de juego, o con ladrones, o gente viciosa o de mal vivir, o que no habiendo cumplido 18 años de edad, vendan periódicos, publicaciones u objetos de cualquier naturaleza que fueren, en las calles o lugares públicos, o cuando en estos sitios ejerzan oficios lejos de la vigilancia de sus padres, guardadores, o cuando sean ocupados en oficios o empleos perjudiciales a la moral o a la salud”. Este artículo permite la formalización de la intervención y la puesta en vigor de la incuestionable declaración de “situación irregular” que la habilita.

Esta ley es la primera que da un tratamiento jurídico diferenciado a niños y adultos. Permite la intervención del Estado, dando lugar a la tutela y/o internación de los “menores”, aún en contra de la voluntad de los padres, a partir de alguna forma de institucionalización, que será ilimitada. Se le otorga al juez la potestad para “disponer” la protección de menores de edad que se encuentren

“supuestamente abandonados”. El Estado avanza así sobre el ámbito privado de las familias en situación de precariedad socio-económica, ejerciendo un control sin límites sobre el destino y la libertad de sus miembros. A la vez, al no establecer diferencias entre problemas de orden proteccional y correccional, las disposiciones desatan una penalización de las cuestiones sociales.

La intervención del Estado asume de esta manera la forma del **control punitivo-tutelar**, relegando en el mejor de los casos a un segundo lugar el desarrollo de políticas que pudieran promover el acceso igualitario de estos grupos familiares a derechos civiles ya consagrados. Estas leyes dieron respuesta a la alarma y al temor social ante la incipiente delincuencia, desatando un incremento de la represión penal que tiene como objetivo encubierto el disciplinamiento de las conductas consideradas desviadas o fuera de una normalidad que es definida como criterio de verdad inapelable.

Un segundo momento de la producción legislativa en la infancia, viene dada por un mayor énfasis en las protecciones hacia la “minoridad”. Contextualizada esta producción en un período de fuertes políticas intervencionistas, no sólo en el campo de la económica, sino particularmente en el de las políticas sociales, comportarán el establecimiento de ciertos límites a la acción disciplinaria del Estado y la Justicia, como un renovado propósito de asentar la labor en objetivos de reintegración social.

### LA LEY NACIONAL 22.278 - RÉGIMEN PENAL APLICABLE A MENORES

En el año 1954 se sancionó en el

ámbito nacional la ley 14394, que posteriormente fue modificada dando lugar en 1980 a la promulgación de la ley 22278 del Régimen Penal de la Minoridad, actualmente en vigencia. La ley introduce de manera específica la figura de la inimputabilidad, donde se establece que no serán *imputables* los menores de 16 años y *lo serán aquellos de entre 16 y 18 años*. Esta ley presenta características similares a la anterior, enfatizando el carácter *correctivo* que se buscaba a través de la legislación.

La clasificación de los “menores” que realiza fue hecha teniendo en cuenta la edad alcanzada y la gravedad y naturaleza del hecho cometido, diferenciando los punibles y los no punibles. El art. 1 señala que: *No es punible*, el menor que no haya cumplido los 16 años cualquiera haya sido el delito cometido, como tampoco lo es el que no haya cumplido dieciocho (18) años. En caso de que la infracción atribuida fuera de acción privada o reprimida con pena privativa de libertad que no exceda los dos años, con multa o inhabilitación. En el art. 2, se define al menor *punible*, como aquel menor de 16 a 18 años, acusado de delitos graves, que no corresponda a los enunciados en el artículo anterior.

En caso de ser necesario, se pondrá al “menor” en un lugar adecuado para su mejor estudio. Si de esto resulta que se halla “abandonado”, “falto de asistencia”, “en peligro material o moral”, o que presentare “problemas de conducta”, el juez deberá disponer de él en forma definitiva, por auto fundado y previa audiencia con los padres, tutores o guardadores (art. 1).

Esta división requiere, aparentemente, diferentes tratamientos, sin embargo veremos que la única diferencia que existe entre los “menores no punibles y punibles” está dada por la posibilidad de

que a los segundos pueda imponérsele una pena. La discrecionalidad y el poder de disposición de los jueces permanecen y son iguales en los dos casos.

En el caso de los *no punibles*, la autoridad judicial deberá comprobar la existencia o no del delito por el cual se ha iniciado la causa, y tomará conocimiento del “menor” en forma directa. También lo hará con sus padres, tutores o guardadores, debiendo ordenar que se realicen los informes y peritajes para el conocimiento de su personalidad y de las condiciones familiares y ambientales en que se desenvuelve su actividad.

Para los punibles, es decir de los mayores de 16 y menores de 18 años que se encuentren acusados de cometer delitos más graves, la ley contempla la internación provisional, la realización de estudios pertinentes y la aplicación de medidas de carácter tutelar<sup>4</sup>. Respecto del aspecto “punitivo”, se lo someterá a proceso y se le impondrá pena, si correspondiere. El art. 4 establece que la imposición de la pena estará supeditada a los siguientes requisitos:

1. que previamente haya sido declarada su responsabilidad penal y civil, si correspondiere, conforme a las normas procesales;
2. que haya cumplido 18 años;
3. que haya sido sometido a un período de tratamiento tutelar no inferior a un año prorrogable en caso necesario, hasta la mayoría de edad.

Una vez cumplidos estos requisitos, si las modalidades del hecho, los

<sup>4</sup> Son aquellas tendientes a la protección material y moral del “menor”, y tienen por fin ofrecerle tratamiento educativo interdisciplinario para su posterior reinserción en la sociedad.

antecedentes del “menor”, el resultado del tratamiento tutelar y la impresión directa recogida por el juez hicieren necesario aplicarle una sanción, así lo resolverá, pudiendo reducirla a la forma prevista para la tentativa. De no considerar necesario aplicarle una sanción, lo absolverá.

El art. 6 señala que: “Las penas privativas de libertad que los jueces impusieren a los menores se harán efectivas en institutos especializados. Si en esta situación alcanzaren la mayoría de edad, cumplirán el resto de la condena en establecimientos para adultos”.



SE TRATA EN ESTE SENTIDO DEL PASO DE UNA LEGISLACIÓN ESENCIALMENTE PUNITIVA, A UNA INSCRIPTA EN LOS PROCESOS DE “REFORMA SOCIAL” QUE FUERAN PROPIOS DE LA FASE DE ESTADO SOCIAL O DE BIENESTAR, SI BIEN SUI GÉNERIS, QUE VIVE NUESTRA SOCIEDAD ENTRE MEDIADOS DE LOS AÑOS 40 Y FINES DE LOS 70.

Lo que resulta distintivo en este sistema penal de menores no solo el alto poder de discrecionalidad y disponibilidad del juez hacia los “menores”, sino también el carácter tutelar de las medidas que dispone, tanto a los “menores no punibles como a los punibles”, entendiendo de manera ontológica la bondad de estas medidas tutelares, en las que resulta incuestionable la presencia ilimitada del poder del Estado y de las garantías para su aplicación.

#### 4. Doctrina de la Protección Integral



La denominada doctrina de la protección integral condensa la existencia de cuatro instrumentos internacionales básicos: la CIDN, las Reglas Mínimas de Naciones Unidas para la Administración de Justicia de Menores o Reglas de Beijing, aprobadas por Asamblea de Naciones Unidas en Noviembre de 1985; las Reglas de Naciones Unidas para la Protección de Menores Privados de Libertad de 1990, y las Directrices de las Naciones Unidas para la Prevención de la Delincuencia Juvenil, conocidas como Directrices de RIAD, también aprobadas en 1990.

La CIDN opera como “ordenadora” de las relaciones entre la infancia, el Estado, la familia y la escuela, que se estructura a partir del reconocimiento de derechos y deberes recíprocos. Es profundamente respetuosa de la relación niño-familia, enfatizando el papel de las políticas sociales básicas y de protección y limitando la intervención tutelar del Estado a una última instancia, cuando se supone que han fallado los esfuerzos de la familia y los programas generales. De este modo, el enfoque de los derechos humanos, permite organizar desde una perspectiva diferente las políticas públicas de infancia teniendo en cuenta los intereses de la niñez y su participación en la sociedad.

La extensión del catálogo de los derechos de prestación por parte del Estado establecida en la Convención no es solo debida a la amplitud y especificidad, sino también al hecho de que una parte de los derechos civiles y de libertad de que los niños, niñas y adolescentes gozan en el sistema de la Convención no están contemplados solamente de manera negativa, es decir, como derechos de protección sino que se establecen derechos complementarios de prestación por parte del Estado.

Un sistema de protección integral

está conformado por todos aquellos organismos, entidades y servicios que diseñan, planifican, coordinan, orientan, ejecutan y supervisan las políticas públicas, en todas las instancias: nacional, provincial y municipal, que están destinados a la promoción, prevención, asistencia, protección, resguardo y reestablecimiento de los derechos de niños, niñas y adolescentes y fundamentalmente por sus interrelaciones. Se hace necesario pensar en una multiplicidad de actores relacionados. El conjunto de interacciones que se estructuran y fluyen en torno a corresponsabilidades que tiene todos los actores es lo que permite hablar de sistema.



DESTACAMOS LA IDEA DE CORRESPONSABILIDAD YA QUE LA CONVENCION DE LOS DERECHOS DEL NIÑO ES MUY CLARA AL RESPECTO “LOS DERECHOS DEL NIÑO SON OBLIGACIONES PARA LOS ESTADOS Y RESPONSABILIDADES DE TODOS”.

El primer condimento de este sistema en tanto conjunto de políticas es considerar al niño, niña y el adolescente como un sujeto activo de derechos. Pensar al niño sujeto de derecho es algo que no es nuevo, forma parte de todo discurso políticamente correcto de los últimos años pero cuyas implicancias en términos prácticos no terminamos de dilucidar. Decimos entonces que el sistema está integrado por: organismos administrativos, judiciales y de control y por los distintos niveles de gobierno nacional, provincial y municipal.

En la base de este Sistema se encuentran el conjunto de Políticas Públicas básicas, universales e integrales, necesarias para su pleno desarrollo: educación, salud,

desarrollo social, cultura, recreación, juego, participación ciudadana; y la garantía estatal para el pleno acceso a las mismas, la prioridad en la atención y la permanencia en ellas a lo largo de todo su crecimiento.

El paso del modelo de la “situación irregular”, al de “protección integral”, a partir de la CIDN, implica el reconocimiento de los niños/as y adolescentes como sujetos plenos de derechos, reconociéndoles una gama de derechos en los ámbitos civil, político, económico, social y cultural hasta los 18 años. Esto implica que en todas las acciones relacionadas con los niños, sean emprendidas por instituciones sociales públicas o privadas, tribunales, autoridades administrativas o cuerpos legislativos, los intereses de los Niños Niñas y Adolescentes serán de importancia primordial.

En este sentido, la doctrina de la protección integral dejó al descubierto los problemas de legalidad de las intervenciones tutelares y su impronta de “criminalización” de la pobreza<sup>5</sup>. Ya no se trata de los “menores vulnerados” sino en todo caso de vulneración de derechos, que comprende e incluye a todos los niños/as y adolescentes por igual, en cuanto “sujetos de derechos”.

### LEY NACIONAL 23. 849 RATIFICA LA CONVENCION INTERNACIONAL DE LOS DERECHOS DEL NIÑO (CIDN)

La Convención Internacional de los Derechos del Niño (CIDN) fue aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas, el 20 de noviembre

<sup>5</sup> Esto significa el ingreso al sistema judicial de casos de falta de acceso a los derechos básicos, tratados como si fuera un caso penal.

de 1989, ratificada por ley nacional Nro. 23 849 de septiembre de 1990, e incorporada en nuestra Constitución Nacional en la reforma de 1994, en su Art. 75 inc. 22.

Su carácter universal se refleja en la participación, suscripción y ratificación por más de 191 países<sup>6</sup>, quienes se comprometieron a adecuar su legislación a los principios y derechos que ésta consagra. Se trata de un marco jurídico vinculante a cuestiones fundamentales relacionadas con el niño y la familia. Como tal, constituye una conquista muy importante en el campo de la niñez, poniendo de manifiesto una nueva toma de conciencia frente a la grave desprotección y violación de los derechos del niño que se observa en el mundo. Su aprobación representa la culminación, como señalamos, de un largo proceso iniciado en 1924 con la Declaración de Ginebra, y continuado con la Declaración Universal de los Derechos Humanos en 1948 y la Declaración Universal de los Derechos del Niño por las Naciones Unidas de 1959. El 20 de noviembre de 1989, fecha del trigésimo aniversario de la Declaración de los Derechos del Niño, la Asamblea General de las Naciones Unidas en Nueva York, aprobó unánimemente la Convención sobre los Derechos del Niño<sup>7</sup>. Ésta había demandado un proceso de 10 años de reflexión, consultas, debate y negociaciones.

6 A excepción de Estados Unidos y Somalia.

7 Integran este proceso otros instrumentos internacionales como: Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para la Administración de Justicia de Menores (Reglas de Beijing); Declaración sobre la protección de la mujer y el niño en estado de emergencia o de conflicto armado; Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para Jóvenes privados de libertad; Directrices de las Naciones Unidas para la Administración de Justicia Juvenil.

En los países latinoamericanos fue fundamental la coyuntura política de los años 80, cuando comienzan a caer las dictaduras militares. La democracia crea así un espacio de crítica al sistema tutelar de menores y al sistema jurídico que lo sustentaba. La Convención transforma aquel niño objeto de protección y control, en sujeto de una amplia gama de derechos y libertades; aclara el significado de prácticamente todos los derechos humanos para los niños y adolescentes; establece un Comité Internacional de Expertos especializados en los derechos del niño, con nuevas competencias para la promoción de tales derechos, como para el de control en la aplicación de la CIDN. Sustituye la categoría “menor” por la de niños/as y adolescentes” como una categoría más amplia e incluyente. Plantea un nuevo rol del Estado, de un Estado asistencialista y paternalista a un Estado articulador, con el deber y compromiso de promover, promocionar y articular la participación de la comunidad, de organismos gubernamentales y no gubernamentales y, de los jóvenes. En palabras de García Méndez, se trata de “Institucionalizar la participación de la comunidad” (2001) toda.

El paso de una Declaración a una Convención representa un avance muy importante. Al mismo tiempo que tutela de modo más directo los intereses de los niños/as y adolescentes, amplía la esfera de los derechos a proteger, dotándolos de contenido más concreto, y reconoce a los niños/as y adolescentes la condición de sujetos activos de derechos, otorgándole intervención en todos aquellos asuntos que interesan a su propia vida y a su destino.

En este contexto, el niño/a-adolescente es titular de todos los derechos fundamentales de la persona humana, pues éstos son derechos humanos del mismo/a, gozando de

todos los atributos y cualidades que distinguen a los derechos humanos adultos.

La Convención representa el acuerdo de la comunidad internacional sobre los principios básicos que han de orientar la política promocional de los Estados en el campo de la niñez. Entre otros, el derecho a la vida, a preservar su identidad, una familia, al nombre, a su nacionalidad, a la consideración de su interés superior y de su opinión, salud, educación, nivel de vida, sin distinción o discriminación alguna. Éstos constituyen los pilares básicos de todo programa en favor de la niñez, siendo prioritaria su inclusión en los planes nacionales de desarrollo.

En el texto de la Convención se reconocen progresivamente: los derechos de las personas; el perfeccionamiento de los mecanismos de protección de los derechos humanos; el constante esfuerzo por otorgar garantías a las personas cualquiera sea su edad, evitando injerencias arbitrarias del Estado en su vida privada y libertad; los esfuerzos por limitar la expansión del control social y del control penal encubierto; y por último, la ampliación del ámbito de los derechos fundamentales al campo de los derechos económicos, sociales y culturales.

A partir de la suscripción y ratificación de la CIDN nuestro país ingresa al nuevo modelo legal de protección de derechos, conocido como “Protección Integral de Derechos” o “Doctrina de Naciones Unidas para la Protección de la Infancia”.

En este marco, la CIDN no es un texto meramente declarativo, una declaración de buenas intenciones, sino que es un compromiso asumido por los Estados parte a adoptar “todas las medidas administrativas, legislativas y de otra índole para dar

efectividad a los derechos reconocidos en la presente Convención. Respecto de los derechos económicos, sociales y culturales, los Estados parte adoptarán estas medidas hasta el máximo de los recursos de que dispongan y cuando sea necesario dentro del marco de la cooperación internacional”. (art.4 CIDN).

El desafío central que pretende vencer la CIDN es pasar del mero reconocimiento de derechos y su proclamación, a la protección efectiva de ellos, a su satisfacción real. El núcleo central de toda política destinada a la expansión de los derechos humanos incluidos los de los niños/as y adolescentes “no es el de fundamentarlos sino de vivirlos, establecer cuál es el modo más seguro para garantizarlos, para impedir que pese a las declaraciones solemnes continúen siendo violados.”

En consecuencia la efectividad exigida por la CIDN se refiere no solo a la recepción normativa de los derechos sino a la adopción de mecanismos efectivos de garantía por parte del Estado. Es decir se requiere de una protección real, tangible, una continuidad y coherencia entre los derechos declarados y los mecanismos jurídicos para asegurar su protección y cumplimiento, para que se transformen en una vivencia que acompañe a los niños/as y adolescentes en su vida cotidiana. Por lo tanto el Estado debe generar instancias y herramientas que permitan reclamar por la efectividad de los derechos. Debe generar espacios de control institucional de la política social, creando canales de reestablecimiento de los derechos afectados. En definitiva, debe tomar todas las medidas necesarias para generar una política pública que garantice el pleno ejercicio de los derechos del niño.

## ESTRUCTURA DE LA CIDN

### PREAMBULO (Principios Fundamentales)

- Principios fundamentales de Naciones Unidas -UN- (párrafos 1, 2, y 7)
- Disposiciones de Instrumentos de Derechos Humanos (párrafos 3,4,8,10)
- Proporcionar a los niños cuidados y asistencia especial en razón de su vulnerabilidad (párrafo 9)
- Responsabilidad de la familia en la protección y asistencia del niño (párrafos 5 y 6)
- Necesidades de protección jurídica y no jurídica del niño antes y después del nacimiento (párrafo 9)
- Importancia del respeto de valores culturales de la comunidad del niño (párrafo 12)
- Importancia de la cooperación Internacional para hacer realidad los derechos (párrafo 13)
- Reconocimiento de que en todos los países del mundo hay niños que viven en condiciones excepcionalmente difíciles y estos niños necesitan de especial consideración (párrafo 11)

### PARTE I (Catálogo de Derechos y Libertades: Art. 1 al 41)

- Art. 1. Definición de NIÑO (Importante tener presente la **reserva** hecha por **Argentina**, que declaró que el concepto de niño debe ser entendido desde la concepción hasta los 18 años)
- Art. 2 al 4: Obligaciones Generales
- Art. 5 a 41: Obligaciones específicas

### PARTE II (Institucional Art. 42 a 45)

- Crea el comité de Derechos del Niño para que controle la efectividad de las obligaciones de los Estados.

- Los Estados tienen la obligación de presentar informes, de cooperar internacionalmente, etc. El mecanismo de control basado en sistema de informes periódicos,

### PARTE III (Disposiciones de Características general (Art. 46- 54)

- Modos de prestar consentimiento
- Cláusulas de vigencia
- Enmiendas, reservas
- Depositarios de textos auténticos

## 5. Principios de la Convención<sup>8</sup>

Son cuatro los Principios Generales que contiene la CIDN que orientarán las medidas y diseños de políticas y programas que se adopten para la infancia:

- i) No-Discriminación,
- ii) Interés Superior del Niño,
- iii) El derecho a la vida, la supervivencia y desarrollo
- iiii) Ser escuchado y que sus opiniones sean tomadas en cuenta.

### a) Principio de no discriminación:

Este principio tiene una doble expresión en la CIDN. En primer término ella es en sí misma un tratado contra la

<sup>8</sup> Elementos de este apartado han sido trabajados en Laje, M.I. y Cristini, Romina, (2010)

discriminación, ya que justamente pretende asegurar que la infancia y la juventud ejerzan la titularidad de derechos que les corresponden a todas las personas. Para lograrlo reafirma y establece nuevas protecciones en atención a la especial característica de los niños/as y adolescentes como sujetos en desarrollo.

La noción de igualdad se hace presente en el primer párrafo del preámbulo al señalar que “la justicia y la paz en el mundo se basan en el reconocimiento de la dignidad intrínseca y de los derechos iguales e inalienables de todos los miembros de la humanidad”. Reconoce además “que toda persona tiene todos los derechos y libertades enunciados en los otros instrumentos de derechos humanos de Naciones Unidas. A partir de estos reconocimientos se legitima la existencia de un tratado específico de derechos humanos de los niños/as y adolescentes. La CIDN pretende superar el carácter de grupo menos aventajado que ha acompañado tradicionalmente a la infancia.

El principio de no discriminación exige una igualitaria protección de los derechos de la infancia, atendiendo a sus particularidades. Los niños/as y adolescentes están en igualdad de derechos y es deber del Estado promover su equivalencia en la aplicación de los mismos. Todos los niños/as y adolescentes cualquiera sea su condición “tienen derecho a no ser discriminados en sus derechos de sobrevivencia, desarrollo, protección y participación”.

Por su parte el Estado está especialmente obligado a garantizar “igual consideración y respeto” de todos los niños/as y adolescentes adoptando todas las medidas para darles efectividad y protección a sus derechos, lo que necesariamente exigirá establecer políticas de protección y compensación respecto

de la infancia que se encuentra más vulnerada, con el objeto de asegurar la igualdad de oportunidades al acceso de los derechos.

El art. 2 de la CIDN recoge adecuadamente estos criterios estableciendo, en primer término, la aplicación igualitaria de los derechos ya consagrados en ella sin distinción alguna y enunciando la prohibición de algunos criterios específicos de discriminación.

Tal es así que se establece específicamente la prohibición de discriminar al niño ya sea en razón de sus propias características étnicas, o la de sus padres, tutores o responsables (art. 30, CIDN).

Es obligación de los Estados tomar todas las medidas necesarias para proteger a los niños/as y adolescentes de discriminaciones o castigos derivados de la condición, actividades, opiniones o creencias de sus padres, tutores o familiares (art. 2 CIDN).

En concordancia con este principio funciona el art. 28.1 de la CIDN el cual reconoce el derecho de los niños/as y adolescentes a la educación. Este derecho “debe ejercerse en condiciones de igualdad de oportunidades”, para lo cual expresamente establece un conjunto de mecanismos de protección tales como la enseñanza primaria gratuita y obligatoria para todos, la enseñanza superior accesible para todos, acorde a la capacidad de cada uno.

El mecanismo privilegiado que establece la CIDN para el logro de la igualdad es el derecho a la educación, cuyos fines “se orientan hacia el desarrollo integral de las capacidades de los niños/as y adolescentes, el respeto por los derechos humanos y libertades de terceros, de sus padres, el respeto por su identidad cultural,

del medio ambiente y, en general, de preparar a los niños/as y adolescentes para asumir una vida responsable en una sociedad libre, con espíritu de comprensión, paz, tolerancia, igualdad de sexos y amistad entre todos los pueblos, grupos étnicos, nacionales, religiosos y de origen indígena” (art. 29, CIDN).

### b) *Interés superior del Niño:*

Este principio inspirador de la Convención no es un principio “ex-novo”, ya que aparece en la declaración de Derechos Universal de Derechos del Niño de 1959 (art. 2).

En la CIDN está enunciado en el art. 3.1., que establece que: *“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”*.

Este principio puede considerarse como el reflejo del carácter integral de la CIDN y en concordancia estrecha con la doctrina de derechos humanos. Los niños/as y adolescentes son parte de la humanidad y sus derechos no se ejercen separados o contrariamente al de otras personas. Por lo tanto, se ve claramente que el principio no está formulado en términos absolutos por el contrario, es considerado primordial, pero no excluye otros derechos o intereses.

El interés superior del niño, alude a la satisfacción de los derechos fundamentales de los niños/as adolescentes. No se trata del interés de los padres, ni del Estado y puede ser considerado en adelante el único interés relevante para la satisfacción de los derechos de la infancia. Los niños/as adolescentes

tienen derecho a que su interés se considere prioritariamente en el diseño de políticas, en su ejecución, en los mecanismos de asignación de recursos y de resolución de conflictos, teniendo en cuenta este principio como orientador.

Es un principio hermenéutico que implica la obligación de satisfacer los derechos y en este sentido, funciona como garantía, en cuanto es un vínculo normativo idóneo para asegurar la efectividad a los derechos subjetivos.

### c) *El derecho a la vida, la supervivencia y desarrollo:*

El derecho intrínseco del niño a la vida y la obligación de los Estados partes de garantizar en máxima medida posible la supervivencia y desarrollo del niño (arts. 6.1 y 6.1)<sup>9</sup>.

En 2003, el Comité de los Derechos del niño, espera que los Estados interpreten de manera general y amplia, la consideración del concepto holístico del desarrollo, lo que implica el desarrollo, físico, moral, espiritual, mental, psicológico y social de los niños/as y adolescentes. Por lo tanto las medidas de aplicación que se establezcan deben asegurar y garantizarles el óptimo de su desarrollo.

### d) *Ser escuchado y que sus opiniones sean tomadas en cuenta*

Este principio está enunciado en el art. 12 de la CIDN, el derecho de ser escuchado y su opinión debe ser tomada en cuenta, en función de su edad y madurez. Es muy importante lo específico de que la opinión de niños/as y adolescentes sea tenida en cuenta, pues se constituye en un indicador fundamental de la participación en las cuestiones que

9 Comité de los Derechos del Niño, Observación General No. 5 (2003), artículo 6.

les incumbe. Y la participación requiere de otro componente que también aparece explícitamente en la convención, el derecho a “expresar libremente su opinión en los asuntos que les conciernan y en aquellos que tengan interés; b) Que sus opiniones sean tenidas en cuenta conforme a su madurez y desarrollo”.

Este principio debe permitir que los derechos que integra se extiendan a todos los ámbitos en que se desenvuelven los niños/as y adolescentes; al ámbito estatal, familiar, comunitario, social, escolar, científico, cultural, deportivo y recreativo.

La Convención reconoce a los niños/as y adolescentes la titularidad en el ejercicio de los derechos políticos y de participación al igual que los adultos. La ciudadanía del niños/as y adolescentes, su participación activa en la democracia social y en la democracia política es diferente, pero no menor que la de los adultos. Este derecho se materializa en el art. 12 donde se establece el derecho de los niños/as y adolescentes a ser escuchados, y como contrapartida el deber de los adultos de escucharlos y aprender de ellos.

El vínculo de comunicación y de reciprocidad entre adultos y niños/as y adolescentes determina la calidad y la legitimidad de las decisiones que los adultos adoptan en nombre colectivo.

Es fundamental, entonces, la participación<sup>10</sup> de niños/as y adolescentes en la vida social, en los asuntos que le afectan, y en la reflexión y generación de mecanismos de protección que la CIDN propone, como en la necesidad de construir una

<sup>10</sup> El derecho a la participación se lo considera el eje fundamental de la ciudadanía.

relación con niños/as y adolescentes fundada en la igualdad y la justicia. Esto, a partir de formar una conciencia en la sociedad que respete y reconozca el derecho a niños/as y adolescentes a la participación y expresión, como mecanismo de ejercicio y exigibilidad de los otros derechos que les son propios.

Hablar de reflexividad y capacidad de acción deliberada es reconocer las capacidades de los sujetos<sup>11</sup>, lo que es necesario en esta cuestión, es la capacidad de invertir de nuevos

LA PARTICIPACIÓN NECESARIAMENTE TOMA EN CUENTA OTROS DOS DERECHOS: EL DE SER OÍDO Y EL DE QUE SUS OPINIONES SEAN TENIDAS EN CUENTA. BARATTA SOSTIENE QUE ESTOS DERECHOS CONLLEVAN EL DEBER SIMÉTRICO DE LOS ADULTOS A ESCUCHARLOS, LA ESCUCHA NO ES SOLO REFERIDO A LAS OPINIONES DE LOS NIÑOS/AS Y ADOLESCENTES O SU EXPRESIÓN VERBAL, SINO TAMBIÉN AQUELLOS SIGNOS DE SU EXPERIENCIA INTELECTUAL O EMOTIVA Y DE LAS NECESIDADES EN CADA SITUACIÓN, ASÍ LA CONDUCTA, LOS SILENCIOS, O EXPRESIONES DE ENOJO Y VIOLENCIA SON MENSAJES LLENOS DE SENTIDO QUE LAS INSTITUCIONES Y LOS ADULTOS ESTÁN OBLIGADOS A DECODIFICAR. (BARATTA, ALESSANDRO. “INFANCIA Y DEMOCRACIA” ED. TEMIS BOGOTÁ 1997).

sentidos las institucionalidades y prácticas en la que los adultos han sido socializados y en las cuales actúan de manera in-cuestionada, para construir proyectos de autonomía con posibilidades efectivas.

## LEY NACIONAL 26061/2005 DE

<sup>11</sup> Giddens, Anthony: La constitución de la sociedad. Bases para la teoría de la estructuración. Amorrortu editores, Buenos Aires. 1995.

## PROTECCIÓN INTEGRAL DE LOS DERECHOS DE LOS NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES

A pesar de la sanción de la Ley 23.849, que ratifica la CIDN; de la reforma de 1994 de la Constitución Nacional, que en su art 75 inc. 22 otorga rango constitucional a algunos tratados y convenciones internacionales, entre ellas la de los derechos del niño, se necesitó la sanción de una ley nacional para que de manera expresa recepcionará a la CIDN y derogará a la ley 10.903.

Así, quince años después de la ratificación de la CIDN, y luego de una incansable lucha en la que se comprometieron importantes sectores de la sociedad civil a través de una activa demanda a los poderes del Estado, se logró el 21 de Octubre del año 2005 la promulgación de la Ley Nro. 2606112, que como ya señalamos, deroga expresamente a la denominada Ley Agote 10.903, de Patronato de Menores. De esta manera, al menos “jurídicamente” se deroga también al paradigma de la situación Irregular. La nueva ley nacional se adecua a las pautas y directrices previstas por la CIDN a la que declara de aplicación obligatoria<sup>13</sup>.

El principio del Interés Superior del Niño<sup>14</sup>, se presenta como uno de los pilares más importantes de esta norma legal. Los derechos reconocidos en esta ley, como su exigibilidad, están sostenidos sobre y desde este principio (Art. 1). El mismo es definido como aquel que tiende a la “máxima satisfacción, integral y simultánea de los derechos y garantías reconocidos

a los niños, niñas y adolescentes” (Art. 3) e involucra el respeto a otros derechos, de ser oído, a que su opinión sea tenida en cuenta, el derecho al desarrollo personal en su medio familiar, social y cultural, etc. La patria potestad y su ejercicio, se ajusta a este principio y en caso de presentarse conflictos de intereses, éste prevalece. Se transforma entonces en una categoría jurídica indispensable para la protección integral de los niños/as y adolescentes e incluso en su intervención y control.

La sanción de esta ley hace explícito los supuestos de la doctrina de la protección integral. No sólo al considerar a los niños/as y adolescentes como “sujetos de derecho”, esto es personas titulares de todos los derechos, sino también al establecer la responsabilidad gubernamental en el control y garantías de los derechos, a través de la elaboración y ejecución de las políticas públicas. Estas deben estar dirigidas a todos los niños/as y adolescentes por igual. Para asegurar la vigencia plena y efectiva de los derechos y garantía de los niños/as y adolescentes, a esta responsabilidad estatal se le suma la participación comunitaria, y la responsabilidad familiar.

Los principios, Derechos y Garantías que se establecen en esta norma legal, se corresponden con los establecidos en la CIDN, a saber: el derecho a la vida; a la dignidad e integridad personal; derecho a la identidad; a la documentación; a la salud; a la educación; a la libertad; a la libre asociación, a opinar y a ser oído; a la seguridad social, al trabajo de los adolescentes. Todos estos derechos, que no son taxativos sino meramente enunciativos, implican la intervención de organismos del Estado, de la familia y de la comunidad para garantizar que los mismos sean efectivos y para asegurar a los niños/as y adolescentes el

<sup>12</sup> Sancionada el 28/09/2005; promulgada el 21/10/2005;

<sup>13</sup> Art. 2 de la Ley 26.061

<sup>14</sup> Este concepto jurídico ha dado lugar a diferentes interpretaciones, un aspecto en el que el debate sobre los derechos del niño ocupa un lugar central.

pleno desarrollo de su personalidad.

LA LEY ESTABLECE UN SISTEMA DE PROTECCIÓN INTEGRAL QUE INVOLUCRA A TODOS LOS ORGANISMOS, ENTIDADES Y SERVICIOS, ESTATALES Y NO ESTATALES, QUE DISEÑAN PLANIFICAN, COORDINAN, EJECUTAN SUPERVISAN, LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE GESTIÓN ESTATAL O PRIVADA. SE DESTACA Y PROMUEVE LA ARTICULACIÓN ENTRE ESTOS ACTORES SOCIALES Y POLÍTICOS.

### *Algunas reflexiones finales*

El proceso de transformación y adecuación normativa sobre infancia obliga a hacer un abordaje integrador. Como hemos señalado no alcanza con analizar la mera adecuación formal de la normativa internacional (CIDN) a la legislación interna de nuestro Estado, sea

#### DECLARACION UNIVERSAL DE DERECHOS DEL NIÑO

“Art 2. El niño gozará de una protección especial y dispondrá de oportunidades y servicios, dispensado todo ello por la ley y por otros medios, para que pueda desarrollarse física, mental, moral, espiritual y socialmente en forma saludable y normal, así como en condiciones de libertad y dignidad. Al promulgar leyes con este fin, la consideración fundamental a que se atenderá será el interés superior del niño”.

ésta a nivel nacional y/o provincial, sino, poder visualizar las transformaciones en la concepción de infancia que esta adecuación formal implica, reflexionando

e indagando dentro y desde las normas jurídicas las concepciones receptadas en ellas. Concepciones que luego se verán reflejadas en las prácticas de los operadores jurídicos (que incluyen a jueces, abogados, teóricos, legisladores, doctrinarios, etc.) y, plasmadas en sus discursos.

Pensar y reflexionar lo jurídico como una estrategia política más, en la discusión y transformación en las concepciones sobre infancia, es una de las propuestas de la clase.

### *Bibliografía*

BELOFF, Mary: “Algunas conclusiones en torno a las consecuencias jurídicas de la conducta transgresora de la ley penal en los nuevos sistemas de justicia juvenil latinoamericanos” en GARCIA MENDEZ, Emilio (Comp.) “Adolescentes y Responsabilidad Penal”. Editorial Ad. HOC. Buenos Aires. 2001.

CÁRCOVA, Carlos María: “Sobre la comprensión del Derecho”. En Materiales para una Teoría Crítica del Derecho. Abeledo Perrot. 1991.

DO AMARAL E SILVA, Antonio Fernando: “La protección como pretexto para el control social arbitrario de los adolescentes o la supervivencia de la doctrina de la situación irregular” en GARCIA MENDEZ, Emilio. (Comp.) “Adolescentes y Responsabilidad Penal”. Editorial Ad. HOC. Buenos Aires. 2001.

ENTELMAN, Ricardo: “Discurso normativo y organización del poder. La distribución del poder a través de la distribución de la palabra”. En Materiales para una Teoría Crítica del Derecho. Abeledo Perrot. 1991.

GARCIA MENDEZ, Emilio: “Prehistoria e historia del control socio-penal de la infancia: política jurídica y Derechos Humanos en América Latina”. En Ser Niño

en América Latina. De las necesidades a los derechos. Edit. Galerna. Unicri. 1991.

GARCIA MENDEZ, Emilio: “La dimensión política de la responsabilidad penal de los adolescentes en América Latina: Notas para la construcción de una modesta utopía” en GARCIA MENDEZ, Emilio. (Comp.) “Adolescentes y Responsabilidad Penal”. Editorial Ad. HOC. Buenos Aires. 2001.

LAJE, María Inés y Romina CRISTINI: “Elementos teóricos para el análisis”, en Inversión pública en niñez y juventud. Profundizando compromisos y sensibilización de la UNC respecto a los derechos de niños, niñas y jóvenes. Universidad Nacional de Córdoba, UNICEF. Fundación Arcor. 2010.

LAJE, María Inés y otros: “Políticas Públicas para la infancia: aspectos preventivos y correccionales”, en Drnas, Zlata, “Desarrollos del MERCOSUR: Aspectos jurídicos sociales, Políticas sociales”. M.E.L. Editor. Córdoba. 2005.

LÓPEZ, Oliva Mabel: “Las políticas públicas en la ley 26.061: de la focalización a la universalidad” en GARCIA MENDEZ, Emilio. (Comp.) “Protección Integral de Derechos de Niñas y Niños y Adolescentes. Análisis de la ley 26061. Cap. VIII. Editores del Puerto 2006.

## Leyes y Convenciones Internacionales

Convención de los Derechos del Niño (Ley Nacional 23849/1990).

Reglas de Beijing: Reglas Mínimas de Naciones Unidas para la Administración de Justicia de Menores (1985).

Reglas de Naciones Unidas para la Protección de Menores Privados de Libertad de (1990).

Directrices de RIAD de las Naciones Unidas para la Prevención de la Delincuencia Juvenil, (1990).

## Nacionales

Ley 26061/2005 de Protección Integral de las Niñas, Niños y Adolescentes.

Ley 22278/1980 Régimen Penal aplicable a Menores

# Capítulo 5

SISTEMAS DE PROTECCIÓN INTEGRAL DE LOS DERECHOS DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES

## LA NUEVA INSTITUCIONALIDAD CREADA POR LA LEY NACIONAL DE PROTECCIÓN INTEGRAL DE NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES

**Silvia Stuchlik**

Especialista en Políticas Públicas de Niñez y Adolescencia.  
Prosecretaria Secretaría General de Políticas Institucionales en  
Asesoría General Tutelar - Ministerio Público GCBA.  
Consultoría de políticas de niñez y adolescencia a gobiernos  
provinciales, municipales y ONGs en APLICA.  
Miembro del Equipo de Políticas Públicas en Comité Argentino de  
Seguimiento de la Convención sobre los Derechos del Niño.



Fundación  
Holcim Argentina



## Contenidos

- La nueva institucionalidad creada por la Ley.
- Las instituciones de protección a nivel federal: Consejo federal y Defensor de los niños.
- La construcción del sistema y las instancias de protección en las provincias y los municipios.

## Objetivo

- Analizar la conformación del sistema de protección integral de derechos de niñas, niños y adolescentes teniendo en cuenta los problemas actuales que deben resolver los gobiernos provinciales, incluyendo sus tres poderes, para diseñar la nueva institucionalidad acorde a la ley nacional 26.061, marco en el que se desarrolla el sistema de protección integral.

### 1. Estructura del capítulo

>> En la primera parte, analizaremos la nueva institucionalidad, los criterios e instancias de protección y el procedimiento general del accionar de los organismos estatales y no gubernamentales, teniendo en cuenta que el sistema se integra en tres instancias: federal, nacional y provincial con sus municipios, en el que se respeta la autonomía de cada jurisdicción como las instituciones

preexistentes<sup>1</sup>.

>> En segundo lugar, analizaremos la competencia que le otorga la ley y su reglamentación a los organismos provinciales. La instancia provincial es la que precisamente deberá realizar el diseño operativo de la ley a la luz de la legislación nacional y local. En tal sentido, cada provincia deberá realizar una planificación de las acciones: adecuar su legislación local, designar a la autoridad de aplicación de la ley<sup>2</sup>, pero además deberá diseñar los dispositivos locales de promoción y protección de derechos; establecer los procedimientos y circuitos de articulación entre los organismos administrativos de la provincia y los municipios. Asimismo, la administración y el poder judicial deberán asumir sus nuevas competencias y su articulación. La administración tendrá que desarrollar el diseño de los programas acordes, contemplando una relación articulada con las organizaciones no gubernamentales a partir de los criterios que lógicamente deberán confluir en el diseño de un plan de acción para la niñez y adolescencia para ese distrito y, además, deberá establecer los criterios de exigibilidad de las políticas en el nuevo marco institucional.

>> Por último, presentaremos a modo de ejemplo el proceso de construcción de la nueva institucionalidad en la provincia de Córdoba, resaltando el juego de los actores involucrados y la consecuencia en el diseño de las políticas.

### 2. Cómo se integra el sistema de protección integral

1 Art. 42. Ley de la Protección Integral de Derechos de Niñas, niños y adolescentes N° 26.061.

2 Decreto Reglamentario PEN 415/2006. Art. 9.

El sistema de protección integral está conformado por todos aquellos organismos, entidades y servicios que diseñan, planifican, coordinan, orientan, ejecutan y supervisan intersectorialmente las políticas públicas de gestión estatal o privada, en todas las instancias: nacional, provincial y municipal. Los mismos están destinados a la promoción, prevención, asistencia, protección, resguardo y reestablecimiento de los derechos de niños, niñas y adolescentes.

Está integrado por organismos administrativos, judiciales y de control e interviene a través a través de políticas, planes y programas para lo cual utiliza un procedimiento marco conformado en tres instancias: las políticas públicas, las medidas de protección de derechos, y las medidas excepcionales de protección. Para garantizar su funcionamiento, los organismos utilizan recursos económicos que deben ser distribuidos equitativamente en todas las jurisdicciones.

Como observamos, el paradigma de la protección integral de los derechos se organiza, se integra y funciona con la lógica de un sistema. En consecuencia, diseñar y poner en funcionamiento un sistema es complejo, pero factible, siempre que esté claro el sentido que esta tarea tiene.

Este sistema, que tiene por objeto la promoción, protección y defensa de los derechos de los niños, niñas y adolescentes de naturaleza política y social, en el sentido de la línea

de argumentación de Konterllink (2005)<sup>3</sup>, representa un conjunto de interacciones que se estructuran y fluyen en torno a corresponsabilidades que tiene todos los actores los cuales, como expresa Belmartino (citado en Repetto, F. 2002:31), son “aquellos individuos y grupos que ocupan una posición estratégica en el sistema de decisiones y que responden, en el proceso de formación de políticas, por las funciones en el campo cognitivo y del campo del poder”. Estos actores intervienen tanto en el proceso de instalación de la agenda pública como en el diseño, la ejecución y la exigibilidad de la política pública en un marco institucional.

Tal como lo señala Aguilar Villanueva (1993), las instituciones se constituyen en el “conjunto de reglas que brindan una estructura de incentivos para el accionar de estos actores”.

Si bien el sistema es considerado como un todo, no significa que ante la negativa u omisión de un actor haya otro que deba necesariamente suplir esa función. Por el contrario, cada actor tiene capacidades y restricciones de tipo políticas, económicas y organizacionales. Todos los actores tienen un marco de reglas que definen sus obligaciones y responsabilidades, las cuales en forma compartida generan un sistema de corresponsabilidad.

En consecuencia, cada actor tiene que contribuir para que otros actores puedan realizar lo propio, respetando las competencias de cada uno. Al mismo tiempo, los actores como

3 Una nueva institucionalidad para la infancia y la adolescencia. Elementos a tomar en cuenta de las experiencias en otros países y los desafíos pendientes en la Argentina. Ponencia Irene Konterllnik. Disponible en: [www.casacidn.org.ar](http://www.casacidn.org.ar) y en el Video Seminario La nueva Ley nacional de Protección Integral de Derechos. Editado por CASACIDN – Senado de la Nación – con colaboración UNICEF se puede eliminar esta nota y referenciar a la bibliografía y los recursos

corresponsables del funcionamiento del sistema deben establecer controles cruzados, lo que no significa que este ejercicio se torne en un campo de disputa de poder. Esto conlleva a la construcción de una cadena de corresponsabilidades en las que el engarce es tan importante como el eslabón. El objetivo es superar el viejo esquema anclado en la arbitrariedad y discrecionalidad en las que se enmarcaban las relaciones del patronato.

### 3. Las instancias del sistema

El sistema se organiza en tres niveles: políticas públicas, medidas de protección integral y medidas de protección excepcional.

#### *Políticas públicas*

La primera instancia se sustenta en el andamiaje de las **políticas públicas**, entendiendo a éstas como el conjunto de acciones u omisiones que manifiestan una determinada modalidad de intervención del Estado en relación con una cuestión que concita la atención, interés o movilización de los actores sociales (Ozlak, O. y O'Donnell G. 1984:112).

#### *Medidas de protección integral*

La segunda instancia se prevé en aquellas situaciones que, por ausencia u omisión de políticas públicas, se vulnera o haya una omisión del derechos en el ámbito público ( por ejemplo, el derecho a la salud de un

niño vulnerado por problemas de su hábitat, de su vivienda) pero también dicha vulneración puede producirse en el ámbito privado, es decir, en su grupo familiar (derecho a la salud: falta de suministro de un medicamento, la falta de control médico ante una situación de enfermedad crónica).

Es importante señalar que cuando se trate de una vulneración en el ámbito privado por omisión, la intención no es la de culpabilizar o evaluar al grupo familiar por su “carencia moral o material”, por el contrario, se trata de construir una estrategia conjunta entre todos los actores responsables involucrados, incluida la propia familia y el estado en su rol de garante que adopta las medidas adecuadas para restituir el derecho vulnerado.

#### *Medidas de protección excepcional*

La tercera instancia sólo está prevista para aquellos casos considerados excepcionales, es decir, cuando se evalúa necesaria la separación del niño de su familia. Es importante haber agotado las instancias anteriores o medidas previas, por ejemplo, ante la negativa de la familia a que el niño realice un tratamiento médico para las adicciones o cuando se hubiera adoptado una medida de protección integral para que el grupo familiar realice el control médico del niño que padece una enfermedad crónica, el derecho a la salud podría vulnerarse porque la familia no cumplimenta el tratamiento o el control médico correspondiente.

Las situaciones de violencia pueden ser trabajadas también con la adopción de una medida de protección integral (servicios especializados, programas de fortalecimiento familiar). No obstante, hay situaciones de urgencia o gravedad en las que se vulnera el derecho a la integridad física o psíquica

o el derecho a la vida, en las cuales inevitablemente la medida excepcional será la que habrá que adoptar en forma inmediata. En estos casos, será la justicia la que realice el control de la legalidad, pudiendo tener como sustento las pericias realizadas en sede judicial o centros de salud especializados.

El aspecto más novedoso de la ley es que fija un mecanismo de exigibilidad en sede administrativa: en caso de que el programa fuera denegado por la administración o se incurriera en una omisión, es decir, que hubiera una vulneración de carácter institucional, la autoridad administrativa de protección de derechos en el ámbito local tiene la potestad de activar los mecanismos de exigibilidad, instando a las áreas que correspondan a dar cumplimiento de las políticas necesarias a fin de preservar, restituir inmediatamente el /los derecho/s vulnerado/s o reparar las consecuencias.

Un ejemplo de lo anterior sería el caso de un niño que tiene impedido a ejercer su derecho a la salud por la falta de una cama en un hospital, el propio nosocomio o el ministerio de salud deberá garantizar dicho ejercicio, adoptando una medida de protección integral que le habilite la cama en esa u otra unidad hospitalaria. Ante el silencio o la negativa del ministerio, el organismo competente local en materia de infancia deberá exigir la efectivización del derecho.

La exigibilidad de una política también la pueden ejercer los particulares o las organizaciones no gubernamentales en sede judicial, garantizando el acceso del niño a los programas o recursos necesarios para restituir derechos.

Asimismo, podrá hacer exigible la política de un colectivo de niños en función no sólo de otorgarle los recursos pertinentes sino de diseñar

el programa que contemple ese problema.

#### 4. El sistema de protección integral a nivel Federal, su institucionalidad

El siguiente gráfico da cuenta de la articulación del sistema de protección integral de derechos y la institucionalidad que se diseña a partir de las instancias y los poderes a través de las instituciones en los niveles federal, nacional, provincial y municipal.

En la base de la pirámide se encuentra una gran área de promoción y protección de derechos en la que se planifican y diseñan los grandes lineamientos de políticas universales y planes consensuados a nivel federal -considerados prioritarios- que se constituyen en políticas estado. Esta función la desarrolla la instancia nacional a través de ministerios, secretarías nacionales en articulación con la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia y el Consejo Federal en el que están representadas las provincias con el objeto de garantizar el ejercicio de los derechos a la educación, a la salud, al desarrollo humano y a cualquier otro aspecto atinente a los derechos sociales, económicos y culturales que complementen y apoyen el desarrollo del niño en su dimensión personal, su crianza en su grupo familiar y su vida en comunidad.

Es importante recordar, como lo señala en el estudio realizado en el año 1999 por la agencia Save de Children, que la doctrina de la situación irregular se basó en la incapacidad de las políticas públicas de universalizar los servicios básicos, de atender a las cuestiones

de carácter estructural y colectivo.

El diseño de políticas focalizadas promovió la resolución de caso por caso, tratando individualmente cada situación, promoviendo la fragmentación de los servicios. Esto conllevó a la falta de resolución concreta para el colectivo niñez y la inequidad entre los propios niños, es decir, entre los que lograron ejercer sus derechos y aquellos que no; además de la ineficiencia brutal que significó para el Estado el destino y ejecución de su gasto con pocos resultados concretos.

La primera instancia de la pirámide está garantizada por la administración provincial. Cada jurisdicción diseña y ejecuta sus respectivas políticas públicas y programas de atención directa

La segunda instancia también corresponde a todos los organismos de la administración pública provincial (educación, salud, desarrollo humano, etc.). Por ejemplo, en aquellas



e indirecta de niños a través de los servicios provinciales y municipales.

El área de la administración que corresponda (salud, educación, desarrollo humano, etc.) es la que tiene, en primer lugar, la obligación de promover el acceso y permanencia a la política pública a través del programa correspondiente.

situaciones en que la vulneración sea consecuencia de la falta de acceso a una política pública o la vulneración en el ámbito del grupo familiar del niño, debe intervenir en forma inmediata el programa correspondiente del ministerio competente (escuela, centro de salud, servicio social) para garantizar el ejercicio del derecho. Es decir que todas las áreas del administrativo son responsables de adoptar las medidas de protección integral para garantizar el acceso a la política específica, sin necesidad de dar intervención a la autoridad administrativa de protección de derechos en el ámbito local. Los dispositivos de protección de derechos locales, conformados por las organizaciones gubernamentales y no gubernamentales articulados en redes que actúan en los municipios, activarán también los mecanismos de inclusión de los niños a la política correspondiente o a las acciones comunitarias que garanticen el

ejercicio del derecho (apoyo escolar, talleres de capacitación, etc.)

Por último, en el vértice de la pirámide, la autoridad administrativa de protección de derechos en el ámbito local que designe cada provincia, según lo determina el Art. 42, será quien adopte la medida excepcional, es decir, quien decida la separación del niño, niña o adolescente de su grupo familiar. Cada provincia, en concordancia con sus municipios determinará a través de qué dispositivos.

Cuando los dispositivos locales de protección de derechos (servicios administrativos y red no gubernamental) hayan adoptado las medidas excepcionales, existe una probabilidad que se haya trabajado previamente la situación de vulneración de derechos con el niño y su grupo familiar en el que se hubieran adoptado las medidas de protección integral; estas intervenciones hay que tenerlas en cuenta para evitar reevaluaciones y definir con claridad la nueva estrategia.

Adoptada la medida en sede administrativa, será la justicia quien realice el control de la legalidad. Esta nueva operatoria, permite que la órbita judicial asuma el rol que jamás debería haber perdido: administrar justicia y ser garante del sistema.

El control de la legalidad en este procedimiento, introduce además la garantía de un mecanismo de control cruzado, entre el poder administrativo y el judicial, con el objeto de evitar los abusos u omisiones que el patronato facilitaba. El abuso de poder estatal se ha practicado indistintamente en los dos poderes y es ese tipo de situaciones arbitrarias las que la ley pretende resolver. El procedimiento específico que deban diseñar el

poder administrativo y la justicia en cada provincia lo analizaremos posteriormente cuando abordemos el sistema local.

## 5. Las instituciones

Para que este sistema funcione se crean los organismos administrativos de protección de derechos propios de un esquema federal y descentralizado que distribuye y articula las responsabilidades en cuatro niveles: Federal, Nacional y Provincial con los Municipios.

### 5.1 EL CONSEJO FEDERAL

El sistema crea el Consejo Federal de Niñez, Adolescencia y Familia, como espacio real de articulación multilateral entre la Nación y las provincias, con el objeto de debatir, consensuar, establecer prioridades y distribuir en forma equitativa los recursos estatales en esta materia. El mismo es presidido por quien ejerza la titularidad de la SENNAF e integrado por los organismos provinciales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Los países con un sistema federal como el nuestro, cuyas provincias tienen una distribución desigual de la riqueza, y que a su interior reproducen dichas brechas, en realidad deben pensar prudentemente cuáles son los mecanismos adecuados para producir consensos, articular políticas y distribuir en forma equitativa los recursos.

Los consejos, son espacios cuyo objetivo es producir consensos y unificar criterios en materia de políticas específicas. Si bien existieron intentos de constituir consejos federales de infancia en los años 1982 y 1992, la experiencia del año 2001 fue significativa ya que en

su constitución no sólo se presentaron los lineamientos de las políticas de infancia a nivel nacional y el plan estratégico acorde a los lineamientos de la CDN, sino también porque estos se plasmaron posteriormente en la nueva legislación<sup>4</sup>.

El Consejo Federal debe discutir como se organiza el sistema de protección integral federal, los criterios de los planes y políticas a nivel nacional con su correlato a nivel provincial y los incentivos para aquellas provincias que logren la adecuación de su institucionalidad (ley, instituciones, programas, recursos).

Los espacios regionales no han sido contemplados en el texto de la Ley 26.061, a diferencia de Italia, que como país unitario, tiene prevista una instancia regional en su ley de infancia, en las que diseñan los planes regionales que son el sustento del plan nacional de ese país.<sup>5</sup>

Las provincias elaboran su propia planificación y el diseño de sus programas atendiendo a sus problemáticas concretas, debiendo guardar coherencia y una articulación con las políticas consensuadas en el

4 En ese período el Consejo Nacional del Menor y la Familia tenía como propuesta realizar transformación institucional que lo convirtiera en un organismo administrativo garante del sistema; promover la creación del Consejo Federal con el objeto de garantizar la voz de todos los distritos; Impulsar la derogación de la Ley de patronato tanto a nivel nacional como en las legislaciones provinciales; y promover la creación de un sistema federal de protección para lo cual diseñó un plan estratégico de cuatro años. Nuevas política de infancia y adolescencia en la Argentina. Publicación del Consejo nacional del menor y la Familia. Ministerio de desarrollo Social y medio Ambiente y UNICEF Argentina (2002).

5 Instituto Innocenti. "Primo rapporto sullo stato della progettualità della Legge 285/97". Análisis de los Planes Territoriales de Intervención para la realización de los derechos de la infancia. Italia, 1999

ámbito del Consejo Federal y diseñadas por la Secretaría Nacional, como así también con el Plan Nacional de Acción. Esta relación no va en detrimento de las acciones que se desarrollen en los espacios regionales. A modo ejemplo, las provincias podrían articularse regionalmente para establecer una planificación y un trabajo conjunto de diferentes fenómenos como el suicidio de los jóvenes en el sur del país, los problemas de nutrición en el NOA o tráfico de niños en el NEA; accionar que podría estar potenciado con líneas una financiamiento nacional.

## 5.2 SECRETARÍA NACIONAL

La Secretaria Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia (SENNAF), como organismo técnico especializado en materia de derechos, es el ente encargado de diseñar, planificar, monitorear, evaluar y crear los instrumentos para la capacitación de las políticas públicas, que deben estar a disposición de los desarrollos provinciales.

La representación de las organizaciones de la sociedad civil en la Secretaría Nacional<sup>6</sup> es otro resorte de valor, éstas son parte integrante del propio sistema de protección integral, deben asumir el rol de cogestión y su participación debe estar reglamentada al igual que el accionar del resto de los actores.

## 5.3 EL DEFENSOR DE LOS DERECHOS DEL NIÑO

La ley incorpora la figura del Defensor de los Derechos de los niños, cuya función tiene como objeto fundamental la protección de los derechos e intereses de los niños, niñas y adolescentes y de la comunidad frente a hechos y omisiones de la administración pública

6 Ley 26.061. Art. 43

y de las instituciones privadas.

Lógicamente, ese control lo realiza en base a los parámetros establecidos por la CDN, la Constitución Nacional y la ley nacional en concordancia con las provinciales.

La institución de Defensor de los Derechos del Niño surge como una recomendación del Comité de Ginebra de los Derechos del Niño. Si bien esta figura está incorporada en la ley, a la fecha, los proyectos de resolución para convocar la constitución de la Comisión Bicameral que designe al Defensor/a en el Congreso Nacional, han perdido estado parlamentario en la Cámara de Senadores y no han sido tratados en Diputados.

Esta institución tiene las siguientes atribuciones:

- Interponer acciones para la protección de los derechos,
- Promover las medidas jurídicas y extrajudiciales
- Realizar acciones para que se apliquen sanciones cometidas contra las normas de protección de derechos
- Supervisar a entidades públicas y privadas que alberguen niñas, niños y adolescentes
- Requerir el auxilio de los servicios educativos, de salud y de seguridad ante determinadas situaciones
- Asesorar sobre los recursos disponibles para la satisfacción de los derechos
- Asesorar y recibir todo tipo de reclamos

EL DEFENSOR ES DESIGNADO, REMOVIDO y debe cuentas de sus acciones -a través de un informe anual- ante el Congreso

Nacional. La ley prevé la designación de dos defensores adjuntos y la creación de esta institución en el ámbito provincial. Lo interesante de esta figura es su especificidad técnica y su calidad de institución.

El primer país del mundo en crear la figura del Ombudsman de los niños fue Noruega, hace veinticinco años, con el objetivo de incluir la voz de los niños en el debate público.

En nuestra sociedad, los niños representan un grupo importante pero débil en cuanto que sus voces difícilmente son escuchadas. Precisamente esta institución debe promover la representación de los intereses de los niños, niñas y adolescentes en la arena pública.+

La figura del Defensor de los Derechos del Niño, puede incorporarse en el nivel provincial. La Ciudad de Buenos Aires ha previsto incorporar la figura como una adjuntía especializada dentro de la Defensoría del Pueblo de la Ciudad. La ley de adhesión en la provincia de Córdoba<sup>7</sup> a la ley nacional 26.061, contempla la creación de la Defensoría de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes y la designación de un Defensor y dos adjuntos, entre las funciones más relevantes que establece que debe realizar acciones de protección de intereses difusos o colectivos e interponer acciones ante cualquier tribunal o instancia judicial, incluso incoar acciones tendientes a sancionar la falta de aplicación de la normativa. No obstante debemos recalcar la importancia que este organismo tenga independencia del resto de los poderes, para lo cual la designación en el cargo

<sup>7</sup> Ley 9396 ley de adhesión al sistema federal de protección integral de derechos, sancionada el 26 de junio de 2007.

además de garantizar plenamente la especialización, debería limitarse a aquellos/as que claramente no representen intereses corporativos, en virtud de que es una institución que debe lograr un desarrollo armónico de todo el sistema de protección integral y sus actores, por encima de los intereses particulares del sector que provenga.

## 5.4 EL ORGANISMO ADMINISTRATIVO A NIVEL PROVINCIAL

La ley en el Art. 42 prevé la conformación de un organismo provincial, considerando las atribuciones propias que éste tiene para celebrar convenios con sus municipios o comunas con el objeto de asegurar la constitución y operatividad del sistema local. No obstante la reglamentación de los artículos 8 de la ley nacional, insta a las provincias a designar la autoridad de aplicación, respetando sus autonomías como las instituciones preexistentes, quien tiene la facultad de diseñar y planificar programas, e incluso ejecutarlos, según el modelo institucional que se adopte. Este organismo debe adoptar las medidas de protección integral ordinarias y excepcionales según corresponda, e intervenir con una lógica de articulación con otros poderes y de exigibilidad con las otras áreas de la administración provincial.

## 6. Líneas de acción posibles en los distritos

### 6.1 . ADECUACIÓN DE LA LEGISLACIÓN LOCAL.

8 Decreto Reglamentario del PEN 415/06, Art. 9, 27, 30 y 33.

El proceso de adecuación de la legislación es concluyente, la convocatoria inicial debe promover un espacio amplio de participación genuina y debate; los consensos y compromisos deben sistematizarse, de modo que queden plasmados posteriormente en la norma local. Es necesario comprometer e involucrar a todos los actores, respetando sus saberes y responsabilidades, ya que ellos serán los artífices del proceso de implementación y del cambio cultural en las instituciones. La convocatoria debe tener en cuenta a todos los poderes del Estado y a las organizaciones sociales para superar los esquemas corporativos de participación.



LA LEY PROVINCIAL DEBERÁ ESTAR SER ADECUADA ACORDE A LA CDN, A LA CONSTITUCIÓN NACIONAL Y A LA LEY 26.061, SIENDO ESTA ÚLTIMA EL INSTRUMENTO QUE INTEGRA DEFINITIVAMENTE LA PROVINCIA AL SISTEMA FEDERAL DE PROTECCIÓN DE DERECHOS.

Una vez modificada la legislación, la misma puede representar un verdadero logro en sí mismo, no obstante recién comienza el trabajo en el plano operacional: su reglamentación, implementación y la ardua tarea de cambiar la vieja cultura institucional y las prácticas, a pesar de las resistencias lógicas que siempre están presentes.

### 6.2 DESIGNACIÓN DE LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA DE PROTECCIÓN DE DERECHOS EN EL ÁMBITO LOCAL.

Ahora bien, el Art. 42 introduce

la creación de un organismo de planificación y ejecución de políticas de infancia a nivel provincial. El Decreto reglamentario 415/2006 de la Ley 26.062 en los Arts. 9, 27, 30 y 33 insta a la designación de autoridad administrativa de protección de derechos en el ámbito local.

Este organismo es el garante de la promoción, protección, defensa y resguardo de los derechos de los niños, niñas y adolescentes para lo cual debe planificar y articular, monitorear y evaluar las políticas, es responsable de adoptar de medidas de protección integral ordinarias cuando existan violaciones en el ámbito privado y cuando las omisiones y violaciones son del propio poder administrador; además será el responsable de adoptar las medidas excepcionales cuando corresponda. Dada las competencias debería ser el organismo que convoque a las áreas gubernamentales y no gubernamentales para diseñar un plan que articule transversalmente las políticas de infancia en ese distrito.

### 6.2.1. El organismo administrativo de infancia y sus pares de la administración.

La primera cuestión que deberíamos analizar es la pertinencia de la dependencia funcional del organismo administrativo de infancia a las áreas social. Los ministerios de salud, educación como el social son claramente las autoridades competentes de los programas específicos destinados a los niños, niñas y adolescentes en cada materia. La decisión de incluir al organismo especializado de infancia en el ámbito del ministerio social como se hizo históricamente, podría reproducir el modelo conceptual del patronato que vinculaba a la “minoridad” con la pobreza.

Otro debate se centra en las funciones que debe tener el organismo administrativo en materia de infancia. Una corriente de opinión sostiene que las funciones de diseño, monitoreo y de exigibilidad deben estar separadas de la función de ejecución de los programas<sup>9</sup>. Mientras otros sostienen un modelo en el que todas las funciones sean ejercidas por un solo organismo, como las atribuciones que tenía el Consejo Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia previa a la sanción de la ley 26.061; o como también se plantea en la ley de la Provincia de Buenos Aires 10

### 6.2.2. Descentralización de autoridad administrativa de protección de derechos

Los Municipios, último eslabón de la institucionalidad y primeros como instancia administrativa cercana al ciudadano, serán la unidad de desarrollo local donde se cristalizarán la gestión y la calidad de los servicios de todas las áreas. En esta instancia se desarrollan y se deben potenciar los dispositivos locales. Algunos distritos descentralizan o se desconcentran los servicios locales de promoción y protección de derechos en su

9 Es el caso de la Ciudad de Buenos Aires, este diseño contempla por un lado un organismo especializado en infancia Consejo de Derechos, que como autoridad de aplicación, diseña, planifica, monitorea, adopta las medidas de protección y realiza la exigibilidad de políticas, siendo los ministerios responsables en la ejecución de los programas. El Ministerio de Derechos humanos y Sociales al mismo tiene una Dirección de Niñez y Adolescencia quien tiene la responsabilidad de la ejecución de los programas sociales para la infancia.

10 En este caso el Ministerio de Desarrollo Humano es la autoridad de aplicación de la Ley 13.298, quien tiene a su cargo diseñar los lineamientos de trabajo, de planes, programas y servicios, los que podrá ejecutar a través de sus servicios locales de protección de derechos, además de alentar con la creación de un fondo de proyectos innovadores de promoción y protección de derechos y de apoyo a la familia.

legislación. Es un ámbito rico porque se nutre de la red comunitaria en la que se articulan las instituciones barriales con la participación activa de los vecinos en la promoción y protección de derechos.

La autoridad administrativa de protección de derechos debería estar descentralizada en los municipios o comunas de manera de garantizar el accionar de los dispositivos gubernamentales<sup>11</sup>, para lo cual debe promover e incluir a los dispositivos de protección de derechos que desarrollen las organizaciones no gubernamentales y comunitarias a nivel local<sup>12</sup> de manera de llegar a constituir el sistema de protección a nivel local.

Algunas provincias han promovido en los municipios un sistema que genera dependencia de sus recursos, al tiempo que éstos por cuestiones políticas fueron funcionales a dicho esquema. Esta situación se vio fortalecida con los procesos de transferencia de la funciones de las provincias a los municipios, que utilizaron los modelos de desconcentración o descentralización en la década del 90 más fuertemente según cada caso de los programas.

11 Ley 114 de la ciudad de Buenos Aires en su Título IV. Autoridades de Aplicación, Capítulo II Art. 60 crea a los organismos descentralizados del Consejo de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes a los que denomina Defensorías Zonales debiendo garantizar una por comuna. Mientras que en la Provincia de Buenos Aires la ley 13298 en el Art. 18 se establece que en cada municipio la Autoridad de aplicación debe establecer órganos desconcentrados denominados servicios locales de protección de derechos.

12 La ley 114 el GCBA crea hacia el interior de las Defensorías Zonales una instancia denominada Consejos Consultivo que es donde se integra toda la red barrial de organizaciones gubernamentales y no gubernamentales. Mientras que en el caso de la Provincia de Buenos Aires se crean los Consejos Locales.

Este proceso ha funcionado en dos sentidos diferenciados: el desarrollo de iniciativas de algunos municipios orientadas a cubrir las necesidades de su población poco o mal atendidas por la provincia (jardines maternos, centros de salud) o por el contrario un proceso de municipalización de la pobreza sustentada en prestaciones como la entrega de bolsones alimentarios, la provisión de materiales de construcción, entre otros.<sup>13</sup>

Esto conlleva a reflexionar a modo de hipótesis que en aquellos municipios que desarrollaron mayor cantidad de servicios/ recursos y dispositivos destinados a la infancia, como aquellos que los dotaron de mayor calidad, encontrarán la viabilidad necesaria para la conformación de un sistema de protección local.

### 6.3 DISEÑAR Y PONER EN FUNCIONAMIENTO LOS SERVICIOS DE PROMOCIÓN Y PROTECCIÓN DE DERECHOS

Los dispositivos de protección de derechos son en el sentido que lo plantea Konterlink todos aquellos espacios territoriales que promueven, facilitan, sirven de vehículo para alcanzar la integralidad, la universalidad y la participación de los niños y adolescentes en la formulación e implementación de las políticas tanto a nivel provincial, municipal, barrial y comunitario, apuntando así superar la discriminación de los sistemas especializados, la fragmentación de las políticas y programas y la centralización del financiamiento y las decisiones que obstaculizan la creatividad, la innovación y también permitan la

13 Chiara Magdalena y Di Virgilio Mercedes. (2005) "Gestión social y municipios. De los escritorios del Banco Mundial a los barrios del Gran Buenos Aires".. Universidad Nacional de General Sarmiento. Prometeo Libros. Pág. 118

adaptación a las particularidades de cada región o comunidad.

Algunas legislaciones promueven concretamente la creación de los servicios de promoción y protección de derechos. Estos servicios son sólo uno de los dispositivos que conforman el sistema de protección local, en el que se articulan todas las acciones gubernamentales y no gubernamentales generando un plan de acción en cada municipio o comuna.<sup>14</sup>

La institucionalización de alguno de los modelos ( defensoría no judicial, oficina de derechos, servicio, agencia, etc. ) contribuyó a su legitimidad política, pero lo importante es lograr su legitimidad social, la efectividad del servicio para el niño y su familia será le otorgará sustentabilidad a la nueva institucionalidad.

El funcionamiento de estos servicios debe estar regulado, especialmente si lo integran las instituciones estatales, pero también debe haber un margen en el que se puedan realizar experiencias creativas e innovadoras siempre que respeten el marco de la CDN.

La planificación de los servicios en cada distrito debe tener en cuenta las demandas los niños y sus grupos familiares, pero también exige analizar las vulneraciones de derechos existentes con el objeto de

<sup>14</sup> La Ciudad de Buenos Aires por la Ley 114 se conforma en el propio ámbito de las Defensorías Zonales los Consejos Consultivos que tienen su propia reglamentación y que se integra con los miembros de los servicios de las áreas del administrativo y de organizaciones no gubernamentales, mientras que la Ley 13298 de la Provincia de Buenos Aires, convoca a la constitución de los Consejos Locales de Promoción y Protección en cada municipio integrado por organizaciones sociales y miembros de la comisión interministerial en ese municipio, si éste no lo integra la convocatoria la realiza la provincia, siendo su misión fundamental la elaboración del plan local de infancia. Ambas propuestas de los distritos están en un estadio temprano de desarrollo.

poder diseñar programas o acciones de carácter promocionales para los niños, niñas y adolescentes de esa comunidad.

No obstante como servicio local será el dispositivo que adopte según corresponda las medidas de protección integral, las medidas excepcionales y quien encare la defensa en un proceso en sede judicial si fuera necesario. La ley o en su defecto la reglamentación deberá delimitar las atribuciones de la provincia y del municipio en cuanto a la responsabilidad de las funciones de cada instancia.

Tanto para el aspecto promocional como proteccional se deberá superar el viejo esquema de abordaje del “caso”: (informe social, evaluación, presentación judicial y disposición) y abordar “la situación” de vulneración de derecho de cada niño, niña o adolescente. Este concepto dinámico, tiene en cuenta el desarrollo de la dimensión personal, familiar y social que es exclusiva de cada persona, para lo cual es importante la actitud de permanente escucha de los equipos. El abordaje la situación en todas sus dimensiones se debe trabajar conjuntamente con su grupo familiar, escuela, hospital, serviciosocial, centro recreativo, referentes comunitarios, el tribunal si fuera necesario y establecer una estrategia conjunta y compartida- especialmente con el niño. El servicio abordará también situaciones colectivas de vulneración, éstas últimas deben arrojar como resultado no sólo la restitución de derechos de un conjunto de chicos, sino también el diseño de nuevas políticas que promuevan derechos que no se han contemplado o están siendo vulnerados en esa comunidad.

Los equipos podrán utilizar diferentes abordajes: entrevistas personales, reuniones grupales, mediaciones, resoluciones alternativas de conflictos,

considerando lo más adecuado para cada situación.

La inclusión en programas estatales o comunitarios de efectivización de derechos deben estar al alcance inmediato de los profesionales del servicio y de los agentes comunitarios que integran la red de dispositivos de protección.

#### 6.4 DEFINIR LOS PROCEDIMIENTOS INTERNOS DE LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA DE PROTECCIÓN DE DERECHOS EN EL ÁMBITO LOCAL

El establecimiento de los procedimientos específicos de la ley se realiza en la instancia provincial. Esta tarea ardua es la que fija concretamente la operatoria de la ley. En primer lugar no debe contradecirse el espíritu de la norma, ni estar sujeta a interpretaciones arbitrarias, porque podría generar un marco de confusiones más que constituirse en una herramienta útil de trabajo para los operadores del sistema. Por lo que es suma de utilidad que en la redacción de dichos procedimientos participen no sólo abogados administrativistas que integran habitualmente las áreas legales ministeriales, quienes conocen los procedimientos de todas las áreas involucradas, sino además los expertos y operadores del sistema incluidas las organizaciones no gubernamentales para tener una visión integral de las situaciones que habitualmente se transitan.

Los procedimientos y circuitos pueden expresarse en la reglamentación de la ley, pero existen cuestiones de carácter estrictamente operativas que deben quedar taxativamente expresadas con el objeto de evitar todo tipo de discrecionalidad y habilitar los canales oportunos para la gestión.

Un aspecto sustantivo cómo establecer

un procedimiento administrativo para la adopción de las medidas de protección integral<sup>15</sup> por parte del organismo administrativo, y un procedimiento para la adopción de la medida excepcional con procedimientos específicos para el poder administrador y el poder judicial<sup>16</sup>.

Las medidas de protección integral aunque no sean de naturaleza jurídica, deben registrarse en un oficio administrativo para que el organismo competente que adopte la medida, garantice las acciones pertinentes para lograr que el derecho sea restituido.

#### 6.6 DEFINIR LA RELACIÓN CON OTROS PODERES. LA JUSTICIA

La relación con la justicia debe establecerse teniendo en cuenta las nuevas funciones que asumen cada uno de los poderes. Una cuestión nueva que habrá que compatibilizar con este poder es el control judicial de la legalidad de las medidas, la revisión de la medida y en los casos que sea necesario la prórroga que deberá presentarse con una nueva fundamentación jurídica. Ambos poderes deben fijar los procedimientos adecuados, para evitar el patronato judicial y el patronato administrativo.

Asimismo el poder judicial o ministerio público, podrán realizar requerimientos al organismo administrativo de protección de derechos, quien evaluarán la necesidad

15 Los procedimientos para adopción de medidas de protección integral deben complementarse con circuitos que regulan la relación entre dos o más organismos que deben actuar corresponsablemente para que se haga efectivo un derecho.

16 Dicho procedimiento complementa al Art. 39 de la ley 26.061.

de adoptar las medidas de protección previstas en la legislación local, para la designación de un abogado del niño, o la inclusión a una política pública (beca de estudio). En este último caso, el organismo a través del servicio local competente dará intervención al área de la administración correspondiente.

El organismo administrativo competente local iniciada esta nueva etapa deberá tomar intervención en las actuaciones judiciales anteriores a la aplicación de la nueva legislación nacional o provincial el organismo administrativo.

En ese sentido tendrá que realizar el cierre de los expedientes judiciales de protección de persona cuando los niños, niñas y adolescentes vivan con sus familias y revisar las actuaciones en que los niños estén separados de su medio familiar con el objeto de evaluar si la medida de separación debe mantenerse o revocarse. Si así lo ameritara, se deberá reclassificar el expediente, como medida excepcional, estableciendo la fundamentación jurídica, la estrategia y los plazos. En el caso que la medida de separación no se ajuste a la ley, el organismo competente local deberá solicitar la modificación y apelar en caso que ésta se deniegue.

Habrán muchos niños que en principio no sea posible la vinculación familiar debido a los largos años de institucionalización de los niños, en dichas situaciones habrá que realizar todos los esfuerzos y disponer de los recursos para facilitar el proceso de restitución al ámbito familiar y el fortalecimiento del grupo familiar para asumir dichas funciones.

Esto implicará la creación de equipos especializados en cada distrito, que no tan sólo estudie los expedientes administrativos y judiciales, sino

que realice además una revisión concreta de cada situación, en forma artesanal, para encontrar la salida acorde de cada niño en su contexto psicológico, familiar, social y comunitario con el objeto de dar solución inmediata a los problemas que hiciéramos referencia al principio, produciendo la desjudicialización y la desinstitucionalización inmediata de los niños, niñas y adolescentes.

Independientemente de las acciones de incidencia para la sanción de la ley de responsabilidad penal juvenil y la consiguiente derogación decreto 22.278 que pone fin definitivamente el patronato, los organismos locales de protección deberán presentarse en los expedientes en los que se encuentren involucrados jóvenes menores de dieciséis años de edad considerados inimputables, con el objeto de cerrar las causas tutelares y como organismo de aplicación de la ley 26.061, adoptar las medidas de protección integral que correspondan. En el mismo sentido los juzgados de menores podrán disponer el cese de la intervención en materia penal y comunicar en el caso que existiera una vulneración de sus derechos al organismo administrativo.

## 6.7 DISEÑAR Y PLANIFICAR LOS NUEVOS PROGRAMAS

La protección integral impone diseñar nuevos programas y reformular los programas existentes en función de los nuevos criterios. Los recursos son fundamentales para hacer efectivos los derechos. Una vez implementado el sistema, si el recurso más utilizado fuera el hogar de tipo convivencial, se entendería que la medida excepcional es la más utilizada, lo que significaría el incumplimiento de la ley y el consiguiente fracaso del sistema. Similar consecuencia se observaría si se instrumentaran nuevos programas dejando vigente aquellos que responden al viejo paradigma.

El diseño de los programas debe tener criterios de integralidad e interdependencia y deben estar articulados como circuitos que logren hacer efectivos los derechos del sistema. Esta nueva etapa no sólo implica al organismo competente local, sino a todas las áreas del ejecutivo. Los recursos deben estar orientados a las políticas universales como también a los programas específicos que permitan promocionar derechos con mayor grado de vulneración.

### 6.8 PLANIFICACIÓN PRESUPUESTARIA

Definida la nueva programación ésta se debe traducir en la planificación y afectación presupuestaria. La etapa de la transición de un sistema a otro probablemente sea la más costosa, porque aún se afectan recursos a la anterior programación y se destinan a los programas nuevos hasta realizar la transferencia definitiva.

En ese sentido es fundamental el financiamiento nacional a través del Consejo Federal a los distritos que realicen los procesos de adecuación y de las provincias a sus municipios que convaliden la nueva programación.

Los incentivos provinciales deberían ser destinados al financiamiento de programas a los municipios- previa presentación del plan general de acción que demuestre que los programas financiados serán consistentes en el marco de una transformación del nuevo sistema.

### 6.9 ESTABLECER UNA NUEVA FORMA DE RELACIONARSE CON LAS ORGANIZACIONES SOCIALES

Al jerarquizar la participación ciudadana la ley debe establecer

las pautas de trabajo para las organizaciones de la sociedad civil, incorpora el plus de la organización comunitaria en la promoción, protección y defensa de los derechos, sin resignar el rol indelegable del Estado en la fijación de políticas, recursos y garantías.

Las organizaciones tienen las responsabilidades que son comunes a todos los actores, a los que se suma cuestiones específicas establecidas en el Art. 41.

Las organizaciones no gubernamentales podrán presentar todas las experiencias que han sido creativas e innovadoras acordes a la CDN, a la ley nacional y a la provincial, el Estado debe garantizar las fuentes de financiamiento y la posibilidad de inclusión en su esquema presupuestario si cumplen con dichas condiciones y mantienen su coherencia con el Plan Nacional del distrito, del municipio o son prioritarias para ambas instancias.

### 6.10 DEFINIR UN PLAN DE ACCIÓN PARA LA INFANCIA Y ADOLESCENCIA

La Secretaría Nacional y el Consejo Federal deben elaborar un plan de acción destinado a la infancia, éste debe tener su correlato a nivel provincial. El Plan debe ser diseñado por todas las áreas que integran el gabinete y debe contar con el apoyo de la máxima autoridad política con el objeto que sea considerada una política de estado, estableciendo consenso con las organizaciones no gubernamentales.

### 6.11 EXIGIBILIDAD E INSTITUCIONALIDAD

Los programas no deberían situarse en las instancias de exigibilidad de las políticas, sino en las áreas de

ejecución directa. Situarle el recurso a quien lo debe hacer exigible, es decir que el organismo administrativo deba hacerlo exigible así mismo, generaría un marco de posible discrecionalidad que es lo que precisamente se debe evitar, como así también los problemas que planteamos anteriormente.

La efectivización de los derechos y la exigibilidad debería estar plasmada en el articulado de la ley provincial, en su defecto debería establecerse un procedimiento específico de la administración<sup>17</sup>.

## 7. El proceso de la adecuación de la institucionalidad en la Provincia de Córdoba

La provincia comenzó el proceso de adecuación de la legislación con la sanción de la ley 9053 en octubre del 2002. Para esa fecha ya tenía vigencia constitucional la Convención sobre los Derechos del Niño en nuestro país, aún así, la ley se sustenta en un criterio tutelar porque promueve la adopción de medidas judiciales para restituir un derecho con el objeto de acceder a la política social. El artículo 3 lo define expresamente<sup>18</sup>, deslindando de dicha responsabilidad a la autoridad administrativa, quien establece la norma que debe ejecutar la medida resuelta por la justicia.

La ley avanza designando la autoridad de aplicación en los artículos 6, 7 y

17 Manual de Procedimientos del Consejo de los Derechos de Niña, Niños y Adolescentes del GCBA Resolución N° 309 Art. 192-195.-

18 Ley Protección judicial del niño y del adolescente 9053/02 de la Provincia de Córdoba. Art. 3. Protección judicial. Los niños y los adolescentes menores de edad, cuyos derechos fundamentales estuvieran en conflicto, quedarán amparados por la presente ley, y gozarán de la protección judicial para determinación de las medidas tendientes a restablecer sus derechos vulnerados

8 otorgándole la competencia a los Tribunales de Menores, la Cámara de Menores y el Tribunal Superior de Justicia.

El posicionamiento del Poder Judicial respecto de la administración, conlleva a un nuevo acomodamiento legal como consecuencia del desdibujamiento del rol del poder administrativo que culmina con la sanción de la ley 9060/02. La concepción de la nueva norma no supera el paradigma tutelar de la 9053/02. La ley no intenta ser correctiva de los criterios o cuestiones de fondo, sino que prácticamente la complementa fijando las atribuciones del Poder Ejecutivo destinado a las políticas de infancia a la Secretaría de Protección Integral del Niño y del Adolescente que sustituye al ex Consejo Provincial de Protección al Menor.

La puja de los actores pone de relieve la falta de construcción de los consensos necesarios para el diseño de una nueva política; muestra de ello es la imposibilidad de incluir en un mismo texto legal las atribuciones de ambos actores corresponsables del sistema. Surgen entonces normas separadas para regular el accionar de cada poder: el Judicial no resigna sus viejas competencias surgidas de la ley provincial 4873 y la 9053/02 ; mientras que el Ejecutivo mantiene el status quo con la ley 9060/02.

Esta puja de competencias entre los actores, al momento del diseño de una nueva política pública, generan lo que Acuña y Repetto (2001) definen como *problema institucional e intersectorial* debido a la tensión que se suscita en la relación entre los poderes del Estado y la articulación de las distintas áreas de gobierno.

En el caso de las políticas de infancia y adolescencia, interesa analizar la superposición intersectorial del poder

ejecutivo y judicial, ya que es el problema que debe resolver la nueva ley, lo que impacta en forma directa en el diseño y la implementación de la política pública. La tensión de los dos modelos se pone en juego al momento de definir cuál es el actor que debe intervenir, el administrativo con los programas de todos sus ministerios o la justicia en un proceso judicial con la clásica respuesta de la institucionalización de niños y niñas por problemas de pobreza.

La sanción de la ley nacional 26.061 en el año 2005, genera una nueva tensión. Si bien las provincias tienen la atribución de dictar sus leyes y sus procedimientos, la ley establece un piso, que aún el distrito no estaba dispuesto acompañar.

Esta hipótesis se ratifica con el acuerdo reglamentario de la Suprema Corte de Justicia N° 794/05 que refuerza las atribuciones otorgadas por la ley 9053 al Poder Judicial. El pretexto esgrimido era que aún no se encontraba reglamentada la nueva ley nacional, y la acordada manifestaba que la justicia debía continuar ejerciendo su competencia en los términos de lo dispuesto por la ley 9053.

Una nueva impronta tutelar se confirma con la sanción de la ley 9396<sup>19</sup> que si bien adhiere a los principios de la ley 26.061, demuestra que no se trata de un mero trámite de adhesión: la creación de la Defensoría de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes<sup>20</sup> y la fijación de la autoridad de aplicación en el ámbito judicial<sup>21</sup>.

Además, la norma faculta al Tribunal Superior de Justicia para que en un plazo de un año prorrogable por única vez por un período igual arbitre las medidas tendientes a armonizar el

proceso de adecuación procedimental<sup>22</sup> y obliga al Poder Ejecutivo provincial a cumplimentar la ley en un plazo de un año prorrogable por igual período por única vez<sup>23</sup>.

El acuerdo reglamentario 987 de agosto de 2009<sup>24</sup>, reafirma las atribuciones que otorga la ley 9396. Basado en un análisis estadístico sobre las medidas de protección judicial, concluye que el 70 % de las causas son situaciones de violencia y el 30 % por razones de “desprotección” motivo por el cual otorga a la justicia la competencia total en las cuestiones de violencia, argumento que da sustento a fijar la competencia material de los Juzgados de Menores en lo prevencional, con el supuesto objeto de realizar una armonización procedimental de las leyes 9053 y 9396 con la ley nacional 26.061. Consecuentemente la Secretaría provincial, queda relegada con la competencia de brindar las prestaciones de salud y de las políticas sociales.

El Acuerdo es duramente cuestionado por numerosos dictámenes que surgen tanto del organismo rector del Sistema de Protección Integral, la SENNAF<sup>25</sup>, como desde la órbita no gubernamental. El dictamen de la SENNAF, además de señalar la gravedad de vulnerar la independencia de poderes, remarca la lisa y llana negación de la vigencia de la ley N° 26.061 en sus Títulos III y IV. Curiosamente, la SENNAF no se expide ante la promulgación del Decreto 1153 de agosto de 2009, que no sólo

22 Ley 9396/07. Art.3

23 Ley 9396/07. Art.2

24 Acuerdo Reglamentario del Tribunal Superior de Justicia de la Provincia de Córdoba (TSJ).

25 DOC. N° E. SENAF-12422.2009-ACUERDO REGLAMENTARIO N° 987 DEL EXCMO. TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA PROVINCIA DE CORDOBA.. Pág. Web Colectivo por los Derechos de Niños, Niñas y Jóvenes

19 Sancionada el 6 de junio de 2007.

20 Ley 9396/07. Art.4

21 Ley 9396/07. Art. 16

ratifica la ley 9396, sino que establece que el organismo administrativo requerirá la disposición de las medidas excepcionales al Poder Judicial.

## 8. Hacia la implementación del Sistema de Protección Integral

La Administración finalmente reacciona con la promulgación del Decreto 1153/09, el mismo tiene como objetivo la implementación del Sistema de Protección Integral de Derechos. Para ello designa a la Secretaría de la Mujer, Niñez y adolescencia como autoridad de aplicación con miras a la formulación de políticas públicas en el marco de la Constitución Nacional, provincial y la CDN, pero ratifica la ley provincial 9396, asumiendo que el poder ejecutivo provincial, tiene la función de otorgar los recursos de lo dispuesto por la justicia. El decreto reserva el rol de prestador de la política a la sociedad civil, en el que Estado terceriza el servicio, pero no se establecen reglas, procedimientos y concretos que regule esa relación. En síntesis el decreto legitima la forma de intervención a partir de un sistema que se sustenta y reproduce la cultura tutelar del patronato.

Las redefiniciones de los actores, los cambios y contramarchas que observamos en los decretos, leyes, acuerdos reglamentarios atienden a un juego de poder, en el que también se suma la participación activa de las organizaciones sociales con el objeto de incidir en la reforma legislativa y en el armado del andamiaje institucional. Desde ese ámbito, se realizan acciones de incidencia: jornadas de debate y capacitación, se convocan a marchas, se construyen espacios de participación en los consejos municipales. Las organizaciones sociales se involucran en el ámbito administrativo y

legislativo para promover la sanción de una ley acorde al nuevo paradigma para la provincia.

Para el mes de junio de 2010 se realiza en la provincia un Encuentro Regional en el que se presenta públicamente el proyecto de ley surgido como propuesta de las organizaciones sociales, quienes trabajaron en forma directa para la redacción y establecimiento de los consensos con los partidos políticos.<sup>26</sup>

En la actualidad, se encuentra en discusión la sanción de la ley en la legislatura, que además del que presentaran las organizaciones no gubernamentales, se suma un nuevo proyecto de ley presentado por el Poder Ejecutivo. Éste último, al igual que en la ley de la provincia de Buenos Aires, incorpora el régimen de responsabilidad penal juvenil en el mismo texto legislativo. Esta inclusión trae a la discusión otro problema: la visión tutelar que se ejerce con las personas menores de edad que hayan cometido un delito. Un vez más el Estado pretende intervenir como históricamente ha procedido: la institucionalización de niños, independientemente de la edad y como primera medida, sin respetar los estándares establecidos internacionalmente y los derechos reconocidos en la Constitución Nacional<sup>27</sup>. La ley de la provincia de

26 Pág. web. Fundación Sur Argentina. Encuentro Regional 5 años de la Ley Nacional de Protección Integral de los Derechos de Niños, Niñas y Jóvenes en Córdoba. Organizado en el mes de junio de 2010. La jornada contó la participación de las federaciones de infancia más destacadas del país: Colectivo por los Derechos de los Niños, Niñas y Jóvenes y el Comité argentino de Seguimiento de los Derechos del Niño (CASACIDN).

27 La Provincia de Buenos Aires ha sancionado la ley 13634, en su art. 64. determina que en los casos de extrema gravedad en los que las características del hecho objeto de intervención del sistema penal aconsejen la restricción de la libertad ambulatoria del niño inimputable, el Fiscal podrá requerir al Juez de Garantías el dictado de una medida de seguridad restrictiva de libertad ambulatoria,

Buenos Aires inaugura nuevamente el doble estándar en el que niños, niñas o adolescentes que tienen derechos y garantías como debido proceso; y aquellos que por debajo de una determinada edad, en este caso fijada en los 16 años; vuelven a transitar en una instancia de institucionalidad que no garantiza todos los derechos y procedimientos y programas especiales para trabajar este tipo de situaciones en las que están inmersos un grupo determinado de niños y jóvenes .

## 10. Comentarios finales

El proceso de construcción de la política pública a partir de un nuevo paradigma no es sencillo, fundamentalmente cuando se trata de superar las posturas discursivas y se adentra en transformaciones de instituciones y configuraciones de sistemas que confluyan en un sistema federal de protección integral.

Para ello, en orden al desarrollo del ciclo de las políticas públicas, hemos analizado cómo se presentan algunos problemas inherentes y en especial algunas cuestiones en las políticas de infancia.

En el capítulo referente a los antecedentes de la ley 26.061 de este volumen, hemos observado cómo estas cuestiones han ingresado en la agenda pública de la niñez hasta llegar a la instancia de la sanción de la nueva ley nacional, que precisamente, genera un marco para resolver los problemas mencionados.

---

en los términos previstos por la legislación de fondo. Por lo tanto se reserva no sólo el poder disponer de la persona, sino también de privarla de libertad, lo que conlleva a pensar que existe una clara violación a los principios de la ley 26.061.

## Bibliografía

**ACUÑA, C. YREPETTO, F. (2001)** Marco de Análisis de las Políticas Sociales” Proyecto sobre Políticas Sociales en América Latina. BID-CEDI. Pág . 7

**AGUILAR VILLANUEVA, L. (COMP.) (1993).** Estudio Introductorio. La decisión pública. Miguel Ángel Porrúa. México, Pág. 136

**INSTITUTO INOCENTI (1999)** “Primo rapporto sullo stato della progettualità della Legge 285/97”.Análisis de los Planes Territoriales de Intervención para la realización de los derechos de la infancia .Italia.

**KONTERLLNIK, I. (2005)** Una nueva institucionalidad para la infancia y la adolescencia. Elementos a tomar en cuenta de las experiencias en otros países y los desafíos pendientes en la Argentina. (Diciembre 2005) Documento en la página de [www.casacidn.org.ar](http://www.casacidn.org.ar)

**OZLAK, O. y O´DONNELL, G. (1984).** Estado y políticas estatales en América Latina. Hacia una estrategia de Investigación, en Klisberg, Bernardo y Sulbrant, José (comp.). Para investigar la Administración pública, INAP, Madrid, Pág. 112.

**SAVE DE CHILDREN U.K (1999)** Servicios de Protección a la niñez. Programa para América del Sur. Marzo, Ed.1 marzo de 1999. Santa Fe de

---

Bogotá. Colombia. Pág. 25

**STUCHLIK, S. (2005)** La nueva Ley Nacional de Protección Integral de Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes. Responsabilidad de los diferentes actores en su aplicación. (Diciembre) Un nuevo desafío. en la Pág. [www.casacidn.org.ar](http://www.casacidn.org.ar)

## Leyes y decretos provinciales

---



Decreto Reglamentario PEN 415/06. Sobre la reglamentación de la Ley 26.061.

Ley 114/98. Ley de Protección Integral de la Ciudad de Buenos Aires

Ley 13298/ Modificatoria 13634. Anexo reglamentación Ley de Protección Integral de la la Provincia de Buenos Aires.

Manual de Circuitos y Procedimientos del Consejo de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Resolución 309-CDNNyA-2007.

# Capítulo 6

SISTEMAS DE PROTECCIÓN INTEGRAL DE LOS DERECHOS DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES

## LA LEY 20.061 Y SU RELACIÓN CON EL SISTEMA PENAL JUVENIL

### **Martiniano Terragni**

Abogado especialista en Derecho Penal (UBA). Docente del Departamento de Derecho Penal, curso a cargo Prof. Mary Beloff sobre sistema penal juvenil. Docente de grado y de posgrado en la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires. Fue consultor de UNICEF Argentina.

### **Diego Freedman:**

Abogado (UBA). Docente de la UBA, de la Universidad de Palermo y de la UCES. Director del Suplemento de Derecho penal juvenil en El Dial. Asesor en el Consejo de la Magistratura de la Nación y consultor de UNICEF Argentina.



UNC



SAA

SEU



Fundación  
Holcim Argentina



## CONTENIDOS

- La competencia del tribunal de menores y la protección a la infancia.
- La sanción de la ley de protección integral de niños, niñas y adolescentes (ley 26.061).
- El impacto de la ley 26.061 en la jurisprudencia de la Justicia de Menores.
- La articulación del fuero penal con el fuero civil.

## OBJETIVOS

- Problematizar a la ley 26.061 y eventualmente, a sus réplicas provinciales, en tanto norma civil y de orden administrativa, con pretensas aristas penales.
- Delimitar su real implicancia en la labor del fuero penal juvenil.
- Analizar críticamente las características de los abordajes de intervención.

### 1. Introducción

La especialidad en el trato judicial a los niños, niñas y adolescentes (en adelante, NNYA) resulta una expresión de la protección especial que la comunidad internacional acordó otorgar a la infancia.

Tal situación fue plasmada en diversos

instrumentos de derechos humanos (los universales y los regionales por igual) anteriores a la Convención sobre Derechos del Niño (en adelante CIDN o la *Convención*)<sup>1</sup>, como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos<sup>2</sup> y la Convención Americana sobre Derechos Humanos<sup>3</sup>.

Un nuevo y simbólico escenario se produjo en nuestro país con la sanción de la Ley 26.061 de “Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes”<sup>4</sup>, que derogó expresamente la ley 10.903 (conocida como Ley AGOTE)<sup>5</sup>. Esta nueva normativa intentó reformular en varios aspectos los mecanismos judiciales y administrativos de protección estatal a la infancia, con disímil resultado de acuerdo a cada jurisdicción del país. En particular, se procuró establecer un límite a la facultad de intervención de los Juzgados de Menores respecto de conflictos no penales.

1 Convención sobre los Derechos del Niño, A.G. res. 44/25, anexo, 44 U.N. GAOR Sup. (No. 49) p. 167, ONU Doc. A/44/49 (1989), aprobada el 20 de noviembre de 1989 y con entrada en vigencia el 2 de septiembre de 1990. Ratificada en Argentina por la ley 23.849, sancionada el 27 de septiembre de 1990 y promulgada de hecho el 16 de octubre de 1990.

2 Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en su resolución 2200 A (XXI), del 16 de diciembre de 1966. Entrada en vigor el 23 de marzo de 1976, de conformidad con su artículo 49.

3 Suscripta en San José, Costa Rica, el 22 de noviembre de 1969, aprobada por la República Argentina mediante la ley 23.054 (publicada en el BO el 27/03/84).

4 Sancionada el 28/09/05 y promulgada de hecho el 21/10/05.

5 Promulgada el 21/10/19 y publicada en el B. O. del 27/10/19.

LA "PROTECCIÓN ESPECIAL" A LA INFANCIA ES ANTERIOR EN VARIAS DÉCADAS A LA INCORPORACIÓN AL DERECHO INTERNO ARGENTINO (Y AL RANGO CONSTITUCIONAL) DE LA CIDN. LA SANCIÓN DE LA LEY 26.061 REDEFINIÓ LOS MECANISMOS DE PROTECCIÓN ESPECIAL A LA INFANCIA, QUE INCLUYE UN TRATO JUDICIAL DIFERENCIADO A LOS ADULTOS EN EL MARCO DE UN PROCESO PENAL.

Sin embargo, podrá observarse la profusa utilización que de la ley de protección realizaron los juzgados penales con múltiples variantes, las que sólo al efecto representativo de las posturas en danza son incorporadas a este trabajo.

## 2. Antecedentes históricos: la competencia del Tribunal de Menores y la Protección de la Infancia

Como es conocido, el primer Tribunal de Menores fue creado en el Estado de Illinois (Estados Unidos de América) en el año 1899 y según el análisis de PLATT se originó a partir del movimiento denominado "los Salvadores del Niño", surgido en ese país y fomentado por integrantes de la clase social alta burguesa, cuyos fines eran estructurar un esquema de justicia penal que mantuviera el orden, la estabilidad y el control social (1992).

Hasta mediados de la década del 60' el movimiento de los "Salvadores del Niño" tuvo especial auge en los Estados Unidos (ya se había producido su expansión por el resto del mundo) pero la Suprema Corte de ese país (en

el *leading case* "GAULT") se pronunció en contra de la reducción de las garantías procesales básicas esenciales de la persona menor de edad infractora de la ley penal<sup>6</sup>.

Su intento de réplica en nuestro país tenía como objetivo central decidir la solución más beneficiosa para la vida futura del niño sometido a su jurisdicción y para la sociedad toda, no enfocándose plena y únicamente al juzgamiento de su conducta delictiva. En ese sentido se sostuvo que: "(...) El tribunal es ante todo una institución destinada a socorrer al menor y proteger a la sociedad, ya sea precaviendo la aparición de un delincuente, o bien evitándole gastos y dificultades ulteriores que sobrevendrían si creciera en demasía el número de adultos malhechores, que no pudieron o no supieron ser corregidos durante su infancia..." (Lugones, 1941: 177). Lo cual justificó que se fundieran en el mismo plano cuestiones procesales con requerimientos asistenciales.

Y a tono con la corriente histórica imperante a comienzos del siglo XX, la mirada "caritativa" y "piadosa" se reflejó en el debate parlamentario de la Ley 10.903, pionera en nuestro país en la materia, promulgada el 21 de octubre de 1919 y publicada en el Boletín Oficial el 27 octubre del mismo

6 387 U.S. 1 [1967]. La mayoría de la Suprema Corte de ese país postuló el derecho a la igualdad de todas las garantías procesales comunes a los adultos, entre ellas: "(...) 1) notificación a su debido tiempo de las acusaciones concretas contra ellos; 2) notificación del derecho a ser representados por un abogado consultor en procedimientos que pueden tener por resultado el envío a una institución donde se reduce la libertad del menor; 3) el derecho al careo y al interrogatorio cruzado de quejosos y otros testigos; y 4) advertencia adecuada acerca del privilegio contra la autoincriminación y el derecho a permanecer callados..." (PLATT, cit., p. 174).

año. Así se diseñaron las potestades jurisdiccionales de los jueces penales en relación a las personas menores de edad sujetos de la ley.

Para BELOFF (2005: 772), empero las opiniones vertidas en los debates parlamentarios, sólo se había creado una norma penal (anclada al rito penal vigente), alejada de las leyes tutelares clásicas, marcadas éstas por sus innumerables competencias.

Más allá de las trucas intenciones legislativas<sup>7</sup>, a poco de sancionarse esta norma la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Criminal y Correccional de la Capital Federal la reglamentó y designó a los tres magistrados penales de adultos que se encargarían de su aplicación<sup>8</sup>.

Como ya se expresara, en el ámbito de la justicia nacional de la Capital Federal esta transición trató de ordenarse más de setenta años después de la sanción de la Ley de Patronato, ya que recién en 1992 se crearon formalmente Juzgados de Menores (no fue el caso de muchas jurisdicciones provinciales, que sí contaron a partir de la década del '30 con Tribunales de Menores, de diversas competencias). Sin perjuicio que cabe aclarar que los Juzgados de Menores creados en 1992 no son los

7 Ya que la ley 10.903 tenía en miras "(...) preparar la sanción de la legislación penal de menores, y a la institución de los tribunales de menores, a semejanza de lo que ocurre en naciones mucho más adelantadas que las nuestras, y si ella no ha sido incorporada a esta ley, ha sido por temor de dar un salto demasiado brusco, prefiriéndose en consecuencia, llegar a la reforma, por los medios de transición que comporta lo sancionado por la Cámara...", (palabras del Senador ROCA, Diario de Sesiones del Congreso Nacional, Cámara de Senadores, Reunión n° 45, del 27/09/19, p. 907).

8 Por Acuerdo General del 24/10/19.

Tribunales especializados de Menores en los que se inspiró la ley 10.903, sino órganos jurisdiccionales con una competencia acotada y focalizada casi con exclusividad en las cuestiones penales, ya que su procedimiento se encuentra regulado en una ley adjetiva penal y su inserción institucional también se encuentra en el mismo plano.

Pero en el plano normativo ya se había dado una transformación, cuanto menos en el ámbito de la protección a la infancia, ya que "(...) la Ley nro. 10.903 en cuanto reguló competencias locales para la Capital Federal y territorios nacionales perdió ámbito territorial de aplicación con la autonomía de la Ciudad de Buenos Aires ya que, para entonces no existía más ámbito jurisdiccional en la que pudiera aplicarse (exceptuada la federal). Por otro lado, en 1998 la ley de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires n° 114 derogó expresamente la ley nacional n° 10.903 de Patronato de Menores..." (Beloff, 2006: 11).

De esta manera, y sobre las competencias no penales (que como se explicara previamente no eran absolutas), si bien la derogación de la ley 10.903 en el ámbito local de la Ciudad de Buenos Aires por la sanción de la ley 114 ya había acentuado el perfil penal de estos juzgados, la ley 26.061 consolidó la tendencia por la cual los Juzgados de Menores ya no intervenían en los llamados casos asistenciales<sup>9</sup>, al mutar ya con mayor

9 Así se argumentó en un decisorio que, para no adoptar medidas tuitivas judiciales y proteger los derechos del niño víctima de delito, se derivaran las actuaciones al Consejo de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes de la Ciudad de Buenos Aires (Juzgado Nacional de Menores n° 2, Secretaría n° 5, causa n° 7.121, "M. P. A. y O., M s/situación tutelar", del 2/12/05, entre muchos otros).

Y con posterioridad, la sede civil resolvió que:

nitidez a la figura de juez penal<sup>10</sup>.

LA JUSTICIA DE MENORES EN ARGENTINA SE CONSOLIDÓ COMO UN EJE MÁS DE LA JUSTICIA PENAL, YA SIN COMPETENCIAS DE OTRO TIPO (CIVILES, DE FAMILIA, ASISTENCIALES, ETC.). ESTE ESCENARIO PODRÍA, EN UNA POSTURA RADICAL, JUSTIFICAR SU SUSTITUCIÓN COMO TAL Y SU REEMPLAZO POR JUZGADOS PENALES DE ADULTOS, QUE COMPLETARÍA LA NOCIÓN DE TRATO ESPECÍFICO Y DIFERENCIADO AL APLICAR NORMAS ESPECIALIZADAS CREADAS PARA PERSONAS MENORES DE EDAD.

(...) En virtud de la competencia limitada a cuestiones penales que posee la Justicia de Menores y lo que propicia la ley 26.061 -que derogó la ley de Patronato N°10.903 y la denominada protección de persona- la Justicia Civil de Familia debe continuar interviniendo en el marco de una tutela. Pues el objetivo central de este proceso no es la investigación de eventuales ilícitos cometidos por o contra un menor y el consiguiente ejercicio de la función punitiva por parte del Estado, sino asistirlo frente a un grave cuadro de desprotección y disfunción familiar, adoptando las medidas necesarias para abordar su problemática...”, (Cámara Nacional de Apelaciones en lo Civil de la Capital Federal, Sala E, expte. n°: E500453, “P., K. y C., F. y otros s/Protección de personas”, del 19/03/08 —sumario N°17812 de la Base de Datos de la Secretaría de Jurisprudencia de la Cámara Civil - Boletín N°2/2008—).

<sup>10</sup> En este sentido, “(...) Habiendo sido derogada la ley 10.903, que otorgaba competencia a los jueces de menores en los casos de niños víctimas, y estando actualmente en vigencia la ley 26.061 de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes y el Acuerdo de la Cámara Nacional de este fuero de fecha 7 de noviembre de 2005, y a los efectos de resolver sobre la situación de las menores D. y D. quienes resultaran víctimas de abuso sexual, en principio, es del caso dar intervención al Consejo de los Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires -Ley 114-...”, (Juzgado Nacional de Menores n° 3, Secretaría n° 9, expediente n° 6.745/9, por amparo ley 10.903 respecto de D., K. P. y D., A. Z., del 6/12/05).

### 3. La sanción de la Ley de Protección Integral de Niños, Niñas y Adolescentes (Ley 26.061)

Como ya se expresara, la sanción de la ley 26.061 redefinió varios aspectos de la protección estatal a los NNYA, con preponderancia y un marcado peso simbólico de la actividad administrativa/civil por sobre la jurisdicción penal, pero quizás el paso de los años no ha podido concretar la pretendida uniformidad inicial en las realidades individuales de la infancia. Como sostiene Beloff, “se ha producido una victoria pírrica de los derechos de los niños. Estos han sido incorporados al discurso de todos los operadores estatales y de las diferentes organizaciones no estatales que de una u otra forma intervienen en el tema. También han sido incorporados al derecho argentino de varias formas (...). Sin embargo, en la Argentina los derechos de los niños y las niñas (en particular los derechos económicos y sociales) no se realizan.

¿La apropiación retórica es un paso en la evolución hacia la concreción de los derechos o es un maquillaje que oculta una realidad que los desconoce desde los ángulos más diversos?...”, (2006: 3).

Uno de los aspectos inicialmente abordados por la jurisprudencia a poco de sancionarse la ley de protección, versó sobre los alcances de la derogación de la ley 10.903 en el marco del ejercicio de las facultades de disposición tutelar, regladas en la ley 22.278 (Régimen Penal de la Minoridad): NNYA en conflicto con la ley penal. Esto, en virtud de que la

nueva ley se ocupa específicamente de establecer qué órganos estatales y judiciales y con qué intensidad son competentes para avocarse a la denominada *protección integral de los derechos de los niños, niñas y adolescentes*<sup>11</sup>, y, en consecuencia, prescribe qué medidas -y con qué límites- podrá intervenir el Estado en sus distintas esferas.

El primer condimento de este sistema en tanto conjunto de políticas es considerar al niño, niña y adolescente como un sujeto activo de derechos. Pensar al niño sujeto de derecho es algo que no es nuevo, forma parte de todo discurso políticamente correcto de los últimos años pero cuyas implicancias en términos prácticos no terminamos de dilucidar. Decimos entonces que el sistema está integrado por: organismos administrativos, judiciales y de control y por los distintos niveles de gobierno nacional, provincial y municipal.

En la base de este Sistema se encuentran el conjunto de Políticas Públicas básicas, universales e integrales, necesarias para su pleno desarrollo: educación, salud, desarrollo social, cultura, recreación, juego, participación ciudadana; y la garantía estatal para el pleno acceso a las mismas, la prioridad en la atención y la permanencia en ellas a lo largo de todo su crecimiento.

El paso del modelo de la “situación

11 Es interesante remarcar como la nueva terminología también aparecía en el régimen penal de la minoridad, casi treinta años antes: Ley 22.278, artículo 3: “La disposición determinará: (...) a) la obligada custodia del menor por parte del juez, para procurar la adecuada formación de aquél mediante su *protección integral*. Para alcanzar tal finalidad el magistrado podrá ordenar las medidas que crea convenientes respecto del menor, que siempre serán modificables en su beneficio...” (destacado propio).

irregular”, al de “protección integral”, a partir de la CIDN, implica el reconocimiento de los niños/as y adolescentes como **sujetos plenos de derechos**, reconociéndoles una gama de derechos en los ámbitos civil, político, económico, social y cultural hasta los 18 años. Esto implica que en todas las acciones relacionadas con los niños, sean emprendidas por instituciones sociales públicas o privadas, tribunales, autoridades administrativas o cuerpos legislativos, los intereses de los Niños, Niñas y Adolescentes serán de importancia primordial.

En este orden de ideas, al estipularse órbitas de competencia específica en el marco de la “Administración” para el abordaje estatal de la problemática socio-económica de los NNYA, puede ponderarse una necesidad mayor de articulación en lo que hace a su situación social al Juez que hubiera de entender en aquella causa penal.

Surge así una zona de articulación mixta de abordaje en el tema (con variados matices), con especial énfasis en el diseño e implementación de políticas sociales orientadas a la infancia con expresas características y limitaciones en cabeza de otras autoridades gubernamentales distintas de los Jueces (varios artículos de la ley de protección detallan los distintos tipos de medidas que habrán de adoptarse con miras a la *protección integral* de los derechos de los niños) (Cfr. Ley 26.061, artículos 32 al 41).

De esta forma, es posible observar con claridad que será, en primer lugar, la autoridad administrativa quien estará a cargo de garantizar el desarrollo del Sistema de Protección Integral de Derechos y que, en este marco, el Poder Judicial sólo actuará cuando se imponga la necesidad de tomar una de las llamadas medidas excepcionales,

para las que nunca podrá entenderse como Juez competente al Juez penal (en virtud de lo expresamente establecido por el artículo 40 de la ley 26.061), fuera del marco de actuación de una causa penal. En ese sentido, se ha sostenido que “(...) No está de más poner de resalto que los Juzgados de Menores se encuentran bajo la égida de la justicia represiva que si bien también ha recibido la impronta de las leyes tuitivas de derechos de los menores, su especialidad es el derecho penal...”, (Cámara Nacional de Apelaciones en lo Civil de la Capital Federal, Sala I, expte. N° 54112/2009, “P., A. G. s/ control de legalidad – ley 26.061”, del 14/12/10, entre muchos otros).

En definitiva, este marco regulatorio, sumado a las innovaciones en las legislaciones provinciales de infancia y la jurisprudencia contemporánea, determinan el apartamiento de los Jueces con competencia en materia penal del análisis de toda cuestión que no haya de relacionarse directamente con la investigación y el juzgamiento del delito presuntamente acontecido. A su vez, podrían agregarse otras dos razones que colaboran en esta postura restrictiva de la intervención de los Jueces competentes en NNYA en conflicto con la ley penal. Por un lado, el hecho de que la nueva norma ponga especial énfasis en la necesidad de orientar toda medida de protección que vaya a adoptarse en el marco del sistema de *protección integral* hacia el fortalecimiento de los vínculos familiares de los NNYA (Cfr. ley 26.061, artículos 33, 35 y 37). Por otro lado, las expresas limitaciones que la ley de protección impone en materia de privación de libertad de NNYA y que determinan que esta medida nunca constituirá una respuesta tendiente a la *protección integral* de los mismos; la ley 26.061 deja bien claro que ni siquiera en el marco de las “medidas

excepcionales” que podrían adoptarse es posible determinar la privación de la libertad de aquellos. Por supuesto, y en términos generales, dentro del plano de los conflictos de raíz civil o familiar. En esta línea argumental, en los considerandos del decreto reglamentario 415/06 se expresó: “(...) Que, en ese sentido, se promulgó la Ley N° 26.061 de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes con el objeto de promover acciones positivas que tiendan al aseguramiento del goce y ejercicio de los derechos reconocidos por la Constitución Nacional y los tratados internacionales (...) Que, asimismo la precitada norma adopta un enfoque integral de las políticas públicas dirigidas a las niñas, niños y adolescentes y sus familias, constituyendo un instrumento legal que convierte en operativas las disposiciones contenidas en la Convención sobre los Derechos del Niño, mediante el establecimiento de procedimientos explícitos que las entidades de atención y protección públicas y privadas y los ámbitos judiciales deben respetar...”.

#### 4. El impacto de la Ley 26.061 en la jurisprudencia

Apocodese sancionó la ley de protección (y aún sin estar reglamentada), un Tribunal Oral de Menores de la Capital Federal se expidió en relación con la “disposición tutelar”<sup>12</sup>: dos Jueces del Tribunal citado se expresaron en sentido coincidente en marcar una

12 Tribunal Oral de Menores N° 2 de la Capital Federal, causa n° 3.594, sentencia del 18/10/05.

tensión inicial en cuanto las facultades de disposición del juez penal.

También la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Criminal y Correccional Federal de la Capital Federal, antes del decreto reglamentario de la ley de protección, se expidió sobre sus alcances en un proceso que declararon extinguido por la edad del acusado<sup>13</sup>.

En un principio la jurisprudencia desarrolló una corriente incipiente que tensionaba al régimen penal de la minoridad (en particular, el alcance de las facultades de disposición de los NNYA en conflicto con la ley penal). Pero, luego, se pasó a otra postura mayoritaria que le asigna a la ley 26.061 un carácter complementario a la ley 22.278, o que restringe su aplicación sólo al ámbito de la justicia civil y la actividad administrativa local.

Relevamos para este capítulo una serie de decisorios que ilustran la variada gama de interpretaciones posibles y alcances dados a la ley 26.061, incluso por parte de la Corte Suprema de Justicia de la Nación (en adelante, CSJN).

En esta inteligencia, en el marco de un proceso penal ordinario seguido a una persona menor de edad, y al expedir sobre las condiciones para la imposición de una pena, la CSJN aportó a poco de sancionarse la ley de protección una inicial consideración respecto de su relación con el proceso penal juvenil:

“(…) El sistema jurídico de la justicia

<sup>13</sup> Cámara Nacional de Apelaciones en lo Criminal y Correccional Federal de la Capital Federal, Sala I, causa n° 39.520, “Incidente de Incompetencia en autos: G.F.D. y O. s/ expediente tutelar”, del 6/12/06.

penal juvenil se encuentra configurado por la Constitución Nacional, la Convención Internacional de los Derechos del Niño, la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica), Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, normas que resultan de ineludible consideración al momento de la imposición de pena por hechos cometidos por menores…” (Fallos 328:4343, considerando 34 del voto de los Jueces PETRACCHI, HIGHTON DE NOLASCO, MAQUEDA, ZAFFARONI y LORENZETTI).

Es decir, partió de un punto inicial de no valorar a la ley de protección como una norma penal. Con posterioridad, el Máximo Tribunal formuló otros juicios complementarios (siempre en el marco de un proceso penal). La primera respecto de un piso de garantías aplicables al proceso penal, que parecía *sobreabundante* porque a esa altura de la evolución jurisprudencial del mismo Tribunal, cualquier imputado en un proceso penal gozaba del mismo estándar constitucional (adultos y menores de edad por igual)<sup>14</sup>. De este modo:

“(…) cabe destacar que recientemente nuestros legisladores, en el mismo sentido de las recomendaciones de las Naciones Unidas, derogaron la ley 10.903 ‘Agote’, y la reemplazaron por la ley 26.061, de ‘Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes’. En dicho ordenamiento se establece que los menores cuentan con todas las garantías constitucionales ante cualquier tipo de procedimiento en el que se vean involucrados (art. 27)…” (Fallos 331:2691, del considerando 31 del voto de los Jueces LORENZETTI,

<sup>14</sup> Fallos 328:4343, del considerando 11 del voto de los Jueces PETRACCHI, HIGHTON DE NOLASCO, MAQUEDA, ZAFFARONI y LORENZETTI.

HIGHTON DE NOLASCO, FAYT, MAQUEDA, ZAFFARONI Y ARGIBAY).

Y para concluir:

“(…) la ley 26.061, que establece un sistema de protección integral de las niñas, niños y adolescentes, únicamente deroga a la ya citada ley 10.903. Por lo tanto, la interpretación de la ley 22.278 no debe ser efectuada en forma aislada sino en conjunto con el resto del plexo normativo aplicable, como parte de una estructura sistemática, y en forma progresiva, de modo que mejor concilie con la Constitución Nacional y con los tratados internacionales que rigen la materia, allí previstos…” (Fallos 331:2691, del considerandos 11 del voto de los Jueces LORENZETTI, HIGHTON DE NOLASCO, FAYT, MAQUEDA, ZAFFARONI Y ARGIBAY).

De tal manera, la CSJN parece haber modificado su postura inicial, al ubicar a la ley de protección casi en el plano de una norma penal (una posible paradoja: idéntica situación a la mencionada con la interpretación limitada de la ley 10.903 en clave penal).

También una gran cantidad de precedentes en el ámbito civil y otros en sede penal<sup>15</sup> referenciaron a la ley

15 “(…) Debe acudirse a las disposiciones de la Convención sobre los Derechos del Niño, de rango constitucional conforme el artículo 75, inc. 22 de la CN, que otorga a los menores –a criterio de esta Sala– amplias facultades para ser oídos en sede judicial (Artículo 12) (…) al estarle reconocidas a la menor dichas facultades para defender sus intereses en sede penal, no puede una norma infra-constitucional (en este caso el artículo 82 del CPPN), restringir tales prerrogativas de un modo evidentemente no admitido por la Convención…”. (Cámara Nacional de Apelaciones en lo Criminal y Correccional de la Capital Federal, Sala I, causa 22.475, “S., L. P. s/ dene-

de protección en aspectos sustanciales y procesales del derecho penal juvenil, de manera quizás no tan clara. Veamos a renglón seguido algunos ejemplos.

En una contienda de competencia entre el fuero federal y el nacional de menores en la Capital Federal, al referirse a las normas procesales que regían la cuestión en trámite, se expresó que: “(…) Tales preceptos, en consonancia con las disposiciones de la Ley 26.061 (art. 3°) en cuanto se entiende que por interés superior de la niña, niño y adolescente, a la máxima satisfacción, integral y simultánea de los derechos y garantías reconocidos por esa manda, llevan a concluir en que la intervención de la justicia federal no menoscaba tal teleología siempre que cuenta con las mismas facultades que invisten a los magistrados de menores…” (Cámara Nacional de Apelaciones en lo Criminal y Correccional de la Capital Federal, Sala VII, causa n° 32.482. “S., J. G. s/ competencia Ley 23.737” del 13/08/07).

En el marco de otro proceso penal juvenil se presentó otro supuesto de actuación reiterado en la jurisprudencia (por la persistencia de los disímiles criterios y los efectos concretos en danza), que versaba sobre la diferencia entre la “internación” propia de la lectura tutelar clásica y la prisión preventiva inherente al proceso penal de adultos.

Aquí la jurisprudencia *importó* como uno de los puntos de decisión el concepto de privación de la libertad de la ley 26.061, al entender que: “(…) Si consideráramos que el sistema de la ley 24.390 no se aplica para los menores nos podríamos encontrar ante casos en los que la condición

gatoria de ser tenida por parte querellante”, del 18/03/04).

de menor lo perjudicaría en lugar de beneficiarlo. Ya que ante una sentencia condenatoria el menor deberá cumplir la totalidad de la pena impuesta en cambio si fuera mayor se le descontarían los días que estuvo privado de su libertad sin que hubiera recaído sentencia condenatoria (...) Con relación a este tema el art. 19 de la Ley 26.061 -Ley de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes- define a la privación de la libertad como la ubicación de la niña, niño o adolescente en un lugar del que no pueda salir por su propia voluntad. Sin distinguir entre detención o internación...” (Cámara Nacional de Casación Penal, Plenario N° 12, “C. F., M. R. s/recurso de inaplicabilidad de ley”, del 29/06/06, del voto del Juez MADUEÑO).

Otro aspecto sensible del proceso penal juvenil se refiere a las causales para mantener privado de su libertad a un NNYA mientras se desarrolla el proceso penal a su respecto. Como se desprende de los principios básicos del moderno derecho penal juvenil, la privación de libertad de un niño procedía en principio sólo por motivos excepcionales y por el mínimo tiempo posible. Debe también tenerse sobremanera en cuenta que el Comité de Derechos del Niño sostuvo de manera reciente que además de garantizar su comparecencia ante el Tribunal, esta medida puede regir “(...) si el menor constituye un peligro inmediato para sí mismo o para los demás...” (Comité de Derechos del Niño, 44° período de sesiones, Ginebra, 15 de enero a 2 de febrero de 2007, CRC/C/GC/10, 25 de abril de 2007. *Los derechos del niño en la justicia de menores*, párr. 80).

En consecuencia, los Tribunales modificaron los límites de la coerción personal —alejada de la clave tutelar clásica y ajustada al principio de especialidad—, de manera sencilla

al inicio del camino, pero con una marcada dificultad posterior.

En principio, “(...) El argumento según el cual las disposiciones referentes a la prisión preventiva no se aplican a los menores de edad y que por lo tanto no rigen respecto de una medida tutelar —por ejemplo, el internamiento— los límites impuestos a aquélla es insostenible. Ello pues en tanto, como lo hemos afirmado precedentemente, dicha medida supone la restricción de la libertad del imputado menor de edad, independientemente de los motivos que la justifiquen (...) la pretendida exclusión de los principios anteriormente enumerados al proceso seguido contra una persona menor de edad afecta sin lugar a dudas los derechos y garantías consagrados por la CN y los tratados de derechos humanos incorporados a aquélla; particularmente la CDN, que prescribe que los niños gozan de los mismos derechos y garantías que los adultos, más aquellos específicos en atención a su condición de personas en crecimiento...” (Cámara Nacional de Apelaciones en lo Criminal y Correccional de la Capital Federal, Sala I, causa n° 22.909, “Famoso, Elizabeth y otros/procesamiento e internación”, del 17/03/04.).

Y además, “(...) la norma prevista en el art. 411 del rito vigente<sup>16</sup>, resulta

<sup>16</sup> Código Procesal Penal de la Nación, artículo 411: La detención de un menor sólo procederá cuando hubiera motivos para presumir que no cumplirá la orden de citación, o intentará destruir los rastros del hecho, o se pondrá de acuerdo con sus cómplices, o inducirá a falsas declaraciones. En tales casos el menor será alojado en un establecimiento o sección especial, diferentes a los de mayores, donde se lo clasificará según la naturaleza y modo de ejecución del hecho que se le atribuye, su edad, desarrollo psíquico y demás antecedentes y adaptabilidad social. Toda medida a su respecto se adoptará previo dictamen del

realmente decisiva a la hora de considerar los alcances de la potestad que le ha sido conferida al tribunal de juicio para determinar la permanencia o no en privación de libertad durante el proceso de un menor de edad en las circunstancias ya descritas (...) para el hipotético caso en que se aplicare condena al mencionado, la amenaza de pena que se cierne sobre el mismo, aplicando el art. 55 del C.P, entre las causas indicadas, con la reducción de pena prevista en el art. 4to. Ley 22278, ascendería en su nivel mínimo de un año y seis meses de prisión, por lo que la soltura aparece viable en principio...” (Tribunal Oral de Menores n° 2 de la Capital Federal, expediente tutelar n° 2.494 en favor de F. O. S, del 5/08/05 (del voto de los Jueces TALON y LOPEZ GONZALEZ).

Es decir, en términos actuales gana campo la tendencia por la cual la restricción cautelar de la libertad se dicta de modo casi idéntico a lo verificado en la justicia de adultos, con la consecuente pérdida del matiz diferenciador de la justicia especializada en los motivos de su dictado: “(...) Considerando el tiempo de internación sufrido por M. F. G. y que la institucionalización de un adolescente debe operar como medida de último recurso y por el tiempo más breve que proceda (...) y que si G. fuera mayor de edad no correspondería prorrogar su detención” se resolvió su egreso bajo la guarda de su progenitora, con el compromiso de residir en su domicilio y presentarse cada vez que fuera citado a los estrados del Tribunal...” (Tribunal Oral de Menores N° 1 de la Capital Federal, causa n° 4.562, del 1/06/07).

Sin embargo, pudo relevarse también la dificultad que se presentó al intentar una línea divisoria de los criterios clásicos de restricción de la libertad asesor de menores.

por motivos estrictamente *tutelares*. En otro resolutorio aparece de modo gráfico este conflicto, pasado ya el momento inicial de equiparación a los criterios de libertad procesal vigentes para los adultos.

Para los Jueces que integraron la mayoría en este fallo, “(...) el 8 de agosto del año pasado G. no se reintegró -al instituto en donde entonces se encontraba alojado- luego de la licencia que le había sido concedida, justamente bajo la guarda y cuidado de su progenitora y con el compromiso de residir en el domicilio fijado, luego de lo cual, el 21 de septiembre de ese año se inició el cuarto proceso que registra en orden al delito de robo en poblado y en banda (...) A la luz de todo lo expuesto, resulta que fue en base a esas pautas que se concluyó el riesgo procesal aludido, en el citado marco de lo dispuesto en los artículos 411, primer supuesto, del C.P.P.N. y 37, incisos b y c y 29 de la Convención de los Derechos del niño, expresamente citados, que consideró el tribunal que se encontraba justificada la denegatoria de la solicitud de egreso del joven G. propiciada en el informe social aludido en la anterior ponencia, nuevamente bajo la responsabilidad de su madre...” (Cámara Nacional de Casación Penal, Sala IV, causa n° 10.543, “G., G. A. s/recurso de casación”, del 29/05/09, del voto del Juez HORNOS al cual adhirió el Juez GONZALEZ PALAZZO).

Si se detiene aquí el análisis, puede puntualizarse que algunas circunstancias que antes eran consideradas como motivo para restringir la libertad por medio de una medida de encierro tutelar (*contención familiar, involucrarse de modo reiterado en situaciones de peligro para sí o terceros*, etc.) se utilizaron en una nueva narrativa para acreditar el riesgo procesal<sup>17</sup>.

17 Otro ejemplo de lo planteado puede

Regresando a la relación de la ley penal juvenil y la ley de protección, otro precedente nos plantea este escenario: “(...) No es posible desconocer que la medida dispuesta, no puede ser entendida sino como una restricción a la libertad ambulatoria (...) cabe destacar que recientemente nuestros legisladores, en el mismo sentido de las recomendaciones de las Naciones Unidas, derogaron la ley 10.903 ‘Agote’, y la reemplazaron por la ley 26.601, de ‘Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes’ (...) la medida de internación respecto del menor deberá extenderse por un plazo mínimo indispensable para completar los estudios dispuestos y una vez realizados el juez deberá fundar si corresponde su manutención en las normas relativas a la detención (art. 411 del C.P.P.N.)<sup>18</sup>, a fin de no afectar el principio constitucional de presunción de inocencia...” (Cámara Nacional de Apelaciones en lo Criminal y Correccional de la Capital Federal

relevare este precedente: “(...) los reiterados incumplimientos por parte del nombrado de las responsabilidades y obligaciones oportunamente impuestas [incumplimiento reiterado a las llamadas judiciales, y de las obligaciones impuestas; el encontrarse envuelto en otro hecho ilícito de carácter doloso relacionado con el hallazgo en su poder de un par de armas; su desfavorable concepto; y haber sido visto por sus vecinos en horas de la noche consumiendo distintos tipos de estupefacientes] nos persuaden de la necesidad de extremar en el caso las medidas para asegurar la continuidad del proceso”; para concluir que la medida de restricción de la libertad del imputado aparecía como la opción que otorgaba más y mejores posibilidades, “tanto a los aludidos fines tuitivos, como para posibilitar la actuación de la ley penal sustantiva en el marco de las previsiones de la ley 22.278.” (Cámara Nacional de Casación Penal, Sala III, causa n° 11.367, “M., J. E. s/recurso de casación”, del 8/10/09, del voto del Juez RIGGI).

18 Código Procesal Penal de la Nación, artículo 411.

Sala de FERIA A, causa n° 181, “S., C. A.”, del 13/01/06).

En un diferente supuesto (la duración del plazo razonable del proceso penal juvenil) ajeno por supuesto al ámbito de aplicación de la ley 26.061, por tratarse de un aspecto claramente penal, también se utilizó en el discurso judicial a la ley de protección: “(...) actualmente conviven las nuevas normas constitucionales, con la ley de Protección Integral n° 26.061, aplicable, principalmente, en el orden civil, con la vieja ley 22.278, que regula el sistema penal juvenil, siendo algunas de sus disposiciones francamente contrarias a la Convención sobre los Derechos del Niño...” (Tribunal Oral de Menores N° 1 de la Capital Federal, causa n° 2.678, “C., C. A. s/ robo”, del 1/6/07).

Al trazarse una línea divisoria clara entre los ámbitos penal y civil en el impacto sobre las facultades de disposición tutelar de la ley de protección se entendió que: “(...) puesto el Tribunal a examinar la viabilidad de lo impetrado por el Dr. T. estima necesario destacar que a la fecha aún no se cuenta con un instrumento penal (léase ley penal juvenil) que derogara la Ley n° 22.278, como asimismo que a criterio de estos estrados la Ley 26.061 se encuentra dirigida a situaciones de individuos menores de edad sin compromisos con el derecho penal vigente...” (Tribunal Oral de Menores N° 3 de la Capital Federal, expediente tutelar n° 2045, del 25/10/06).

Ahora obsérvese como contemporáneamente a este criterio, se vuelve a unir el ámbito de aplicación de ambas leyes: “(...) Respecto a la edad a partir de la que la agravante sería aplicable, el precepto debe ser analizado en armonía con las leyes que regulan el régimen penal (26.061

y 22.278), las cuales establecen, indefectiblemente, la edad de dieciocho años como la plena capacidad de la imputabilidad...” (Tribunal Oral de Menores N° 1 de la Capital Federal, causa n° 2.678, “C., C. A. s/ robo”, del 1/6/07).

En sentido similar, con un ligero matiz diferencial, pero respecto de un supuesto *completamente ajeno* al descrito en el párrafo anterior, como es las facultades de actuación del fiscal en las actuaciones tutelares, “(...) como no se halla habilitada legalmente la actuación del fiscal en lo que atañe a la adopción de medidas tuitivas, pues su contralor está reservado a los asesores pupilares [art. 54, incisos a), b), c), d) y concordantes de la Ley N° 24.946] y la normativa que rige actualmente la especialidad, tanto en lo que concierne al régimen penal como a la protección integral de la minoridad (leyes 22.278 y 26.061, respectivamente) nada dispone al respecto...” (Cámara Nacional de Apelaciones en lo Criminal y Correccional de la Capital Federal, Sala IV, causa n° 31.396, “S., E. A.”, del 4/05/07.).

Hasta para las formas procesales aplicables a la audiencia de imposición de pena (no el *quantum*, sino sólo respecto de las formas de esta audiencia) se utilizaron disposiciones de la ley de protección: “(...) La celebración de la audiencia de debate a los efectos de determinar la necesidad de sancionar al menor que ha sido declarado penalmente responsable o en su caso, hacer uso de las facultades que acuerda la ley 22.278, es la solución que mejor armoniza con la legislación sobre el régimen de menores en la medida que se asegura que la eventual imposición de pena resulte de la audiencia imparcial y equitativa conforme a la ley en la que permita al menor participar y expresarse libremente

(...) Tal intervención es la que mejor armoniza también con la participación activa ‘en los procedimientos que los afecten’ que reclama la reciente sanción de la ley 26.601...” (Cámara Nacional de Casación Penal, Sala IV, causa n° 5.589, “F., J. G. s/recurso de casación”, del 23/03/06)<sup>19</sup>.

ES SINUOSO EL CRITERIO DE UBICACIÓN DE LA LEY DE PROTECCIÓN COMO NORMA PENAL O COMO NORMA CIVIL.

SIN EMBARGO, SE OBSERVA EN LA JURISPRUDENCIA PENAL SU RECEPCIÓN COMO NORMA COMPLEMENTARIA DEL RÉGIMEN PENAL DE LA MINORIDAD.

ESTA SEÑALADA PARTICULARIDAD ES LLEVADA A ASPECTOS TAMBIÉN PROCESALES DE LAS CAUSAS PENALES INICIADAS A NNYA.

19 Aquí vale apuntar de manera complementaria una interesante observación respecto del rito penal aplicable al proceso seguido a personas menores de edad: “(...) Para los adolescentes, la dimensión pedagógica del rito penal es precisamente el reto que se propone la nueva justicia juvenil. El reto está en el proceso. La dimensión pedagógica es central. Sin rito del proceso, sin instancia simbólica para administrar el conflicto, para que el adolescente pueda visualizar a quién le causó dolor y cuánto, pero para que también entienda cuáles son las reglas de la comunidad a la que pertenece, el sistema de justicia penal juvenil pierde sentido...”, (BELOFF, Mary, *Algunas confusiones en torno a las consecuencias jurídicas de la conducta transgresora de la ley penal en los nuevos sistemas de justicia latinoamericanos*, Revista Justicia y Derechos del Niño N° 3, UNICEF, Buenos Aires, 2001, p. 22, nota 55).

## 5. La articulación del Fuero Penal con el Fuero Civil

A esta altura del trabajo, luce como bastante flexible la interpretación que de la ley de protección 26.061 ha realizado la jurisprudencia, utilizándola tanto como una norma penal complementaria como una norma civil.

La narrativa de la ley de protección, en *clave de derechos humanos* de la niñez y *las buenas intenciones* de los operadores colabora en eximir de justificar su real inserción normativa<sup>20</sup>.

Quizás el supuesto procesal de aplicación más compleja, más allá de los nudos discursivos, es la derivación de manera automática (o no), de las constancias pertinentes del expediente penal a la autoridad administrativa local, cuando se sobresee en la causa penal al imputado menor de edad.

20 Al respecto, diversas razones de índole legal e institucional “(...) exigían que el Congreso explicara por qué dictaría esta nueva ley, en qué marco, con qué alcances, etc.; pero ello no ocurrió. Más allá de las mejores intenciones de sus impulsores, esta omisión inicial define al conjunto del texto legal en examen como una narrativa que no parece tomarse los derechos más allá de su dimensión retórica ni considerar al proceso legislativo como una actividad muy exigente desde el punto de vista jurídico...”, (BELOFF, Mary. *Quince años de vigencia de la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño en la República Argentina*, en Abramovich Víctor, Bovino Alberto y Curtis Christian (comps), *La aplicación de los tratados internacionales de derechos humanos en el ámbito interno. Balance y perspectivas: 1994-2005*. Editores del Puerto, Buenos Aires, 2007, p. 10).

Revisemos ciertas pautas detectadas en la jurisprudencia.

Para el inicio, un supuesto de derivación automática a la administración local, fundado en la ley 26.061, con algunas referencias a derechos vulnerados del imputado: “(...) Interviene la Sala para resolver la apelación articulada por la defensa oficial contra el punto I de la decisión que dispuso no hacer lugar a la externación del menor “F. S.”, alojado preventivamente en el Instituto San Martín desde el 27 de agosto último. En primer lugar corresponde señalar que el 10 de septiembre último se declaró inimputable y se sobreseyó a F. S. en orden a los sucesos por los que fue indagado, con expresa mención de que la formación de este sumario en nada afectó el buen nombre y honor de que gozare (artículo 336, inciso 5° del Código Procesal Penal de la Nación) (Cámara Nacional de Apelaciones en lo Criminal y Correccional de la Capital Federal, Sala V, causa n° 39.986, “S, F. y otro s/robo”. Internación, del 22/09/10). En consideración a ello, ha cesado la intervención jurisdiccional (...) deberá librarse oficio al Departamento de Fortalecimiento, Promoción y Protección Integral de Jóvenes en Conflicto con la ley penal, del Consejo de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes de la Ciudad, a fin de que el equipo encargado de seguimiento de los niños, brinde asistencia y seguimiento al menor que se viera involucrado en esta causa, así como a la persona encargada de su educación, con el propósito de cumplir acabadamente con los preceptos enunciados en la ley 26.061”.<sup>21</sup>

21 Código Procesal Penal de la Nación, artículo 336: El sobreseimiento procederá cuando:

- 1°) La acción penal se ha extinguido.
- 2°) El hecho investigado no se cometió.
- 3°) El hecho investigado no encuadra en una figura legal.
- 4°) El delito no fue cometido por el imputado.

Ahora, otro interesante ejercicio de mantenimiento conjunto de la intervención judicial (con una medida de privación de la libertad) e intervención de la autoridad administrativa local: “(...) La Ley 26.061 autoriza a adoptar las medidas de protección integral de los derechos o garantías de los menores ante su amenaza o violación, con el objeto de preservarlos, restituirlos o reparar sus consecuencias (...) Los informes del principal ilustran la situación de desamparo desde hace varios años por la ausencia de un marco de contención familiar y que residió hasta su internación en la vía pública, al igual que sus hermanos mayores. Este contexto se ve agravado por el continuo consumo de sustancias tóxicas a las que hizo referencia. A ello se suma que pese a sus 13 años, ya se ha visto involucrado en alrededor de veintiséis hechos delictivos (en su mayoría contra la propiedad), siendo el primero del año 2004 cuando tan sólo contaba con 8 años (...) aún se está a la espera de la evaluación de V. que el Consejo de los Derechos del Niño, Niña y Adolescentes del GCBA requirió a la Dirección de Política Social en Adicciones, como así también, la información del Cuerpo Médico Forense respecto de los posibles signos de adicción a estupefacientes que podría presentar. Tales estudios permitirán, en definitiva, conocer su problemática para poder brindarle el tratamiento adecuado, por lo que a esta altura lo requerido se presenta como prematuro...”.

Para concluir el argumento, expresaron los Jueces que: “(...) No es menor recomendable continuar con el trámite

5°) Media una causa de justificación, inimputabilidad, inculpabilidad o una excusa absoluta.

En los incisos 2, 3, 4 y 5 el juez hará la declaración de que el proceso no afecta el buen nombre y honor de que hubiere gozado el imputado.

pertinente para gestionar su DNI, pues la carencia de tal documentación afecta su vida en sociedad (artículo 15 de la Ley 26.061 y Ley 24.540) (...) Todo lo expuesto torna aconsejable mantener la medida tutelar dispuesta por la magistrada, siempre atendiendo al interés superior del niño, el que deberá estar a cargo de la autoridad administrativa local (artículo 42, inciso ‘c’ y cc de la Ley 26.061)...” (Cámara Nacional de Apelaciones en lo Criminal y Correccional de la Capital Federal, Sala VI, causa n° 40.474 “V., P. A. s/ externación”, del 11/11/10).

## 6. Apuntes finales

a) Es del caso notar que se relevaron decisiones en la jurisprudencia que, con anterioridad a la sanción de la ley de protección, resolvían al cerrar el expediente penal, derivar las actuaciones a la autoridad administrativa local. Por ello, debe coincidirse con lo explicado por Beloff: “(...) En conclusión, la ley 26061, en aquello por lo que ha sido más celebrada, derogó una ley que ya estaba derogada desde hacía tiempo y que, aún cuando alguien considerara que no lo estaba, en la práctica tampoco se la aplicaba. En 1989 decretar el fin del Patronato de Menores por ley habría sido una victoria del derecho sobre la realidad. En 2005 la realidad se impuso al derecho...”<sup>22</sup>.

b) Pudieron observarse también una variedad de soluciones a los alcances de la ley 26.061 en el proceso penal juvenil.

c) De manera sostenida, existe una corriente dentro de los operadores del sistema de justicia penal nacional y

22 (BeLOFF, Mary, *Tomarse en serio a la infancia...*, cit., p. 31)

federal que considera a la ley de protección como una norma complementaria a la ley penal quizás, de manera similar a lo ocurrido con la Ley de Patronato. Precisamente, Beloff explica que la Ley Agote estaba dirigida a regular la intervención respecto de los jóvenes en conflicto con la ley penal o víctima de delitos: “(...) es del caso mencionar que existen una cantidad de argumentos jurídicos diversos para sostener que las cláusulas residuales de la Ley nro. 10.903 incorporadas al Código Penal estaban derogadas desde hace muchos años. En los artículos que aquí interesan de esta ley es claro que ella sólo procuró regular la situación de los menores de edad vinculados con delitos, ya fuera como autores o como víctimas, y eventualmente vinculados con faltas y contravenciones (clara competencia local). No surge de esos artículos una referencia general a la protección de los menores “marginales” o incursos en los supuestos definidos por el art. 21 de la ley, de ‘abandono material o moral o peligro moral’ si no se configuraban situaciones donde los menores de edad comparecieran ante un juez como imputados o víctimas de delitos (o contravenciones)...” (2006: 30).

d) Por utilizarse de manera mayoritaria como una ley civil que complementa a la normativa penal específica (ley 22.278) no debe tener mayores impactos en la labor de los jueces penales.

e) Son disímiles los parámetros de derivación de imputados con la causa penal cerrada a las autoridades administrativas de protección.

## Bibliografía

**BELOFF, Mary**, *Constitución y derechos del niño*, Estudios sobre Justicia Penal. Homenaje al Profesor Julio B. J. Maier. Compilador, David BAIGÚN *et al*, Editores del Puerto, Buenos Aires, 2005.

**BELOFF, Mary**. *Tomarse en serio a la infancia, a sus derechos y al derecho. Sobre la Ley de Protección integral de los Derechos de las Niñas, los niños y adolescentes N°26061*. Revista Derecho de Familia, Editorial LexisNexis, número °33, Buenos Aires, marzo/abril 2006.

**BELOFF, Mary**, *Algunas confusiones en torno a las consecuencias jurídicas de la conducta transgresora de la ley penal en los nuevos sistemas de justicia latinoamericanos*, Revista Justicia y Derechos del Niño N° 3, UNICEF, Buenos Aires, 2001.

**DONZELOT, Jacques**, *La Policía de las Familias*, Ediciones Nueva Visión, Buenos Aires, 2008.

**LUGONES, Leopoldo (h)**, *La memoria*, Biblioteca Policial, Buenos Aires, 1941.

PLATT, Anthony M., *Los Salvadores del Niño o la invención de la delincuencia*, traducción de Félix Blanco, Editorial Siglo XXI, México, 1992.

TERRAGNI, Martiniano, *Justicia Penal de Menores*, 3ª. Edición actualizada y ampliada, Editorial La Ley, Departamento de Publicaciones de la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires, Buenos aires, 2010.

## Leyes y Convenciones

---



### Internacionales

Convención Internacional sobre los Derechos del Niño.

Las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para la Administración de la Justicia de Menores.

Las Reglas de las Naciones Unidas para la Protección de los Menores privados de Libertad.

Las Directrices de las Naciones Unidas para la Prevención de la Delincuencia Juvenil.

### Nacionales

Ley 26.061.

Ley 22.278.

Ley 22.803.

# Capítulo 7

SISTEMAS DE PROTECCIÓN INTEGRAL DE LOS DERECHOS DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES

## GESTIÓN ASOCIADA ENTRE ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL Y ESTADO. EL ROL DE LAS ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL

**Nora Schulman**

Licenciada en Servicio Social y Especialista en Derechos de NNyA.  
Directora Ejecutiva del Comité Argentina de Seguimiento y Aplicación  
de la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño.



Fundación  
Holcim Argentina



## CONTENIDOS

1. El rol de las Organizaciones de la Sociedad Civil en el cumplimiento de la Convención de los Derechos del Niño. ¿Qué significa Sociedad Civil?
2. Clasificación de las Organizaciones de la Sociedad Civil. Relaciones OSCs - Estado de acuerdo a esta última clasificación.
3. Rol de las Organizaciones de la Sociedad Civil desde la ley 26.061.
4. Mecanismos de seguimiento de la Convención y las Organizaciones de la Sociedad Civil.
5. Conclusiones

## Presentación

La ley 26.061 otorga gran legitimidad a la sociedad civil, proponiendo distintos ámbitos para su desarrollo y acción.

Como antecedente a estas disposiciones, encontramos que la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN) habilita a que los organismos especializados en temas de infancia realicen el seguimiento de la aplicación de la Convención, estableciendo que podrán presentarse en los exámenes de los informes que los gobiernos deben realizar ante el Comité de los Derechos del Niño de las Naciones Unidas (Artículo 44 de la CDN).

## OBJETIVOS

- Analizar el concepto de Organizaciones de la Sociedad Civil.
- Reconocer la importancia del rol que cumple la sociedad civil en el cumplimiento de la CDN y conocer los instrumentos y mecanismos de seguimiento de la CDN.
- Asumir el compromiso de capacitación, sensibilización, denuncia y vigilancia del cumplimiento de la CDN.
- Identificar cual es el rol que la ley 26.061 le reconoce a las Organizaciones de la Sociedad Civil.

## Estructura del capítulo

>> En primer lugar, se expondrán los desarrollos realizados hasta el momento por las Organizaciones de la Sociedad Civil respecto al seguimiento de la CDN.

>> Luego, se analizarán los desafíos ante los cuales nos coloca la Ley de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes.

### 1. El rol de la Sociedad Civil en el cumplimiento de la Convención sobre los Derechos del Niño

## ¿? | ¿Qué significa Sociedad Civil?

Para comenzar con este capítulo es preciso hablar de las instituciones, para ello utilizaremos la definición que hace Cornelius Castoriadis (1975) de **instituir**: “*fijar, delimitar, regular, estabilizar, enmarcar referentes para la organización social; esto se objetiva a través de normas, valores, lenguajes, procedimientos y métodos*”. Es a partir de allí que consideramos que las instituciones, dentro de este marco ideológico, deben servir para “instituir”: incorporando los nuevos modelos de atención a niñas, niños y adolescentes, para que puedan acceder a la ciudadanía e irse incorporando a una sociedad inclusiva y en condiciones de “acceso igualitario” para el cumplimiento de sus derechos.

Si tenemos que definir a la **sociedad civil** pensamos, en primer lugar, en un espacio de asociaciones autónomas y voluntarias. Si este es el significado que queremos darle, podemos preguntarnos si necesitamos el adjetivo “civil”. En este punto, podemos acordarnos de autores como John Locke o Jean Jaques Rousseau que pensaban que “civil” es antónimo de “natural”.

Lo característico de estas asociaciones autónomas y voluntarias es el hecho de ser creadas, como decíamos antes, “**instituidas**”, el hecho de estar sostenidas sobre la acción deliberada y racional de sus miembros.

Pero “civil” también podría querer decir “**civilizada**”, como lo interpretaba Adam Ferguson (1767) -quien posiblemente haya sido el primero en usar esta expresión en

su significado moderno-. O sea que, asociaciones civiles, serían así como las que cultivan ciertos hábitos de “civilidad” (Shils, 2003).

La pluralidad de connotaciones de “sociedad civil” subsiste entre las denominaciones más usadas, sin embargo, a veces utilizamos otros términos con connotaciones negativas para nombrar a las organizaciones de la sociedad civil: “organizaciones no gubernamentales” u “organizaciones sin fines de lucro”, como nombres genéricos.

Sin embargo, uno de los más abarcadores estudios comparativos internacionales propone una definición que se ha diseminado por toda América Latina y en las discusiones teóricas alrededor de este tema (Campetella, Gonzalez Bombal, et al 2000; Roitter, Rippetoe et al 1999; Salamon y Anheier 1996 y Thompson 1994; entre otros).

## 2. Clasificación de las Organizaciones de la Sociedad Civil

La definición propuesta en el estudio mencionado en el párrafo precedente, distingue a las **Organizaciones de la Sociedad Civil (OSCs)** como:

- “**Privadas**” (institucionalmente independientes del Estado);
- “**Autogobernadas**”
- **Que no distribuyen beneficios entre sus miembros**, aunque pueden generar beneficios derivados de la venta de bienes y servicios.

La definición conserva la distinción respecto del **Estado** (organizaciones voluntarias) y de las **empresas** (no distribuyen beneficios entre sus miembros) y pone el énfasis en la **autonomía** (son independientes de la

autoridad pública y autogobernadas).

Sin embargo, podemos decir, que si bien esta definición es abarcativa y coincide con los usos habituales, no es suficiente para dar cuenta de la multiplicidad de formas y propósitos que adoptan o pueden adoptar las diversas organizaciones.

Uno de los usos de la expresión “sociedad civil” tiene que ver con presentarse como un “espacio”, un lugar en el que se forman las asociaciones voluntarias, pero también como un “sujeto”, es decir, una entidad con propósitos y capacidades de acción.

Podríamos decir que, independientemente de su denominación, hay un reconocimiento de la acción de las organizaciones como “sujetos activos”, es decir, como actores clave, protagonistas, socios o aglutinadores de una parte importante de sectores sociales. Pero también, como “actores demandantes”, portadores de intereses específicos o instituciones de contralor, de defensa de derechos que actúan en nombre y representación de ciertos sectores de la población (ejemplo: comités de defensa de los derechos de niñas, niños y adolescentes, o de defensa de las mujeres, o de defensa de los derechos de comunidades indígenas, entre otros).

Un tema de discusión interesante tiene que ver con la participación, la incidencia o el impacto de las organizaciones en la formulación de las políticas públicas. Si consideramos esto a la luz de la realidad actual, no podríamos aún considerarla como algo habitual o consolidado. Debemos entender que la gestión de lo público como una práctica conjunta entre organizaciones formales e informales y los organismos del Estado no está

aceptada por la mayoría y estas relaciones aun presentan dificultades y obstáculos.

En los últimos años aumentaron las voces sobre el riesgo de ciertas prácticas que funcionalizan, en base a un modelo social determinado, el rol o posición que las organizaciones de la sociedad civil ocupan como actores sociales específicos. El riesgo tiene un doble sentido: por un parte, en tanto negación del Estado y, por otra parte, de la acción política como actividad orientadora de proyectos colectivos.

El principal nexo que une a las organizaciones con el Estado son los recursos económicos que éste transfiere por la ejecución de una política prediseñada. La primera preocupación de una institución con estrategia autonomista sería entonces, la obtención de recursos por fuentes alternativas al Estado. Una institución autonomista que cuente con recursos económicos los obtiene principalmente del exterior, aunque se trata de una posibilidad bastante restringida. También las puede haber sin fuente estable de recursos económicos, o que funcionen a partir del trabajo de personas interesadas en su existencia.

### *Otras clasificaciones desde la mirada del enfoque de derechos de niñas, niños y adolescentes*

Para tener un cabal conocimiento sobre la temática de la sociedad civil y su relación con la normativa de infancia consideramos importante hacer otras clasificaciones de las organizaciones no gubernamentales. En este sentido, vamos a exponer dos nuevas formas de clasificarlas que se corresponden claramente con los roles que le atribuye la ley 26.061 a la sociedad civil y a las organizaciones que actúan en su representación.

Tomando una primera forma de clasificar, existen dos tipos de OSCs:

- 1) las llamadas “prestadoras de servicios”, con trabajo directo con niñas, niños y adolescentes.
- 2) las organizaciones de defensa de los derechos, generalmente reunidas en federaciones, comités, colectivos o redes para la promoción y protección de los Derechos Humanos.

Siguiendo otra forma de clasificar a las OSCs, de acuerdo a lo publicado en un interesante libro elaborado por el Comité de Derechos del Niño de la República Oriental del Uruguay<sup>1</sup>, podemos distinguir tres tipos de organizaciones de la sociedad civil:

- 1) organizaciones de *incidencia autonomista*, aquellas que plantean estrategias de incidencia evitando trabar relaciones de dependencia con el Estado. Su accionar señala una postura singular viendo al Estado como garante principal de los derechos de niñas, niños y adolescentes. Desde este punto, el rol de la ONG supondría la vigilancia y el seguimiento permanente de la responsabilidad del Estado en materia de derechos. Es así como, desde esta postura, la dependencia respecto de los actores estatales se observa como un obstáculo a su capacidad de incidencia real en la problemática de la infancia;
- 2) organizaciones de *incidencia de frontera* que ejecuta programas mediante convenios con el Estado y está sujeta a un menú limitado de programas disponibles; y
- 3) organizaciones de *incidencia reactiva* que se encuadra también entre las organizaciones que ejecutan

<sup>1</sup> ONG y enfoques de incidencia en temas de infancia. Estudio cualitativo de estrategias, metodologías y recursos en Uruguay. Comité de Derechos del Niño Uruguay. Agosto 2005. Uruguay.

programas con financiamiento estatal, pero que tiene algunas diferencias con las definidas en el punto 2) que voy a pasar a explicar.

DE ACUERDO A LAS CARACTERÍSTICAS QUE SE DESCRIBEN, LAS ORGANIZACIONES DE INCIDENCIA AUTONOMISTA NO SON LAS MÁS COMUNES Y EN GENERAL SE ENROLAN EN LAS POSICIONES CONTRARIAS A LOS GOBIERNOS DE TURNO, CUALQUIERA SEA LA IDEOLOGÍA QUE ÉSTOS TENGAN. EN LAS ORGANIZACIONES DE INCIDENCIA DE FRONTERA SE PODRÍA ENMARCAR A LOS COMITÉS DE SEGUIMIENTO DE LOS DIFERENTES PAÍSES DE AMÉRICA LATINA. EN LAS ORGANIZACIONES DE INCIDENCIA REACTIVA PODEMOS ENCONTRAR A ALGUNOS HOGARES DE NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES QUE BRINDAN ATENCIÓN DIRECTA.

La diferencia entre estos dos modelos es la siguiente: las organizaciones de *incidencia de frontera* son concebidas como un agente con independencia en la relación con el Estado, en cambio, las organizaciones de *incidencia reactiva* no se conciben más allá de la ejecución del programa y sus condiciones, es decir, que actuando desde esta perspectiva, se encuentra “conforme” con su lugar en la relación establecida, mientras que el *incidencia de frontera* señala la tendencia de algunas OSCs a desarrollarse institucionalmente y adquirir crecientes responsabilidades, en vecindad simbólica y material con el Estado, al tiempo que fomentan su posición particular y colectiva en la arena de los derechos de infancia, en la reproducción de lazos fuertes con el Estado. Un ejemplo de este accionar de las organizaciones de *incidencia de frontera* está dado en las OSCs que participan en el diseño conjunto con el Estado de las políticas públicas en materia de infancia.

El punto de partida de la institución autonomista es concebir al Estado como garante para todos los niños del goce de sus derechos, y a la institución, como una herramienta para perseguir la cabal asunción de esa responsabilidad. El involucramiento con el Estado debe evaluarse a la luz de su potencial obstrucción del sendero principal de la institución. Y desde esta posición se observa a la dependencia económica respecto del Estado como un obstáculo importante a los fines de la institución.

En cambio, la estrategia que utilizan las OSCs de *incidencia de frontera* para relacionarse con el Estado es algo más “cercana” a la relación recién expuesta.

De alguna manera, se desdibujan los límites que separan la identidad de las organizaciones y la dificultad para determinar el espacio, las atribuciones y las obligaciones que adquieren estas organizaciones.

Desde esta modalidad, se logra una proximidad con los agentes estatales, como requisito funcional, donde las OSCs subsisten a través de los programas y proyectos que surgen del Estado en la temática.

Tomando este tipo de OSCs tenemos que reconocer que se trata de un análisis relacional, de vínculos emergentes, donde ambas partes presentan una gran capacidad para modificar sus posiciones de poder relativo. Se tiende a pensar que el Estado tiene una capacidad logística mejor desarrollada que las OSCs y una mayor legitimidad. En esta situación, las OSCs se autocolocan como intermedios entre el Estado y la ciudadanía.

A su vez, se agudiza la noción de que las OSCs se constituyen en “tomadoras de proyectos” estatales. Y en este

contexto se puede observar en algunos casos la ausencia de referencias críticas a la política económica que lleva adelante el Estado y su relación con la capacidad de incidencia de las organizaciones.

Para muchas organizaciones, la estrategia abierta de frontera que desarrollan algunas organizaciones, oculta “agendas implícitas” de penetración de espacios estatales que reportan beneficios particulares.

Desde una perspectiva, el hecho de que las OSCs ejecutoras se transformen en la cara visible del Estado es parte del contrato de la sociedad (que se constituye entre ellos y que reporta beneficios, aunque a veces de forma desigual, para ambos) y, en algún caso, esta situación parece políticamente conveniente desde que reduce el costo político del trato directo con los destinatarios y, además, canaliza demandas graves hacia arenas altamente regladas reduciendo el riesgo potencial de que otros actores políticos del sistema lo capitalicen organizando movilizaciones más complejas para el Estado.

Una de las críticas que se escucha a las OSCs con *incidencia de frontera* es que en el proceso de generalización de la “solución cómoda” para encontrar recursos de sobrevivencia, éstas son “cooptadas” por el Estado, cambiando su origen alternativo por un carácter oficialista.

Por último, las OSCs con estrategia de *incidencia reactiva*, (aquellas organizaciones que limitan su accionar a la ejecución de los programas y las políticas públicas que el Estado lleva, sin tener una planificación que se diferencie de las pautas que le dicta el accionar estatal) presentan como síntoma el conformismo asociado al estancamiento de algunos programas ejecutados durante varios años. Uno

de los argumentos que utilizan estas organizaciones para no elaborar una planificación propia es que suponen como verdad última y límite que el Estado es también el último responsable en materia de infancia y que desde este lugar es el Estado el que tiene capacidades para “crear” y “destruir” OSCs. De esta forma, las OSCs tienen una visión conformista, donde es el Estado el que paga por un servicio que las organizaciones brindan.

La estrategia reactiva se expresa fuertemente desplazando enfoques alternativos del propio razonamiento: si el asistencialismo forma parte estructural de la “sociedad”, entonces los enfoques de participación quedan tácitamente relegados.

En suma, desde la perspectiva de la *incidencia reactiva*, se considera que nada puede hacerse sin el Estado, y de esta forma se descarta la posibilidad de la organización de buscar y de poder elaborar alternativas posibles diferentes a la perspectiva que les “baja” del Estado.

### **Relaciones OSCs - Estado de acuerdo a esta última clasificación.**

Las organizaciones no son meras canalizadoras de demandas y recursos. Muchas veces el éxito de su intervención se basa, fundamentalmente, en la posibilidad de construir un entramado social más sólido y ser constructoras de ciudadanía. Y aquí volvemos a rescatar este concepto que tiene que ver con la posibilidad de empoderar a sus representados, democratizar y crear condiciones favorables para la movilización de recursos y oportunidades políticas propicias para su intervención.

Por último y en relación con este punto, es necesario resaltar brevemente el tema de la constitución de redes

sociales.

A partir de los años setenta, diversas disciplinas comienzan a desarrollar la noción de redes vinculadas a la acción colectiva, constituida por redes de instituciones de diversos tipos.



SE ENTIENDE POR REDES DE ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL A UN “COLECTIVO DE ORGANIZACIONES FORMALES O INFORMALES, NUCLEADAS EN TORNO A ALGÚN ASPECTO EN COMÚN: TERRITORIAL, TEMÁTICO, ORGANIZATIVO, ETC., DONDE SE RECONOCEN DIVERSOS MODOS DE VINCULACIÓN Y A TRAVÉS DEL CUAL CIRCULAN DIVERSOS TIPOS DE RECURSOS EN TORNO A UNA ACCIÓN COLECTIVA”

Los elementos principales de una estrategia de relacionamiento con el Estado desde el punto de vista de las organizaciones con *incidencia autonomista* es muy difícil de delinear. Este tipo de instituciones son realmente escasas, al mismo tiempo que las reflexiones sobre la necesidad de mantener autonomía son relativamente abundantes en los discursos. Las referencias se dirigen a dos puntos: en primer término a las diversas dificultades que genera un vínculo demasiado estrecho con el Estado (en primer lugar a la hora de realizar denuncias que lo indiquen como agente violador de derechos y en segundo lugar a los problemas intrínsecos que conlleva el tipo de políticas que se desarrollan cuando se llevan a cabo convenios con el Estado) y en segundo término a la problemática que significa llevar algunas políticas en concordancia con el Estado.

### 3. El rol de las organizaciones de la Sociedad Civil desde la ley 26.061

Teniendo en cuenta los recientes cambios en el marco normativo del país, es interesante reflexionar sobre el significado de la promulgación de la ley 26.061, de Protección Integral de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes para nosotros, como ONG representante de la sociedad civil.

En este punto, queremos mostrar de qué forma nos legitima cómo nuevos actores sociales y establece nuevas relaciones dentro del Sistema de Protección Integral de Derechos. Como ya estuvimos analizándolo en capítulos anteriores de este curso, la sanción de la ley llevó quince años de arduo trabajo de parte de diferentes actores sociales: organizaciones de la sociedad civil, legisladores que se fueron comprometiendo con la ideología del nuevo paradigma, que escucharon y se abrieron a una construcción participativa y una fuerte decisión política de llevar adelante los cambios necesarios para respetar los

Derechos Humanos de las niñas, niños y adolescentes.

La ley, al marcar el inicio de una profunda reforma institucional, marca nuevas reglas de juego, al establecer políticas públicas que equivalen a realizar grandes cambios institucionales y en la oferta de servicios destinados a la infancia.

LEY 26.061 HABILITA A LA SOCIEDAD CIVIL  
COMO UN NUEVO ACTOR EN VARIAS PARTES  
DE SU ARTICULADO.

Fundamentalmente, cuando se le reconoce en sus acciones de incidencia en la problemática de infancia, que trasciende la noción de asociarla con la ejecución de programas de atención directa, para ocuparse de las articulaciones con el Estado, el monitoreo y el control efectivo del cumplimiento de las políticas públicas y las relaciones entre las OSCs entre sí, en la constitución de redes y federaciones.

Es así como en el Artículo 4, donde se habla sobre la elaboración de las políticas públicas, el inciso c) propone la posibilidad de la gestión asociada entre los organismos estatales y los organismos que representan a la sociedad civil; a su vez, en el mismo artículo, en el inciso e) se fomenta la constitución de organizaciones u organismos que tengan como fin la protección y la defensa de los derechos de niñas, niños y adolescentes.

En el artículo 6 se habla específicamente de la participación de la comunidad ejerciendo sus derechos democráticos a partir de lo cual legitima la posibilidad de ser parte activa a los fines de una vigencia plena y efectiva de los derechos y garantías que les corresponden a niñas, niños y adolescentes.

*Cuando la ley establece cómo se debe conformar el Sistema de Protección de Derechos, también incluye la participación de las organizaciones que representan a la sociedad civil como parte integrante de ese sistema, de varias formas:*

- >> como actores dentro de los mecanismos de ejecución de los programas que llevan adelante los organismos estatales o
- >> como parte de un organismo de seguimiento en coordinación articulada con los municipios y comunas en

la realización de los programas orientados a la protección integral de los derechos (artículo 42).

El Capítulo IV de la ley se dedica íntegramente a las organizaciones no gubernamentales definiéndolas, estableciendo su regulación y obligaciones; las cuales podrían ser enumeradas de la siguiente manera:

\* respetar y preservar la identidad de niñas, niños y adolescentes, ofreciéndoles un ambiente de respeto, dignidad y no discriminación;

\* respetar y preservar los vínculos familiares y de crianza y velar por su permanencia en el seno familiar, no separando a los grupos de hermanos;

\* no limitar derechos;

\* garantizar el derecho a ser oído, que su opinión sea tenida en cuenta y mantenerlos informados sobre su situación legal de forma que sea comprensible;

\* brindar atención personalizada;

\* ofrecer instalaciones habilitadas y controladas por las autoridades;

\* rendir cuentas.

Si bien es cierto que en el articulado de la ley están muchas de las funciones y el rol que compete como organizaciones de la sociedad, sería interesante realizar algunos comentarios al respecto:

En primer lugar, podríamos decir que la mayoría de las organizaciones de nuestro país no respetan aun el cumplimiento del Capítulo 4.

Si pensamos desde una de las clasificaciones mencionadas (de incidencia autonomista, de frontera

o reactiva) podremos observar en la práctica cotidiana que predominan las organizaciones de “*incidencia reactiva*”; es decir, las organizaciones que ejecutan programas impuestos y “viven” del financiamiento del Estado, estando conformes con ese lugar que ocupan, sin cuestionar o intervenir en el armado y la discusión sobre las políticas públicas. Solo cuestionan el accionar del Estado cuando desde su rol de “prestadoras de servicios” no están de acuerdo con el monto de las becas o con las sumas asignadas para el cuidado de las niñas y niños que atienden.

O bien, encontramos algunas organizaciones -de las llamadas *autónomas*- que están siempre en “guardia” tratando de separarse y marcar su independencia en la relación con el Estado no dejando oportunidades de diálogo para el consenso y la negociación.

Entre estas dos líneas de incidencia, se encontrarían las organizaciones descriptas en la ley 26.061.

**¿?** *Pero, ¿en qué instituciones estamos pensando en términos de defensa de los derechos de niñas, niños y adolescentes y el respeto por su derecho como ciudadanos?*

- Instituciones que actúen representando los intereses de las niñas, niños y adolescentes sin actuar por ellos ni en nombre de ellos y sin consultarlos;
- Instituciones que puedan participar democráticamente en espacios públicos participativos de debate y decisión pluralista (en ámbitos barriales y municipales);
- Instituciones que puedan definir

prioridades, metas a alcanzar en forma horizontal con otras OSCs, o establecer alianzas estratégicas con los gobiernos locales, provinciales e incluso nacionales;

- Instituciones que se constituyan en puntos de referencia para convocar a la comunidad ampliada y comprometerla en el cumplimiento de las metas;
- Instituciones con responsabilidad colectiva y con buena comunicación con otros actores sociales: los gubernamentales, las otras organizaciones sociales, las familias y las niñas, niños y adolescentes.

Este ideal de organizaciones no es tan complicado de obtener, es necesario bajar un poco la omnipotencia de sentirse los dueños de los niños, perder el miedo a involucrarse, discutir y negociar políticas públicas y poder constituirse e integrarse en redes institucionales que se comprometan a actuar de manera determinada, según su competencia, para prevenir violaciones de derechos y para restituirlos o para peticionar que los derechos sean restituidos.

Un ejemplo de las múltiples e importantes funciones que pueden ejercer las OSCs antes mencionadas es su participación activa en la promoción e integración de los Consejos Locales de Derechos establecidos en las distintas legislaciones provinciales y nacionales.

#### 4. Mecanismos de seguimiento de la Convención y las Organizaciones de la Sociedad Civil

La convención es el primer tratado internacional de derechos humanos en hacer un reconocimiento formal a las organizaciones de la sociedad civil

dado que, como se señaló más arriba, están legitimadas explícitamente a desempeñar un papel activo en el seguimiento del cumplimiento de la convención por parte de los estados.

Para entender cómo esa posibilidad llega a expresarse concretamente, es necesario primero describir brevemente el mecanismo establecido en la Convención. En su artículo 43 se dispone la creación en el ámbito de las Naciones

Unidas del *Comité de Derechos del Niño* como órgano de seguimiento y supervisión de la aplicación del tratado. En el 44 compromete a los Estados a presentar informes sobre los avances en la aplicación de la Convención y en el 45 habilita también a organismos especializados en infancia a presentar informes sobre los alcances del cumplimiento por parte de los Estados.



EL COMITÉ DE LOS DERECHOS DEL NIÑO PROMUEVE QUE EL PROCESO DE PREPARACIÓN DE LOS INFORMES DE LOS ESTADOS PARTES SEA AMPLIO Y PARTICIPATIVO Y LO CONSIDERA UNA OCASIÓN PARA EFECTUAR UNA REVISIÓN COMPLETA DE LA LEGISLACIÓN, LAS REGLAMENTACIONES, LOS PROCESOS ADMINISTRATIVOS Y LAS PRÁCTICAS NACIONALES. (GRUPO DE LAS ONGS PARA LA CONVENCION SOBRE LOS DERECHOS DEL NIÑO 2006)

El Comité está compuesto por 18 expertos independientes que son elegidos por los Estados Partes, a título personal y por un periodo de cuatro años. Para la elección, se tienen en cuenta criterios de equidad en la distribución geográfica y en la representación de los principales

sistemas jurídicos.

El Comité se reúne tres veces por año en Ginebra (Suiza) con el objeto de revisar los informes presentados y realizar las correspondientes observaciones en el marco de un diálogo constructivo con los Estados. La mecánica consiste en:

\* Recibir los informes de los Estados parte, de las OSCs o de redes de organizaciones de cada país y de otras agencias de las Naciones Unidas;

\* Recabar información escrita y a veces oral de distintas fuentes gubernamentales y no gubernamentales;

\* Analizar los aportes y preparar una agenda de temas.

\* A partir de allí, representantes de los Estados son invitados a la sede del Comité en Ginebra para discutir el informe y responder preguntas.

\* Sobre esta base el Comité prepara las recomendaciones para que los países profundicen o modifiquen sus políticas para lograr el efectivo cumplimiento de la CDN.

El Comité de los Derechos del Niño alienta especialmente a las OSCs a presentar informes, documentación u otra información pertinente a la aplicación de la Convención en los distintos países con el objeto de tener elementos para confrontar la información presentada por los gobiernos.

## LA PRESENTACIÓN DE LOS INFORMES DE LOS ESTADOS PARTES

De acuerdo con el artículo 44 de la Convención, los Estados deben presentar un informe dos años después de haber ratificado la Convención. Luego, deben presentar, cada cinco

años, informes sobre la evolución de la situación. Además, entre esos periodos, el Comité puede solicitar un informe complementario o información adicional.

Los informes periódicos de los Estados deben incluir información sobre:

- Las medidas adoptadas en respuesta a las sugerencias y recomendaciones hechas por el Comité tras examinar el informe anterior.

- Las medidas tomadas para observar los avances, incluyendo los objetivos, los plazos y la incidencia real de las medidas.

- La asignación de presupuestos y de otros recursos destinados a los Niños

- Datos estadísticos por género y edad



LOS GOBIERNOS TIENDEN A REDACTAR INFORMES LEGALISTAS. POR ELLO, LAS ONGS EJERCEN UN PAPEL ESENCIAL APORTANDO INFORMACIÓN SOBRE LA APLICACIÓN CONCRETA O LA FALTA DE APLICACIÓN DE LA CONVENCION (GRUPO DE LAS ONGS PARA LA CONVENCION SOBRE LOS DERECHOS DEL NIÑO 2006)

## LOS INFORMES DE ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL

Como se señaló más arriba, a fin de obtener una descripción más completa de los derechos del niño en cada país, el Comité busca información escrita procedente de otras fuentes, tales como organizaciones no gubernamentales e intergubernamentales. En función del artículo 45 (a) de la Convención, el Comité de los Derechos del Niño puede invitar a organismos especializados, a la UNICEF y a “otros órganos competentes” a prestar asesoramiento especializado sobre la aplicación de la Convención, esto incluye a las organizaciones de la sociedad civil.

El Comité busca información de las OSCs a fin de obtener una evaluación independiente acerca de las circunstancias y de las dificultades encontradas en la aplicación de la Convención.

Es evidente entonces, que la



EL OBJETIVO DEL INFORME DE LAS OSCS DEBE SER LA REALIZACIÓN DE UN ANÁLISIS SISTEMÁTICO DE LA MEDIDA EN QUE LAS LEYES, POLÍTICAS Y PRÁCTICAS DEL ESTADO, EN TODAS LAS JURISDICCIONES, CUMPLEN CON LOS PRINCIPIOS Y NORMAS DE LA CONVENCIÓN. EL INFORME TAMBIÉN DEBE RECURRIR A LA MÁS AMPLIA VARIEDAD POSIBLE DE FUENTES DE CONOCIMIENTOS, PERICIA Y EXPERIENCIA, INCLUYENDO LAS OPINIONES Y VIVENCIAS DE LOS NIÑOS Y NIÑAS. (GRUPO DE LAS ONGS PARA LA CONVENCIÓN SOBRE LOS DERECHOS DEL NIÑO 2006)

información que pueden proporcionar las OSCs constituye un elemento muy importante en el proceso de supervisión y una oportunidad para comunicar a las instancias internacionales sus preocupaciones sobre la situación de los niños y niñas.

A nivel nacional, la preparación del informe de las OSCs alienta y facilita el debate público sobre las políticas del gobierno, ofrece a las organizaciones un medio para influir en la agenda política del país y crea una oportunidad de diálogo con los altos funcionarios del gobierno acerca de las medidas del Estado para cumplir con la Convención.

En la redacción de su informe, las OSCs pueden basarse en las observaciones finales hechas por el Comité de los Derechos del Niño respecto a los informes anteriores, ya que de este

modo pueden dar cuenta sobre los avances realizados con relación a los señalamientos que fueron realizados al país y sobre la suficiencia o no de dichos avances.

Las organizaciones de la sociedad civil también pueden presentar información que complete el informe del Estado Parte, en particular en dimensiones en los que el informe del gobierno carece de información.

## EL SEGUIMIENTO POR PARTE DE LAS OSC EN ARGENTINA

A partir de la aprobación de la Convención se estimuló en todo el mundo la creación de comités, coaliciones o redes de OSCs que se propusieran cooperar y coordinar programas de seguimiento de la aplicación de la CDN. Las coaliciones nacionales suelen permitir un control más efectivo de la aplicación de la Convención en todo el territorio, especialmente si tienen una base representativa.

Argentina no fue ajena a este movimiento que se expresaba a nivel mundial. Ya en la etapa de redacción de la Convención, grupos de OSCs participaron activamente en la discusión sobre los contenidos y artículos que debía incorporar la norma internacional, especialmente los referidos a la identidad. La Convención sobre los Derechos del Niño incorporó los artículos 7, 8 y 11 a solicitud de la Asociación “Abuelas de Plaza Mayo”, organización que hoy preside el Comité Argentino de Seguimiento y Aplicación de la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño (CASACIDN).

Las organizaciones de nuestro país también han sido muy activas en el proceso de preparación y presentación de los llamados “informes alternativos”.

Desde el CASACIDN hemos elaborado el Primer Informe No Gubernamental al Comité de Derechos del Niño de Ginebra, que fue presentado y fundamentado ante el Comité de Expertos de Naciones Unidas en Ginebra en 1994. En 1999 elaboramos el Informe preliminar de las organizaciones no gubernamentales argentinas sobre la aplicación de la Convención Internacional de los Derechos del Niño.

En 2002, otra coalición de organizaciones de infancia, el Colectivo de Derechos de Infancia y Adolescencia presentó un informe alternativo al del Estado sobre la situación de la infancia y adolescencia en nuestro país que abordó aspectos tales como salud, educación, legislación, pobreza y violencia institucional, entre otros.

En ambos casos estas presentaciones complementaron las que hiciera el Estado Argentino en 1994 y en 2002.

En 2009 el CASACIDN encaró la elaboración del tercer informe periódico alternativo que debía ser presentado a principios del 2008, el primero después de la sanción de la ley 26.061 de Protección Integral de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes. Dicho informe fue presentado en febrero de 2010 y su construcción tuvo características distintivas de las elaboraciones anteriores.

## **FORTALEZAS Y DEBILIDADES EN LA ELABORACIÓN DE LOS INFORMES**

La construcción de los informes ha revelado dificultades y fortalezas. Entre los obstáculos hemos detectado la poca capacidad estructural de las coaliciones nacionales, la falta de respuesta inmediata a las violaciones detectadas cotidianamente, la poca difusión de los informes en el ámbito nacional y las escasas

actividades regulares de movilización y monitoreo.

Como sociedad civil también enfrentamos dificultades para la obtención de financiamiento porque desarrollamos una tarea cuyos resultados no son visibles a corto plazo, y fundamentalmente porque no se percibe de manera inmediata que influir en el cambio de la legislación y de las políticas públicas contribuye a mejorar la calidad de vida de toda la población infantil y adolescente de nuestro país.

Otro de los obstáculos significativos refiere al acceso a la información en torno a la situación de la infancia, resultado del hecho de que hasta el momento hay pocas investigaciones en el tema por los pocos estímulos para investigar y poca inversión en la generación y sistematización de estadísticas más allá del INDEC y sus mediciones generales.

Entre las fortalezas hemos percibido que tenemos posibilidades y capacidades para incidir sobre la agenda nacional, para lograr un reconocimiento legítimo a la voz de la sociedad civil y para mejorar y elevar nuestras prácticas a partir del intercambio y el trabajo en red y de la redefinición de estrategias de acción.

Desde el CASACIDN consideramos que el informe debe transformarse en un elemento de movilización social que posibilite el seguimiento y monitoreo de la CDN, que dé un panorama de la situación de la infancia y muestre el verdadero alcance de la aplicación de la CDN en ámbitos donde debería constituirse en un instrumento fundamental de cambio de paradigmas, tanto en los aspectos legales como en los referidos a las políticas públicas.

También creemos que representa una oportunidad para aportar al

fortalecimiento de las potencialidades de las OSCs y a la formación de coaliciones fuertes de defensa de los derechos humanos de los niños y las niñas.

El informe, en este sentido, representa siempre una nueva oportunidad para promover el análisis de la realidad actual, alentar el debate público sobre las políticas de infancia y sobre los pasos que aún deben ser dados para hacer efectivos todos los derechos y provocar en la sociedad civil reflexiones autocríticas sobre la trascendencia de la promoción y aplicación de la CIDN en los diversos ámbitos de aplicación. El informe elaborado en el 2009, al que hacemos referencia al comienzo, fue presentado ante el Comité de los Derechos del Niño de las Naciones Unidas, en febrero de 2010.

Para el CASACIDN era importante, a partir de las experiencias anteriores, lograr una gran participación federal, es decir, que el Informe pudiera contener las realidades locales y regionales.

Una de los objetivos que se tuvo en cuenta al momento de la elaboración del Informe era que no fuera solamente realizado por técnicos “de escritorio”, sino un instrumento de trabajo participativo que permitiera la discusión de las políticas públicas de la región, o la ausencia de las mismas, así como conocer en profundidad el estado actual de las legislaciones provinciales y su correlato con la ley nacional 26.061

Otra faceta de este informe fue, sin duda, la importancia de los espacios de articulación entre los funcionarios provinciales y las organizaciones de la sociedad civil de cada provincia. Se dieron diálogos muy productivos donde se reconocieron los errores y las dificultades en la elaboración y la ejecución de políticas públicas y también los planteos de las

organizaciones.

## DESARROLLO METODOLÓGICO

Dada la amplitud geográfica y poblacional del país, para este informe se agruparon y organizaron las provincias en siete regiones:

- Noroeste Argentino (NOA): Jujuy, Salta, Tucumán, Catamarca y Santiago del Estero.
- Noreste Argentino (NEA): Chaco, Corrientes, Formosa y Misiones.
- Cuyo: Mendoza, La Rioja, San Juan y San Luis.
- Patagonia: Neuquén, Rio Negro, Chubut, Santa Cruz, Tierra del Fuego e Islas del Atlántico Sur.
- Centro: Córdoba, Entre Ríos, La Pampa y Santa Fe.
- Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Se contempló un conjunto de indicadores para cada una de las dimensiones, con el fin de elaborar el informe país con referencias locales particulares, pero con inquietudes y preocupaciones nacionales. El desarrollo de esta metodología se inscribió en estrategias participativas por región que incluyó la máxima cantidad y multiplicidad de actores posibles.

Participaron integrantes de organizaciones de la sociedad civil y representantes de ámbitos gubernamentales.

Con el fin de obtener los resultados buscados se desarrollaron una serie de actividades:

- Reuniones del Comité Argentino de Seguimiento y Aplicación de la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño (CASACIDN) con organizaciones de las provincias para acordar responsables locales, estrategia

- de trabajo y cronograma.
- Selección y apoyo a 1 organización de la sociedad civil por región para generar la convocatoria ampliada a otras organizaciones de la sociedad civil, universidades, funcionarios de los ejecutivos, legislativos y miembros de la justicia.
  - Recolección de información en las regiones de acuerdo con los criterios establecidos en la propuesta metodológica.
  - Realización de los Foros Regionales con el propósito de establecer criterios de trabajo comunes y de metas de corto y largo plazo para el cumplimiento de la CDN. Contaron con la participación de autoridades de los ejecutivos: nacional, provinciales y municipales; legisladores; representantes de las organizaciones de la sociedad civil; especialistas de universidades y funcionarios de la justicia.

Por último, y en relación con la presentación del Informe, una institución que representa a una parte de la sociedad civil argentina ante los expertos más destacados del mundo en el ámbito de la infancia en el Palacio Wilson, cuna de la Liga de las Naciones, antecedente inmediato de la Organización de las Naciones Unidas, obliga a renovar el compromiso en la defensa de los derechos de todas las niñas, niños y adolescentes de nuestro país.

## 5. Conclusiones

Las organizaciones que representan a la sociedad civil deben contribuir al cumplimiento efectivo de los derechos de los niños, niñas y adolescentes a través de

una tarea permanente de capacitación, sensibilización, denuncia y vigilancia del cumplimiento de la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño, de la ley 26.061 y del marco jurídico que se refiere a la protección y promoción de los derechos humanos de niñas, niños y adolescentes.

Desde el CASACIDN creemos que las OSCs debemos ayudar a construir una nueva subjetividad diferente de las niñas, niños y adolescentes, basada en el nuevo paradigma establecido por la CDN y la ley 26.061, ya que su aplicación compromete no sólo al Estado sino también a la sociedad civil a realizar cambios fundamentales en la manera de entender y actuar en relación a los chicos.

Esta concepción implica salir de las decisiones que disponen de niñas, niños y adolescentes como objetos e ir avanzando en la formulación de marcos normativos, políticas y programas que proyecten a estas niñas y niños como ciudadanos a través de la protección integral de sus derechos. Y aquí, en este punto, es donde aparece el gran desafío para las OSCs, para la sociedad civil, para el histórico y para el nuevo y dinámico movimiento que trabaja con los derechos de niñas, niños y adolescentes: poder transformar ese nuevo modelo de percibir a la infancia en consenso cultural y político y avanzar en las transformaciones políticas y jurídicas requeridas para poder transformar la utopía en realidad.

Una sociedad civil debe estar preparada para tejer, afirmar y fortalecer alianzas fundamentales entre las distintas organizaciones que la componen y entre éstas y los Estados. Los chicos y chicas argentinos ya tienen una ley que protege sus derechos. Es una obligación del Estado hacerla efectiva y una responsabilidad de toda la sociedad exigir su cumplimiento.

# Capítulo 8

SISTEMAS DE PROTECCIÓN INTEGRAL DE LOS DERECHOS DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES

## REVISIÓN DE LAS PRÁCTICAS INSTITUCIONALES DE LAS ORGANIZACIONES SOCIALES DESDE UN ENFOQUE DE DERECHOS

**María Inés Peralta**

Licenciada en Trabajo Social. Magister en Ciencias Sociales con Orientación en Políticas Sociales. Profesora Adjunta regular de la Universidad Nacional de Córdoba. Investigadora en la línea temática de Derechos y Exclusión y en Políticas Públicas en Niñez y Adolescencia. Miembro de Servicio a la Acción Popular.



UNC



SAA

SEU



Fundación  
Holcim Argentina



## CONTENIDOS

- Revisión de las prácticas institucionales de las Organizaciones Sociales desde un enfoque de derechos.
- Prácticas institucionales como portadoras de significación cultural y simbólica.
- Análisis crítico y superación de presupuestos referidos a niños/as, adolescentes y sus familias desde un enfoque basado en derechos.
- Intervención Social: acciones asistenciales, preventivas, promocionales; directas e indirectas. Su sentido en los procesos de lucha por las necesidades y en las políticas de distribución, reconocimiento y participación.

## OBJETIVOS

1. Comprender el concepto de espacio público como algo más amplio que “lo estatal”, incluyendo a las organizaciones de la sociedad civil.
2. Comprender la complejidad de un proceso de cambio paradigmático.
3. Revisar el sentido dado a la protección como marco para las estrategias de intervención típicas.
4. Reflexionar sobre el significado de lo político como una

dimensión presente en las estrategias de intervención de las OSC.

## Interés principal que orienta el capítulo

“Revisar prácticas” implica hacer una mirada crítica de uno mismo y reconocer qué cosas hace falta cambiar. Pero antes de actuar es necesario ponernos de acuerdo en los términos que usamos para mirar lo que somos y lo que hacemos.

Por ello, creemos necesario aclararnos algunos conceptos: para comprender de qué hablamos cuando utilizamos el término *Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC)* debemos comenzar por ubicarlas en el marco del concepto de sociedad civil y espacio público; y reconocer que hay una gran diversidad de tipos de organizaciones en la sociedad civil según los criterios que utilicemos para caracterizarlas. En el capítulo anterior ya se han trabajado criterios de clasificación de las OSC, por lo que invitamos a recuperarlos. Esta base es necesaria para comprender que entre las organizaciones que trabajan con niños/as hay grandes matices y diferencias que suelen ser difíciles de ver con objetividad, requiriendo un esfuerzo especial para ser reconocidas, analizadas, sometidas a crítica y, así, estar en condiciones de orientar y reorientar sus acciones desde un enfoque de derechos de la niñez. Con esta intencionalidad presentaremos algunos rasgos presentes en las concepciones desde las cuales se piensa y se actúa con niños/as y adolescentes desde un perfil tradicional de OSC y algunas pistas para pensar el aporte de estas organizaciones desde una perspectiva política ineludible

cuando se pretende jugar un papel en las transformaciones que se están proponiendo en este curso.

## 1. El espacio público: mucho más que “lo estatal”

Desde el sentido común y en el lenguaje cotidiano solemos asimilar lo “público” a lo que es de competencia del Estado; y todo lo que queda fuera de esta competencia se caracteriza como “privado”. Pero la relación estado-sociedad es muy compleja y requiere algunas precisiones.

Nos interesa abordar esta relación ya que las OSC no son “estatales” pero, por su tarea y misión institucional, abordan cuestiones que más allá de interesar o preocupar a las personas que forman parte de la organización, interesan o preocupan a la sociedad toda y al Estado.

Estamos afirmando que la niñez y la adolescencia es un tema que preocupa a la sociedad y al Estado pero, también, que no todas las expresiones de esa preocupación van en un mismo sentido. Por el contrario, al trabajar con los/as chicos/as nos encontramos con OSC que mantienen distintos

criterios entre sí, pero también nos podemos encontrar con distintas personas o colectivos que, al interior de una misma OSC sostienen diferentes criterios o enfoques.

*Es necesario contar con algunas herramientas teóricas que permitan analizar esta complejidad. Para ello proponemos partir de una definición de Jürgen Habermas (citado por Arato y Cohen, 1999:37-55), y hacernos algunas preguntas que permitan reflexionar sobre la relación entre las organizaciones de la sociedad civil y “lo público- no*

*estatal”.*

“LA ESFERA PÚBLICA SE REFIERE A UN ESPACIO JURÍDICAMENTE PRIVADO EN EL QUE INDIVIDUOS SIN ESTATUS OFICIAL BUSCAN PERSUADIRSE LOS UNOS A LOS OTROS POR MEDIO DE LA ARGUMENTACIÓN RACIONAL Y LA CRÍTICA EN TORNO A ASUNTOS DE INTERÉS GENERAL”

**¿?** *¿Las OSC forman parte de un espacio “jurídicamente privado”?*

Las OSC no tienen una dependencia legal ni funcional de organismos estatales. Las situaciones que podemos encontrar son:

**\* OSC que no cuentan con personería jurídica:** en este marco, las reglas, modos de proceder, modos de controlar, modos de tomar decisiones, surgen en su totalidad de los debates y confrontaciones, explícitas o implícitas, que los miembros van desarrollando en la vida cotidiana de la organización. Ejemplo de ellos son una diversidad de grupos y redes comunitarias que actúan articuladamente sin una estructura normativa formal.

**\* OSC que cuentan con personería jurídica:** ello implica registrarse por reglas y/o normas provinciales que se imparten desde organismos pertinentes (Direcciones de Inspección de Sociedades Jurídicas o Direcciones de Fomento Cooperativo y Mutuales, por ejemplo) frente a los cuales hay que rendir cuentas anualmente. Ejemplo de ellas, son cooperativas, mutuales, asociaciones sin fines de lucro, centros vecinales, clubes vecinales, bibliotecas, etc.

Dichas normas constituyen un marco al cual hay que adecuarse pero, en la vida de todos los días, queda un amplio margen entre los miembros de la organización para discutir y decidir el modo en que se toman las decisiones, se organizan las acciones, se rinden cuentas, etc.

### ¿? *¿Buscan persuadirse los unos a los otros por medio de argumentos?*

Para respondernos esta pregunta necesitamos explicitar algunas cuestiones previas. Al pensar en las OSC que conocemos, ya sea porque pertenecemos a una o porque trabajamos con algunas de ellas, podremos identificar una diversidad de enfoques y acciones.

Se nos presentarán distintas organizaciones con distintos énfasis en su accionar y en sus concepciones: acciones caritativas vinculadas a una lógica moralizadora, acciones de control asentadas en lógicas normalizadoras, acciones asistenciales prioritariamente preocupadas por la urgencia y el corto plazo, acciones preventivas y promocionales que incorporan un análisis más integrado y de mediano y largo plazo, acciones de denuncias y reivindicaciones que incorporan un sentido político estratégico.

Es muy importante señalar que esta enumeración de tipos de énfasis de ningún modo pretende encasillar o etiquetar a las organizaciones y sus prácticas. Ello sería imposible porque justamente las prácticas sociales se definen en las relaciones y significados que los sujetos les imprimimos. Por lo tanto, no son unívocas ni van en una única dirección: siempre están en tensión y justamente allí nacen las

posibilidades de cambio.

Pero sí es necesario reconocer los énfasis y tendencias de las prácticas de las OSC para poder:

- Preguntarnos y profundizar una mirada crítica sobre los modos de hacer las cosas y las prioridades que las orientan.
- Identificar con qué otras organizaciones interesa establecer relaciones de identidad y complementariedad o de confrontación.

Este tipo de reflexión y análisis es fundamental porque la sintonía en las formas de pensar permite conformar grupos y/o alianzas que sumen esfuerzos diferentes en el mismo sentido, identificando aquellos actores sociales con los cuales no existe alianza posible. De este modo será posible fortalecer modos de pensar y hacer con los niños/as y adolescentes como sujetos de derechos, debilitando la perspectiva tutelar que aún sigue impregnando muchas prácticas sociales.

Además de las formas de pensar o concepciones, es importante reconocer el lugar que ocupan las OSC en relación a otros actores sociales. Una de las características de la mayoría de las OSC es que “dependen” en cierta medida de “otros” actores sociales, ya sea porque éstos toman decisiones sobre acciones que las OSC se proponen desarrollar o porque les aportan recursos necesarios para que las mismas sean posibles de ejecutar.

Otras organizaciones tal vez no tienen este tipo de “dependencias” pero sí se plantean influir en el modo en que otras organizaciones ven, analizan o actúan respecto a los problemas y necesidades de chicos/as.

Cualquiera de estas situaciones nos

lleva a reconocer la importancia estratégica que ocupan las relaciones entre organizaciones. Ya sean de cooperación, de confrontación, de disputa, de apoyo; en todas ellas los intercambios, acuerdos y desacuerdos implican desarrollar la capacidad de dar razones, de fundamentar posiciones, de convencer acerca de las ventajas de una postura u otra, etc.

Entonces, concepciones o formas de pensar y estrategias de alianzas y confrontación son dos dimensiones a tener en cuenta cuando nos interesa argumentar para convencer. En una sociedad claramente comprometida con un sentido democrático de la política, estas tensiones se dirimen a través de argumentos, razones y debates. Por ello, los procedimientos comunicativos son centrales y requieren una atención especial; no sólo al interior de cada organización sino también porque saliendo de las paredes de cada organización a debatir con otras organizaciones, se crea otro espacio distinto y superador de cada organización y de la suma de organizaciones, un espacio distinto: el espacio público.

### ¿? | ¿Las OSC abordan asuntos de interés general?

Tendríamos que reflexionar un momento sobre qué asuntos se delibera, discute, acuerda o desacuerda. Los problemas asociados a la niñez y la adolescencia deben ser los temas sobre los que nadie pondría en duda que “nos interesan y preocupan a todos”. Y por ello, pareciera que somos capaces de dejar a un lado las diferencias para unirnos armoniosamente detrás de un mismo objetivo en esta preocupación compartida.

Ante este supuesto naturalizado caben dos reflexiones:

-Por un lado, respondernos a la pregunta: ¿estamos seguros de que solamente actuamos por los intereses de los chicos? Cada una de las organizaciones sobre las cuales hablamos también tiene intereses: ser reconocidas por su trabajo, ya sea por los sujetos a los cuales dirige su accionar, como por otras OSC abocadas a la misma temática como por instituciones en general de su medio; o contar con recursos económicos para sostener y ampliar su trabajo y por lo tanto a la misma organización, por ejemplo. Pero, es muy común que estos intereses no se expliciten y muchas veces se intenten mantener ocultos, ya que si se resaltaran se perdería el componente de “desinterés” que suele ser considerado un valor fundamental y un principio de las OSC.

-Por otra, desnaturalizar la idea que está instalada socialmente respecto al interés general como un estado de armonía para problematizarlo. Por el contrario podemos decir que el “interés general”<sup>1</sup>:

- no es la sumatoria de intereses individuales o privados en conflicto;
- no es el punto en donde los distintos intereses individuales o privados en conflicto logran conjuntamente y cada uno de ellos, maximizar su interés individual
- no es el punto equidistante entre los intereses individuales.
- no es la disolución y anulación de los intereses individuales.

Debemos reconocer entonces,

<sup>1</sup> Liszt Vieyra; “Ciudadanía y Control Social”, (mimeo), traducido del portugués por Carlos Sánchez

que nos movemos en un campo intrínsecamente conflictivo y que es necesario complejizar el análisis sobre este aspecto de la definición que hemos traído. Para ello nos apoyamos en Nancy Fraser, quien problematiza el concepto ubicándolo como una construcción histórico-social:

“Así la esfera pública connotaba un ideal de discusión racional irrestricta sobre los asuntos públicos. Esta discusión debía ser abierta y estar al alcance de todos: los intereses privados eran inadmisibles, la condición de desigualdad debía ser puesta entre paréntesis, el poder debía excluirse y los interlocutores debían deliberar como pares (...) Pero estas condiciones eventualmente se erosionaron cuando los estratos no burgueses ganaron acceso a la esfera pública. La “cuestión social” pasó a un primer plano: la sociedad se polarizó en razón de la lucha de clases y el público se fragmentó en una masa de grupos de interés en competencia (...). (Aquel) enfoque de lo público, no sólo idealiza la esfera pública burguesa sino que deja de examinar otras esferas públicas no liberales, no burguesas, que compiten con ella. O más bien porque no se las examina, se termina idealizando la esfera pública burguesa. (...) La otra historia (la no oficial), la que descubre las ausencias, demuestra que el público burgués nunca fue “el” público. Por el contrario, prácticamente al mismo tiempo que el público burgués, surgió un ejército de contrapúblicos, entre ellos públicos nacionalistas, públicos populares campesinos, público de mujeres de élite, públicos negros y públicos proletarios”<sup>2</sup>.

Con estos elementos nos interesa fundamentar que el interés general no es un estado que se alcanza, sino

que es una búsqueda permanente, una construcción histórico-social basada en disputas, conflictos y confrontaciones. Es el reconocimiento y aceptación de otro nivel de interés, posible en tanto nos reconozcamos como humanidad, colectivo, sociedad, futuro. Este otro nivel de interés, que requiere el debate y el consenso de las pluralidades de las sociedades civiles modernas y de una fuerte crítica a los dobles discursos, es el que subyace en la afirmación del Profesor Alejandro Baratta cuando dice que “la democracia es buena para los niños, pero fundamentalmente, los niños son buenos para la democracia”

## 2. La complejidad de un cambio de paradigma

El concepto “paradigma” se define en términos generales como un modelo o patrón. Aquí nos interesa reflexionar sobre los paradigmas en tanto:

- \* Normas, reglas, concepciones e ideas desde las cuales
- \* vemos los problemas o temas con los que trabajamos y
- \* establecemos los límites -de lo posible, de lo deseable, de lo correcto- para resolverlos y/o abordarlos.

Ahora bien, estos paradigmas desde los cuales vemos la realidad pueden funcionar como “anteojos” para ver mejor o como “anteojeras” para ver sólo en una dirección limitando y empobreciendo la perspectiva.

Por lo general sentimos que nuestra visión sobre la realidad es la correcta y que las que otros sostienen -si son distintas a las nuestras- son

<sup>2</sup> Fraser, N. (1997) “Iustitia Interrupta. Reflexiones críticas desde la posición “postsocialista”. Siglo del Hombre Editores, Bogotá.

equivocadas o recortadas.

>> A veces somos nosotros mismos quienes nos animamos a un proceso de revisión y nos proponemos la paulatina transformación de las anteojeras en anteojos. Cuando esto sucede, o sea cuando “empezamos por casa” a preguntarnos por nuestras visiones, es porque estamos iniciando un proceso de cambio y estamos dispuestos a revisar esas visiones. Es un esfuerzo porque las nuevas ideas desestructuran, destruyen seguridades, exigen evaluaciones, crean incertidumbres, generan ansiedades.... En definitiva se viven muchas veces como una violentación, intromisión o molestia.

La única manera de afrontar una empresa de este tipo es vivirla como un desafío colectivo, con los compañeros y compañeras con los que se trabaja cotidianamente: buscando mayor y nueva información, compartiéndola y discutiéndola; identificando referentes en el tema que aporten claridad a nuestras dudas, valoricen nuestras certezas y contagien entusiasmo en el convencimiento de un ideal...

Esta totalidad de elementos interrelacionados genera una energía que se multiplica, crece y avanza. Energía que da sus frutos en el mediano y largo plazo y que por lo tanto requiere de convencimiento propio y movilización interna y compartida para sostenerse en las convicciones. El pedagogo brasileño, Antonio Carlos Gómez da Costa -uno de esos referentes que no sólo aporta conocimientos sino que contagia entusiasmo y convencimiento en la causa de los niños/as como sujetos de derechos- decía en un seminario<sup>3</sup> que muchas veces se reduce la idea de movilización a la organización o participación en marchas o concentraciones, lo cual -comparativamente- se podría vincular

3 En el año 1994 organizado por UNICEF Argentina y dirigido a miembros de Organizaciones de la Sociedad Civil de todo el país.

a reducir las creencias religiosas a la liturgia de la religión (misa, sacramentos, etc.). Estas expresiones o manifestaciones externas están vacías si no están sostenidas por una idea fuerza, conocimiento y sentimiento que nos sostienen en un proceso de movilización interna.

>> Cuando nuestro papel o intención es impulsar que otros revisen sus paradigmas -compañeros de la misma organización, de otras OSC, miembros adultos, jóvenes o niños de las organizaciones con las que trabajamos, por ejemplo- tenemos que realizar otras consideraciones ya que estaríamos hablando de intervenir en las ideas de otro, y por eso es fundamental prestar atención a ese “otro”, quien marcará los tiempos de aprendizaje, los espacios, el tipo de experiencias de aprendizaje significativas, etc.

Para lograr ser escuchados, es necesaria de parte nuestra una actitud de comprensión y conocimiento del otro. Sólo así podremos “enganchar” o “anclar” nuestras propuestas en lo que el otro ya hace, o ya tiene, o ya piensa. La modificación de las ideas del otro no se da a través de la mera confrontación- disputa o de una mera comprensión “racional” del problema. El principal desafío es lograr movilizar/ movilizarlos y sentirnos parte de lo mismo.

Para ello debemos estar movilizados y convencidos de lo que le estamos proponiendo a ese “otro” ya que en la acción de cambio deben comprometerse conocimientos, motivaciones y sentimientos compartidos. Conocimientos, idea - fuerza y sentimiento-identidad, se conjugan para poder plantearnos estrategias de construcción de nuevos sentidos.

**¿?** *¿Qué nos podemos preguntar para poner en cuestión los paradigmas coexistentes?*

Sabemos que existe una visión que ubica al niño y al joven como sujeto de derechos y que encuentra su marco legal fundante en la Convención Internacional de los Derechos del Niño, en nuestra Constitución, en la Ley Nacional 26061 y, en algunos casos ya, en leyes provinciales. Pero vemos también cómo predomina una concepción, que está impregnada en todas las instituciones, desde la familia hasta el Juzgado, desde el adulto hasta los mismos niños, opuesta a la mencionada, basada en la idea del niño como objeto de tutela, o sea como alguien que mudamente y sordamente espera ser “protegido”, atendido, cuidado.

En las relaciones cotidianas que establecemos entre adultos, niños/as, jóvenes, no estamos preguntándonos o cuestionándonos constantemente acerca de cómo nos relacionamos con ellos, si los escuchamos o no, si favorecemos y facilitamos su expresión, si estamos dispuestos a abrir espacios para ellos en la vida de las organizaciones, instituciones, barrios, si tenemos cosas que aprender de ellos, si respetamos su cultura generacional, etc.

TENDEMOS A REPRODUCIR EN NUESTROS VÍNCULOS Y RELACIONES DE TODOS LOS DÍAS, LOS MODOS DE PERCIBIR Y DE RELACIONARNOS SIN AUTOCUESTIONARNOS...

Pero cuando logramos abrirnos a estas preguntas, se comienza a descubrir cómo funciona la reproducción social: “los chicos aprenden lo que viven... si en el barrio se discrimina a los de la villa, los chicos del alto no quieren armar el equipo de fútbol con los de la costa”, decía una promotora infantil.

No se trata de pretender que no existan más peleas entre los chicos; de que no deseen el juguete o la habilidad del otro para jugar a la pelota... No se trata de pretender anular el impulso violento de una madre que no tiene ningún espacio ni momento propio o de un padre desocupado que tiene que lidiar con el mandato social de su papel como proveedor de recursos económicos de la familia...esto es imposible.

De lo que se trataría es de reconocer estos impulsos, reconocer porqué nos suceden, reflexionar y manejar la descarga de los mismos en términos de no agresión hacia otros más débiles.

Un proceso similar se da cuando hablamos de cambio en las instituciones, que son una y otra vez creadas por la misma sociedad; pero casi siempre, una vez creadas, aparecen como dadas, naturales, el único modo posible, lo verdadero por naturaleza.

Revisar las visiones y valores referidos a lo que consideramos una buena madre, una buena familia, una buena maestra es también un desafío fundamental.

*...Una buena madre es la que se queda en casa a cuidar los hijos; una familia bien constituida es la que cuenta con el padre, la madre y los hijos; una buena maestra tiene que ser exigente; un buen padre debe proveer la comida para sus hijos...*

Estas son las seguridades y los límites con los que nos movemos. Se vuelven fijas, rígidas, sagradas, incuestionables. Y a pesar de que el contexto, las condiciones económicas y sociales, las pautas culturales cambien, muchas veces se sigue con la misma idea de familia, de buen padre, de buena madre; se sigue midiendo lo bueno, lo malo, lo mejor con una vara que no permite analizar y concluir qué es lo mejor, o sea con anteojeras.

Revisar nuestras visiones sobre el modo clientelar y de “favor” para acceder a un servicio público, de apelar a la consideración de “mi caso” particular para conseguir un turno, una remedio, un bolsón de alimentos. Se trata de romper con la naturalización de que ése es el modo dominante, el más efectivo, el camino normal y natural para acceder a un beneficio que en realidad me corresponde por derecho”, contribuyendo a debilitar la idea del vecino/a- ciudadano/a.

Estos ejemplos sólo apuntan a ilustrar el modo en que las instituciones sociales como la familia, la escuela, la justicia, las políticas sociales, tienden a autoperpetuarse, a reproducir los modos de actuar y proceder y su principal instrumento es la fabricación de individuos conformistas.

Finalmente, este convencimiento de que es necesario cambiar requiere:

\* Reconocernos como ciudadanos y por lo tanto activos protagonistas de lo que hay que cambiar.

\* Aceptar que los individuos construimos las instituciones y que las instituciones construyen a los individuos y que por lo tanto estas dos dimensiones se conjugan en un mismo proceso.

\* Que el cambio es necesariamente una construcción colectiva, lo que exige una actitud opuesta al dogmatismo, al sectarismo, a creer que los únicos

que “la tienen clara” somos nosotros mismos.

SIN SUPERAR ESTAS ACTITUDES NOS QUEDAMOS EN UN “ALTERNATIVISMO” QUE NO ALTERA NADA.

### 3. ¿Qué hacemos cuando intervenimos en los problemas que afectan a niños/as y adolescentes?

Los adultos, en las distintas posiciones que ocupemos, al pensarnos, hablar, sentirnos en relación con los niños se nos representa la idea de protección, más allá de cómo se la entienda, de qué signifique para cada uno y cómo valoremos lo que para el “otro” es protección.

AL ANALIZAR LAS POLÍTICAS PÚBLICAS ES IMPORTANTE APUNTAR A ENCONTRAR LAS CONCEPCIONES QUE SUBYACEN EN ELLAS; SEGURAMENTE ENCONTRAREMOS UNA SERIE DE CUESTIONES A DESMONTAR O DECONSTRUIR.

Un ejemplo que podemos tomar, muy frecuente en las políticas dirigidas a la niñez y la adolescencia es el modo de entender “riesgo social” y “protección”.

El concepto de riesgo social<sup>4</sup> se

4 Casas, Ferrán; “Infancia: perspectivas psicosociales”, Cap VII, “Las situaciones sociales de riesgo: la prevención de los problemas sociales de la infancia”. Paidós, 1998

generalizó en el análisis de los problemas sociales de la infancia. Se habla de niños y niñas en riesgo social. Antes se hablaba de niños marginales, difíciles, inadaptados, etc. Frente a estas últimas nociones se podría considerar que el concepto de riesgo es un avance, ya que expresa una perspectiva más global: implica que cada fenómeno no se centra en un atributo unipersonal de cada niño sino que reconoce, devela y deriva prácticas que ya no están exclusivamente dirigidas a la atención del niño/a aislado, fuera de su contexto de interrelaciones.

Hablar de riesgo implica reconocer una circunstancia social, resultante de una dinámica interactiva en el seno de una comunidad humana.

Es en este marco donde aparece el principio de prevención aplicado a los problemas sociales: cuando se consolida una preocupación acerca de situaciones conocidas que pudieren acaecer en un contexto social dado y cuya emergencia se quiere evitar, se empieza a perfilar la idea de prevención. La noción de prevención está relacionada con realidades conocidas y con valores y normas socialmente construidas que le asignan un valor negativamente a ciertas situaciones, de lo que se derivan acciones para anticiparse a las condiciones que las hacen posibles. Esto implica reconocer que los problemas sociales no se explican por una sola causa sino que hay múltiples dimensiones que se pueden considerar “factores de riesgo”.

PARA INTERVENIR CON NIÑOS/AS Y ADOLESCENTES DESDE EL NUEVO PARADIGMA, DESDE LA PERSPECTIVA DE LOS DERECHOS Y DESDE UNA CONCEPCIÓN DE SUJETO ACTIVO Y PROTAGÓNICO, ES NECESARIO QUE NOS HAGAMOS ALGUNAS PREGUNTAS FUNDAMENTALES.

**¿?** *¿Para quién algo no es deseable? ¿Quién dice que algo es probable que aparezca? ¿Quién tiene la experiencia o sabe acerca de los efectos negativos?*

Esos “quienes” suelen ser los que tienen responsabilidades en la proposición o no de la adopción de soluciones ante problemas sociales: el político, el técnico, el profesional, el educador, el responsable institucional.

Con esto hemos querido poner de relieve el peso central que tienen “los tomadores de decisiones expertos” de cada uno de los niveles y los discursos que ellos construyen sobre lo que es mejor para los chicos. Queda claro así el poder del conocimiento para mirar e intervenir en la realidad. Cabe que nos preguntemos si esas opiniones, conocimiento, experticia, están construidas sobre un diálogo y una escucha real sobre los que los niño/as y adolescentes tienen para decirnos.

Entre diversas cuestiones aún pendientes que tienen directa relación con los “expertos” en la temática de la niñez y adolescencia, interesa resaltar dos:

\* La vulneración de derechos de los/as chicos/as que son consecuencia de la propia implementación de políticas que se ejecutan en nombre de la protección de los mismos derechos (la pérdida de la identidad familiar y comunitaria frente a las políticas de institucionalización, la estigmatización ante modos de nombrar y actuar de ciertas políticas, por ej.)

\* Los factores positivos y potenciadores de la calidad de vida de nuestros niños y niñas que ellos mismos construyen y sostienen aún en las situaciones más adversas, o sea; capitales, saberes

y poderes que ellos/as tienen y que debemos aprender a ver.

Consideramos importante llamar la atención sobre las grandes polémicas que se han desatado al vincular esta concepción de análisis de los problemas como “riesgo” en relación a las teorías de etiquetaje social. Las OSC que se posicionan como “expertos” en la temática deben tener conciencia del peso de sus definiciones en la identidad que construye sobre sí mismo aquel de quien se habla. La imagen reiterada que recibe una persona como portadora de un problema aumenta las posibilidades de que lo padezca. Las “profecías auto cumplidas”, “las profecías pedagógicas” que se pueden sintetizar en el dicho “hazte la fama y déjala correr”, nos están mostrando el problema de la estigmatización en toda su crudeza.

Esto no sólo sucede con los chicos, también pasa con sus familias: ¿Cuántas veces se busca una estrategia que devuelve a la familia la posibilidad de hacerse cargo de su hijo... pero en realidad todos estamos esperando que suceda lo esperado: “que nuevamente se dé una situación crítica, que amerite una internación?... También funcionan las profecías con respecto a la familia.

Ellos/as no aparecen en escena como “ellos” o “ellas”. Aparecen en escena como un problema: desnutrición en los más chicos, fracaso escolar después, delincuencia y embarazo adolescente. De la omisión se pasa a la condena y a iniciativas de represión y control que permitan defender a la sociedad de estos sujetos que se tornan peligrosos o nos dan pena.

En el mejor de los casos se habla de prevención como anticipación a comportamientos indeseables. Sin embargo, la prevención tal como es comúnmente pensada por lo general

descansa sobre una identificación negativa de los problemas de los adolescentes. Entonces, la prevención se convierte en una retórica y en una práctica que cristaliza a niños/as y adolescentes pobres en categorías específicas e intenta a partir de ellas, construir servicios profesionales especializados que finalmente terminan estigmatizándolos, apartándolos y excluyéndolos en una “especie de destino social e institucional definitivo”.

En un esfuerzo real por revisar prácticas, es necesario extremar la reflexión para desnaturalizar preconceptos muy comunes en las OSC del campo de la niñez que, autoreferenciados en el altruismo y desinterés, expresan posiciones dogmáticas<sup>5</sup>.

Siguiendo a Jiménez Caballero, señalamos que el **dogmatismo** se impone bajo diversas formas:

- bajo la forma del bien;
- la de no reconocer como legítima la existencia del otro, del diferente,
- la de la supresión de la diferencia para suprimir el conflicto constitutivo de la vida de todos los días;
- la de eliminar el marco ético que supone la libre elección en la opción de vida, llevando a legitimar sólo la vida de lo igual a sí mismo.

5 Dogma: convicción que ha llegado a ser para quien la posee una referencia de la propia identidad y que si se pide su revisión abre una cuestión esencial de angustia. ( Estanislao Zuleta, citado en Carlos Jiménez Caballero “ Norma Técnica de los programas de Protección Familiar y comunitaria de los niños; niñas, Hombres y mujeres jóvenes, Colombia, Bogotá, 1998)

PREGUNTARNOS POR LAS POSIBLES ACTITUDES DOGMÁTICAS DEBE SER UNA RESPONSABILIDAD COTIDIANA PARA PODER ROMPER CON UNA IDEA DE PROTECCIÓN QUE NO VA ACORDE CON LA IDEA DE DERECHOS. SÓLO DESDE ESTA NUEVA VISIÓN SOBRE LA PROTECCIÓN PODREMOS DARLE OTRO SENTIDO A LAS TRADICIONALES PRÁCTICAS ASISTENCIALES Y PREVENTIVAS.

Pretendiendo aportar al sentido que le queremos asignar a la protección - término fundamental en el nuevo paradigma- podemos identificar básicamente cuatro tipos de estrategias<sup>6</sup> que se ponen en juego al momento de intervenir:

- de gestión -con sus variantes de cogestión y autogestión-
- de promoción
- de prevención
- de dilucidación

Sobre la base de esta clasificación de Cristina González (2009), complementamos algunos rasgos de dichas estrategias para caracterizarlas de la siguiente manera:

**Gestión:** implica una sucesión de acciones concretas centralmente de tipo administrativas, para la obtención de un recurso demandado por una persona o grupo, por ejemplo realizar trámites de documentación, conseguir recursos económicos, subsidios, etc. Esta modalidad se vincula con la asistencia que muchas veces ha sido desjerarquizada en relación a otras

estrategias asignándole una impronta paternalista. Pero es necesario resaltar tanto la importancia del acceso a bienes y servicios que corresponden por derecho a todo/a ciudadano/a, como el lugar de las políticas asistenciales en la redistribución del ingreso, además del significado potenciador que la provisión de un recurso puede jugar en el marco de una estrategia mayor que combina gestión con promoción, elucidación, etc.

**Co-gestión:** se caracteriza por el desarrollo de las acciones en forma conjunta con el sujeto individual o colectivo que presenta el problema; por ello incluye también estrategias de dilucidación; a saber el análisis de los elementos que componen el problema, de los recursos institucionales existentes abocados a su resolución, de las acciones sucesivas que es necesario hacer y cómo hacerlas. En este proceso, la tarea de los profesionales, técnicos o educadores que acompañan en la cogestión consiste en aportar su conocimiento para que los sujetos afirmen, amplíen, creen o administren sus recursos de toda índole (por ej. brindar información pertinente, clara y acorde a las características del sujeto, respecto al trámite de obtención de documentos o de la asignación universal por hijo)

**Autogestión:** refiere a la puesta en marcha por parte de los individuos o grupos de acciones o medidas de distinto tipo para solucionar un problema. Los individuos, grupos y comunidades tienden a autogestionarse permanentemente en sus vidas. La demanda le llega a la OSC generalmente cuando ese proceso autogestivo espontáneo, ha encontrado algún obstáculo (por ejemplo, ante la trayectoria de escolarización de sus hijos, una familia puede solicitar asesoramiento o acompañamiento en alguna situación conflictiva particular que esté pasando uno de sus hijos, o

<sup>6</sup> González, Cristina; ficha de cátedra "Estrategias de Intervención con Familias", Escuela de Trabajo Social. UNC.

ante un nuevo trámite vinculado a la escolaridad que antes no se exigía). Tanto en la gestión como en la co-gestión, el objetivo al que se debe apuntar siempre es a la autogestión, asentada en la autonomía del sujeto y en el autoreconocimiento de sus derechos y de los mecanismos para hacerlos efectivos; este modo de llevar adelante las estrategias de gestión, están orientadas por la lógica de las estrategias de promoción.

**Promoción:** significa impulsar acciones facilitadoras para la emergencia de situaciones nuevas y enriquecedoras relativas a aspectos estratégicos; por ejemplo para la toma de decisiones, para el análisis del problema, para adquirir autonomía en el uso de los recursos institucionales, etc.

**Prevención:** pretende anticipar las posibles consecuencias de una situación, ya sea frente a un problema que aún no se ha presentado, como frente a uno que ya se ha presentado y que se considere importante su no repetición (por ejemplo, campañas de vacunación, programas de estimulación temprana o de refuerzo nutricional).

**Dilucidación:** refiere al proceso de problematización conjunta, en el que el profesional/educador, pone en juego sus saberes para acompañar en un proceso de análisis y reflexión. Este tipo de estrategias, que tienen como objeto aspectos simbólicos -de comprensión u organizativos-, se desencadenan al identificarse obstáculos en un proceso de resolución de problemas materiales. Para sortear estos obstáculos, es necesario cuestionar representaciones dominantes ligadas a los prejuicios o secretos, que suelen funcionar como trabas para encontrar los modos de enfrentar situaciones problemáticas. Por ejemplo, los diferentes criterios de género respecto al sistema de premios y castigos que se dan en una

familia respecto a los hijos, o respecto a las responsabilidades laborales en el ámbito doméstico y extradomésticos, etc.

#### 4. ¿Qué entender por la dimensión política en las estrategias de intervención de las organizaciones de la sociedad civil?

Según Eduardo Bustelo (1998), “*hay dos rasgos básicos pero sustantivos de una democracia participativa en el contexto de sociedades altamente desiguales: la educación, en tanto formación y desarrollo de una cultura de ciudadanía de derechos y obligaciones por un lado; y la democratización de la economía, desafío históricamente mayor y con grandes contradicciones para poder ser cumplido en el marco capitalista en que nos movemos*”.

Si no resaltamos y reconocemos a la concentración de la riqueza y/o la desocupación como dimensiones constitutivas de la protección de los derechos de la infancia, estaremos encubriendo aspectos centrales del problema y por lo tanto alejándonos de una perspectiva ético-política de quien analiza el problema e interviene en él.

En este marco deben ser leídas, planificadas, evaluadas, diseñadas, las Políticas Sociales Estatales de Infancia y Adolescencia: las Básicas y Universales, las Asistenciales, las de Protección Especial y las de Garantías.

Enfocando las OSC y reflexionando sobre el tipo de intervenciones necesarias para aportar al cambio, nos parece necesario remarcar el contenido político, educativo y estratégico de dichas intervenciones.

## ¿POR QUÉ POLÍTICO?

Porque cuando el lugar de subordinación / dominación de los sujetos con los que trabajamos es tan profundo y reconocemos que dicho lugar es una construcción social, no son suficientes las estrategias de intervención directamente dirigida a ellos - aunque lo que predomine en muchas OSC es el gusto y la decisión de querer trabajar con niños/as y adolescentes en apoyo escolar, centros de cuidado infantil, actividades recreativas, campañas de prevención de salud y muchas otras líneas de trabajo que sostienen las OSC dirigidas a la infancia.

Hay otro tipo de intervención que se ubica en el marco de procesos sociales de disputa de poder mucho más amplios. Cuando pensamos en lo “indirecto” hacemos referencia a intervenir en los contextos, en los ámbitos significativos donde se mueve el sujeto principal que nos interesa: la escuela, la organización barrial, los medios de comunicación, las universidades, la legislatura. Por lo tanto, es significativo el aporte en la generación de condiciones para que en el espacio público se instale con mayor fuerza una lectura y una práctica transformadoras sobre la realidad de los sectores populares, que desnude las lecturas y prácticas que el modelo hegemónico intenta proponer como modos de abordarla.

Por ejemplo, no podremos llegar al fondo del problema de la mortalidad infantil sino lo vinculamos con las posibilidades reales y concretas de las mujeres de decidir cuántos hijos/as pueden y quieren tener. Hoy podemos decir que ha habido un avance que nos permite vincular estos temas pero hace tan sólo 10 años eran muy pocas las organizaciones que trabajaban con la infancia que se planteaban con claridad la necesaria vinculación entre los derechos de la infancia y los derechos de las mujeres. Dichos avances han

sido fruto de la tarea sostenida y comprometida de organizaciones de mujeres que salieron a la calle, a las instituciones de salud, a los encuentros nacionales de mujeres a expresar sus angustias, a plantear colectivamente sus reclamos, a exigir reivindicaciones desde una posición de derechos de ciudadanía.

## ¿POR QUÉ EDUCATIVO? <sup>7</sup>

Porque estamos trabajando con sujetos en pleno proceso de desarrollo y/o en pleno proceso de cambio. Y para ello es necesario pensarse en una práctica educativa entendida en un sentido amplio, que incluya pero que vaya más allá de la razón y de la transmisión.

Nos referimos a procesos educativos integrales, que convoquen al sujeto en su racionalidad emotividad y corporalidad ya que *“son necesarios para la constitución de sujetos capaces de construir y reconstruir su discurso de modo que pueda circular, llegar a la opinión pública, encontrar y construir intereses comunes dentro de las diferencias”*

Hay aspectos básicos y fundamentales que deben estar presentes y ser tenidos en cuenta en toda práctica educativa que pretenda quebrar o romper con la subordinación como modo de relación entre educador- educando y, de ese modo, se convierta en una experiencia de aprendizaje de ciudadanía activa: *“La propia identidad, el saber quién es uno, reconocerse es central para poder elaborar, expresar y defender el discurso propio y para entender y defender la identidad y el discurso del otro. Si las particularidades se universalizan*

<sup>7</sup> Este punto se desarrolla siguiendo los contenidos del texto Peralta, M I; Reartes, J: “Niñez y Derechos. Una estrategia teórico-metodológica de formación de promotores de derechos de la Infancia”, Espacio Editorial, Bs. As., 2000.

*estamos frente a la fragmentación, al sectarismo, a los grupos cerrados; por esto es fundamental la idea de ciudadanía como horizonte común de identidad; lo que nos igual es la posición de sujetos con derechos.*

*“La promoción de valores y actitudes se ubican en el cruce de los sentimientos, la razón y la acción. En ellos, la presencia y el reconocimiento del “otro” distinto como alguien que me importa, que me interesa, que quiero conocer, que no me es indiferente se constituye en el basamento de las actitudes solidarias, justas, respetuosa, democrática. Es así que uno de los desafíos de quien reflexiona sobre la metodología para educar en los derechos, es reelaborar y reconceptualizar metodologías existentes, intencionándolas hacia los fundamentos axiológicos de los Derechos Humanos.*

*Gestar ciudadanía significa también asumir el desafío de formar nuevas sensibilidades, nuevas relaciones entre razón y la emoción; entre la información y la formación; entre el análisis y la voluntad. Se hacen necesario redescubrir sus relaciones y la unidad de la que forman parte en cada mujer, niño y hombre.*

*Para esto es necesario recurrir a nuevos lenguajes, medios y recursos, donde la poesía, la música, la imagen, el recuerdo, la memoria, permitan “hablar” otro modo sobre nuestras vidas, reconocer el pasado, mirar el presente y proyectarse al futuro.*

*La construcción de consensos implica desnaturalizar y criticar los consensos aparentes, cambiar las propias opiniones, desarrollar la tolerancia, dialogar sin eliminar las diferencias, respetar el derecho a disentir, ser capaz de negociar, reconocer momentos y tiempos para distintas reivindicaciones, etc.*

*Al decir de Rosa María Alfaro “dejar que emerjan las diferencias y se legitime la pluralidad significa necesariamente permitir que estas desigualdades se expresen y conviertan en conflicto común su propia y parcial desigualdad”*

*La formación de la opinión pública, se torna central cuando hablamos de lograr que las necesidades sean escuchadas y tomadas como cuestiones para ser insertadas en las agendas públicas. En este desafío, es central la capacidad de los grupos de hacer visibles sus discursos y de impactar en otros para que se hagan eco de ello.*

*Y en este impacto sobre otros, la presencia de los medios de comunicación es además de ineludible, fuertemente multiplicador de mensajes y sentidos; mensajes que deben estratégicamente pensados y diseñados”<sup>8</sup>.*

## **¿POR QUÉ ESTRATÉGICO?**

*Especialmente en la cuestión de la niñez, desde su instalación como tema de la agenda pública, han estado las organizaciones de la sociedad civil interviniendo. Podríamos decir que no existe perspectiva ideológica que no incluya a las OSC como un actor en la atención de los problemas de niños/as y adolescentes.*

*También hemos visto como el escenario neoliberal caló hondo en las lógicas de una gran cantidad de OSC que surgieron o se consolidaron en los últimos 30, en los que -siguiendo a Fraser<sup>9</sup>, se instalaron discursos de la “reprivatización” dirigidos a dismantelar o reducir el acceso a las políticas públicas sustituyéndolas por estrategias de venta o desregulación*

8 Peralta, MI; Reartes, J; ob citada, 2000

9 Fraser, N. “Las luchas por las necesidades”. Revista Debate Feminista Año 2, Volumen 3, México DF, 1991.

de servicios y funciones; lo que le hace el juego a la despolitización. Fueron años en los que se consolidaron organizaciones de la sociedad civil como meros instrumentos de las políticas neoliberales representado por los *discursos de los “expertos”*; estas prácticas - que fueron características de la década de los 90 y que también se centraron en un discurso despolitizado sobre las necesidades- priorizaban la definición de las necesidades identificando una serie de indicadores que se podían controlar si se aplicaba un satisfactor o recurso “pertinente”, administrado con “eficacia” y “eficiencia”, reduciéndose así la concepción de necesidades a un concepto casi burocrático y administrativo.

Pero también se sostuvieron prácticas que se plantearon aportar a los procesos colectivos de transformación de la sociedad, constituyendo *formas “opositoras” del discurso*, es decir, cuando las necesidades se politizan desde abajo, este es un momento en la auto-constitución de nuevos agentes colectivos o movimientos sociales ya que se cuestionan los límites establecidos que separan las tres esferas y se crea, cuestiona, modifica, desplaza elementos hegemónicos, inventando nuevos discursos que interpreten sus necesidades.

Es en esta última posición que nos interesa construir. Para ello, la lectura crítica, actualizada y permanente y no tener temor al debate político, deberían ser criterios orientadores en la práctica cotidiana.

Escribir, difundir, exponer, reconstruir y transferir metodologías y miradas teóricas/políticas destinadas a diferentes públicos es un componente central de la estrategia de incidencia en este espacio: efectores de salud y educación; opinión pública; ámbitos académicos; funcionarios/

as, legisladores/as; políticos/as; organizaciones comunitarias, dirigentes villeros y barriales, entre otros, son públicos a los cuáles las OSC deben llegar de maneras diferentes, con producciones diversas que hagan presente la perspectiva política de su mirada sobre los problemas, desde el lugar de autonomía relativa de las OSC.

## Bibliografía

**ARATO y COHEN (1999)** “*Esfera pública y sociedad civil*” Metapolítica, Volumen 3, N° 9, pp 37-55.

**BUSTELO, E. (1998)** “*Expansión de la ciudadanía y construcción democrática*”, en E. Bustelo y A. Minujin “*Todos entran: propuesta para sociedades incluyentes*”. UNICEF/Santillana, Bs. As.

**CASAS, FERRAN (1998)** “*Infancia: perspectivas psicosociales*”, Cap VII, “Las situaciones sociales de riesgo: la prevención de los problemas sociales de la infancia”. Paidós.

**FRASER, N. (1997)** “*Iustitia Interrupta. Reflexiones críticas desde la posición “postsocialista”*”. Siglo del Hombre Editores, Bogotá.

**GONZÁLEZ, C. (s/f)** Ficha de cátedra “*Estrategias de Intervención con Familias*”, Escuela de Trabajo Social. UNC.

**JIMÉNEZ CABALLERO, C. (1998)** “*Norma Técnica de los programas de Protección Familiar y comunitaria de los niños; niñas, Hombres y mujeres jóvenes*”, Colombia, Bogotá.

**LISZT VIEYRA (s/f)** “*Ciudadanía y Control Social*”, (mimeo), traducido del portugués por Carlos Sánchez

**PERALTA, M. I. y REARTES, J. (2000)** “*Niñez y Derechos. Una estrategia teórico-metodológica de formación de promotores de derechos de la Infancia*”, Espacio Editorial, Bs. As.

# Capítulo 9

SISTEMAS DE PROTECCIÓN INTEGRAL DE LOS DERECHOS DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES

## LAS NIÑAS, LOS NIÑOS Y ADOLESCENTES Y EL DERECHO HUMANO A LA SALUD

Raúl Mercer - Karina Cimmino  
Programa de Ciencias Sociales y Salud de FLACSO  
(Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Argentina)  
Iniciativa sobre Salud y Derechos del Niño del Cono Sur  
(FLACSO/CREDPRO, Universidad de Victoria, Canadá).



Fundación  
Holcim Argentina



## CONTENIDOS

Distintas miradas sobre el concepto de Salud

El derecho a la salud integral de niños, niñas y adolescentes

La Convención de los Derechos del Niño y el derecho a la salud

Los principios de la Convención y su aplicación en las políticas y prácticas de salud

- No discriminación
- Interés superior del Niño
- Ser escuchados y tomados en consideración

Otros derechos a ser considerados transversalmente en las prácticas de salud

¿Qué podemos hacer para implementar una cultura de derechos en el campo de la salud?

## OBJETIVOS

- Comprender el significado del derecho a la salud integral y la necesidad de considerarlo en todas las intervenciones dirigidas a niñez y adolescencia.
- Conocer los artículos de la CDN relacionados con la salud integral y analizar los mecanismos de promoción de los mismos desde las prácticas cotidianas de todas las personas que trabajan con la niñez y la adolescencia.
- Comprender de qué manera la aplicación del enfoque de derechos puede impactar y transformar

positivamente las políticas de salud, la formulación de programas sanitarios y la provisión de servicios de salud.

- Brindar estrategias que aseguren la implementación del derecho a la salud.
- Identificar y analizar el modo en que los participantes pueden promover el derecho a la salud de niños, niñas y adolescentes en sus lugares de trabajo.

## INTRODUCCIÓN

El derecho a la salud es, ante todo, un derecho humano fundamental. El mismo está consagrado en numerosos tratados internacionales y regionales de derechos humanos y en las constituciones de países de todo el mundo. La **Convención Internacional de los Derechos del Niño (CDN)** es uno de los principales tratados internacionales que incluyen y fomentan este derecho en la población infantil y adolescente.

Para comprender la importancia de promover este derecho, se considera necesario explicitar a qué nos referimos cuando hablamos de salud, cuál es el significado de dicho término, pues como se verá a lo largo de esta sección, dependiendo de la forma en que se entienda la salud se actuará en mayor o menor medida para promover y garantizar este derecho en la población de niños, niñas y adolescentes.

Para ilustrar la afirmación anterior, es importante destacar que por múltiples motivos la salud ha sido y es habitualmente considerada en las

representaciones populares como ausencia de enfermedad y ligada principalmente a su dimensión física. Desde esa concepción limitada de la salud se considera que la misma debe ser abordada y promovida principalmente por el sector salud, quien se ocupa básicamente de prevenir y atender la enfermedad. Sin embargo, hoy en día, la salud es entendida como **una construcción social, histórica y cultural, multidimensional** (conformada por dimensiones físicas, psíquicas, sociales, espirituales y culturales) **y determinada por factores económicos, políticos, sociales, culturales, religiosos, etc.** En este sentido, la salud integral y el derecho a la salud integral se vinculan con las posibilidades de las personas de lograr un desarrollo pleno y una mejor calidad de vida. Considerando esta última concepción de salud, es posible visualizar que todas las personas y sectores, participamos de la construcción de la salud y por lo tanto todos podemos emprender acciones que contribuyan a promover y garantizar este derecho.

En segunda instancia, a lo largo del capítulo se abordarán en detalle los artículos de la Convención de los Derechos del Niño que se refieren a salud de manera más explícita, se promoverá la reflexión sobre sus implicancias para la práctica profesional y se presentarán ejemplos de estrategias que los profesionales pueden hacer desde distintos ámbitos de trabajo para promover dicho derecho en sus prácticas cotidianas.

## 1. ¿A qué nos referimos cuando hablamos de salud? ¿Qué significa la salud?

A lo largo de la historia ha habido cambios en las formas de entender al concepto de salud-enfermedad, y si bien al interior de cada sociedad y grupos sociales existen diferentes concepciones de salud, es necesario precisar que **en los distintos momentos históricos en todas las sociedades existen concepciones hegemónicas o dominantes de salud.**

En este sentido, y dada la vigencia que todavía tiene el **modelo biomédico** en nuestra sociedad, resulta útil detenernos en una de las concepciones de salud que todavía tiene mucha vigencia en nuestra cultura occidental.

De este modo, una primera acepción: ***hace referencia a la salud como ausencia de enfermedad manifiesta, es decir, como una condición opuesta a enfermedad.***

En este caso, **la salud se reduce a cuestiones biofisiológicas.** Consideramos que éste es un **enfoque reduccionista**, en el que predomina una visión mecanicista de la salud. Esta última aparece centrada en aspectos físicos y con una visión estática y ahistórica de la vida, el individuo y su salud.

## ¿QUÉ ES EL MODELO BIOMÉDICO?

Es una perspectiva que se constituye al influjo del paradigma positivista desarrollado y expandido en las ciencias a largo del siglo XIX. Este modelo considera que los problemas de salud son cuestiones puramente individuales. Desde su perspectiva analítica, separa cuerpo y mente, realizando una operación de “división” para su estudio y tratamiento.

El modelo biomédico tuvo un rápido desarrollo y prestigio basado en la

evolución de la biología y de las ciencias naturales sobre la base del llamado “Método Científico”, el diseño experimental y sus rápidas aplicaciones en la práctica médica en las instituciones hospitalarias. Para destacar algunas de sus características:

>> El modelo biomédico se basa centralmente en hallazgos clínicos, del uso de tecnologías médicas y de laboratorio.

>> El modelo de enfermedad que subyace es el de las enfermedades infecciosas.

>> En este modelo se requiere la identificación de un agente causal específico y sobre el cual es posible intervenir rompiendo la cadena de transmisión de la enfermedad.

>> Predominio de la uni-causalidad: la enfermedad es producida por una causa específica.

>> El individuo se considera ahistórico y asocial. Con el pretendido objetivismo del método científico, piensa al individuo como un cuerpo, cuyo organismo tiene reglas de funcionamiento universales. De este modo, no considera la forma en que el contexto social e histórico determina la salud y por el contrario, trata de aislar las variables sociales porque considera que empañan la objetividad científica.

Otra de las definiciones que vamos a considerar por su influencia y vigencia social actual en los conjuntos sociales, es la definición de salud de la OMS propuesto en el año 1948:

UN ESTADO DE COMPLETO BIENESTAR  
FÍSICO, MENTAL Y SOCIAL, Y NO  
SOLAMENTE AUSENCIA DE ENFERMEDAD

- Incluye el aspecto subjetivo: bienestar
- Toma a la persona como un ser biopsicosocial

Si bien esta definición es más integral que la definición anterior, e incluye distintas dimensiones de la salud tiene algunas limitaciones, tales como:

#### a) mostrar a la salud como un “estado”

En este sentido, es importante remarcar que la salud es un proceso de continuo cambio y no un estado. La salud no es algo que se alcanza hoy y para siempre sino que está en continuo cambio, pues como decíamos antes, está influenciada por determinantes sociales<sup>1</sup>, biológicos, culturales y por lo tanto, requiere una constante adaptación y transformación del individuo a su medio.

#### b) el significado del “completo bienestar”

Al respecto, se cuestiona: ¿Qué es el completo bienestar?, ¿cómo se alcanza? ¿el bienestar es universal e igual para todos los grupos sociales o tiene diferentes significados en cada contexto?

El bienestar no es un concepto universal y de carácter objetivo, su significado es diferente para los distintos grupos sociales, según sus condiciones concretas de vida y también puede ser diferente para cada persona. Por esta razón, esta definición presenta dificultades operativas.

<sup>1</sup> Subsanar las desigualdades en una generación, Informe Final Comisión sobre determinantes sociales de la salud, *Alcanzar la equidad sanitaria actuando sobre los Determinantes Sociales de la Salud*, OMS, 2009, Parte 3, Condiciones de Vida, Capítulo 5, pág 49-59. Disponible en: [http://whqlibdoc.who.int/publications/2009/9789243563701\\_spa.pdf](http://whqlibdoc.who.int/publications/2009/9789243563701_spa.pdf)

## LA SALUD-ENFERMEDAD COMO PROCESO

“LA SALUD-ENFERMEDAD PODRÍA CONSIDERARSE COMO DIFERENTES GRADOS DE ADAPTACIÓN Y TRANSFORMACIÓN DEL HOMBRE A SU MEDIO SOCIAL, LOS MODOS Y DE VIDA. EN ESTE CONSTANTE CAMBIO Y DINAMISMO, SE HABLA DE PROCESO SALUD ENFERMEDAD, PUES NO HAY UN LÍMITE EXACTO ENTRE AMBOS CONCEPTOS”.

Veamos la definición de salud-enfermedad de Floreal Ferrara (sanitarista argentino), expuesta en su libro “Teoría social y salud” (1985), que nos ayudará a entender mejor esta perspectiva de la noción de salud:

*“La salud tiene que ver con el continuo accionar de la sociedad y sus componentes para modificar, transformar aquello que deba ser cambiado y que permita crear las condiciones donde a su vez se cree el ámbito preciso para el óptimo vital de esa sociedad”.*

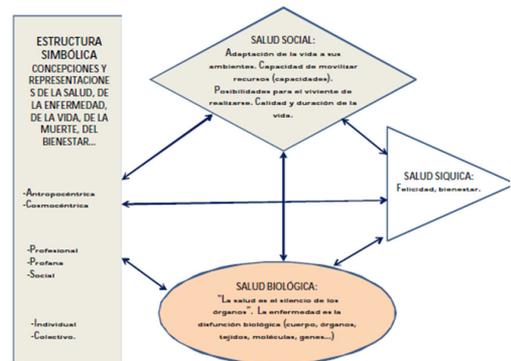
*“El dinamismo del proceso salud enfermedad, se trata de un proceso incesante, hace la idea de acción frente al conflicto, de transformación ante la realidad.... La salud es un proceso incesante, cuya idea esencial reside en su carácter histórico y social”.*

Desde las ciencias sociales y desde la medicina social se considera que, según el tipo de relación que el hombre establece con el proceso de reproducción de la sociedad, puede encontrarse el origen y la dinámica de los procesos de vida, enfermedad y muerte.

## LA SALUD COMO CONCEPTO MULTIDIMENSIONAL

La salud comprende distintas dimensiones: física, social, psíquica y cultural (representaciones simbólicas) y las mismas dimensiones se encuentran íntimamente relacionadas entre sí (Figura 1)

Figura 1: Interrelación entre las diferentes dimensiones de la salud



Las cuatro dimensiones de la salud representadas en la figura son interdependientes, pero no existe un común denominador entre ellas. Estas interactúan y están constantemente en tensión.

La percepción de una enfermedad depende de la cultura (E. Corin, 1996). Las representaciones que cada uno se hace la salud y de la enfermedad están al origen de las conductas sociales adoptadas para prevenir la enfermedad en un momento dado en un contexto dado.

## LA SALUD COMO DERECHO

La salud, puede ser pensada también como un derecho humano:

“SE PUEDE SOSTENER QUE LA SALUD ES UNA NECESIDAD HUMANA BÁSICA, EN SENTIDO ESTRICTO. POR ELLO, TODO SER HUMANO DEBERÍA TENER DERECHO A LA SATISFACCIÓN DE LA MISMA, DERECHO QUE SOLO PUEDE SER GARANTIZADO MEDIANTE LA ACCIÓN PÚBLICA, PARTICULARMENTE EN LAS SOCIEDADES MARCADAS POR GRANDES DESIGUALDADES”. LAURELL, A. C. (1998)

Esta definición es fundamental a la hora de diseñar políticas y estrategias de salud pública pues la misma remite a la necesidad de identificar y abordar las situaciones que impidan a determinados grupos sociales poder satisfacer este derecho y, al mismo tiempo, delimita las responsabilidades del Estado y en nuestro caso, como profesionales, poder garantizarlo.

## VISIÓN DE LA SALUD DESDE LA PROMOCIÓN DE LA SALUD

La Promoción de la Salud<sup>2</sup> es una corriente de la salud pública que se origina hacia fines de los años 80' y que hace importantes aportes a la hora de pensar en el concepto de salud. Entre ellos podemos citar:

-La salud como concepto positivo

-Considerada como un recurso para la vida, como un bien a construir y un derecho a proteger

-Como un derecho inalienable del ser humano

-Considera la multi-determinación de los procesos salud enfermedad: factores educativos, culturales, sociales, ecológicos,

ambientales, individuales y la necesidad de enfoques multisectoriales y multiactorales para abordar la complejidad de estos fenómenos.

-Necesidad de capacitar a los individuos para ejercer un mayor control sobre su salud y los factores que la afectan.

-Necesidad de crear políticas públicas multisectoriales que puedan contemplar acciones sobre los distintos determinantes de la salud-enfermedad.

## EL DERECHO A LA SALUD INTEGRAL DE NNA

Como síntesis del concepto de salud, y entendiendo al mismo de manera integral, **el derecho a la salud de NNA, comprende no solo el derecho a ser atendidos cuando se enferman, sino:**

- el derecho a una vida plena,
- a tener un crecimiento y desarrollo adecuados,
- a descubrir y desarrollar al máximo sus potencialidades,
- a vivir en armonía con la naturaleza y los demás seres humanos,
- a tener servicios públicos y condiciones de vivienda adecuados,
- a recibir la nutrición que necesita,
- a gozar de una familia,
- a ser escuchados,
- a no ser maltratado o discriminado,
- a amar y ser amado<sup>3</sup>.

3 Durán, E. Los derechos del niño. En: Posada, H., Gómez, J. F. y Ramírez, H. El niño sano. 3ª Edición. Editorial Médica Panamericana. Bogotá. 2005.

La incorporación del enfoque de derechos en las intervenciones de salud dirigidas a NNA representa un esfuerzo y un compromiso valioso que contribuye al logro de mejores resultados en términos de equidad<sup>4</sup>.

“INCORPORAR LA PERSPECTIVA DE DERECHOS EN LAS PRÁCTICAS DE SALUD ES UN ELEMENTO DE IMPORTANCIA A LOS FINES DE PROFUNDIZAR EN LAS CAUSAS DE LAS INEQUIDADES EN SALUD DE LA INFANCIA, LA QUE A LA VEZ PERMITE LA IDENTIFICACIÓN Y EL USO DE LAS HERRAMIENTAS, COMPETENCIAS Y ESTRATEGIAS NECESARIAS PARA PROPONER ACCIONES, Y ERRADICAR LAS DESIGUALDADES EN SALUD A TRAVÉS DE LA FORMULACIÓN DE POLÍTICAS Y EL DESARROLLO DE ABOGACÍA EN FAVOR DE LOS NIÑOS” Jeff Goldhagen y Paul Melinkovich

La Organización Mundial de la Salud nos aporta una lectura interesante y de fácil lectura sobre la Salud y Derechos Humanos en un documento llamado “Veinticinco Preguntas y Respuestas sobre Salud y derechos humanos”.

## 2. El derecho a la salud de NNA y la Convención

Es importante destacar que dadas las características de indivisibilidad e interdependencia de los artículos de la CDN, para garantizar el derecho a la salud, todos los artículos contenidos en la misma deben ser considerados de manera simultánea y conjunta. Sin embargo, resulta útil profundizar sobre algunos artículos de la misma, tales como los Artículos 6 y 24 que se refieren explícitamente a la salud,

<sup>4</sup> Jeff Goldhagen y Paul Melinkovich., “Policy Statement Health Equity and Children’s Rights”, American Academy of Pediatrics, *Pediatrics*, 125, April 2010, pp. 838-849.

contemplando el derecho a la vida y al desarrollo y al mejor estado posible de salud y acceso a los servicios de salud respectivamente. Además de estos dos artículos que refieren de manera explícita al tema, se considera que para trabajar desde un enfoque de derechos en el ámbito de la salud es fundamental considerar los artículos 2, 3 y 12, pues consisten en principios básicos que deben aplicarse para garantizar esta perspectiva.

### *Derechos de la Niñez al más alto nivel de salud posible:*

>> **Artículo 6.** El derecho a la vida, la supervivencia y desarrollo.

>> **Artículo 24.** El derecho al mejor estado de salud posible y acceso a los servicios de salud.

### *Principios subyacentes:*

>> **Artículo 2.** No-discriminación. Cada niño/a tienen el derecho a un respeto igualitario de los derechos contenidos en la Convención.

>> **Artículo 3.** La obligación de promover el interés superior del niño/a. En todas las acciones que afecten a la niñez, sus intereses superiores deberán ser la consideración primaria.

>> **Artículo 12.** Escuchar a los niños/as y considerarlos seriamente.

Por otro lado, dada la multidimensionalidad del concepto de salud y la interdependencia existente entre los distintos derechos de la Convención, para garantizar la salud y desarrollo infantil integral, además de los derechos citados, deben considerarse también los artículos: 4, 5, 8, 9, 16, 19, 25, 26, 27, 28, 31 y 37.

## a. DERECHOS DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES (NNA) A LA SALUD

### *Artículo 6: Derecho a la vida, la supervivencia y desarrollo*

DESTACA LA IMPORTANCIA DEL DERECHO DE CADA NIÑO A LA VIDA Y A UNA ÓPTIMA SUPERVIVENCIA Y DESARROLLO. ESTA SITUACIÓN IMPONE OBLIGACIONES NO SOLAMENTE EN CUANTO A LA PROVISIÓN DE SERVICIOS PARA PROTEGER LAS VIDAS DE LOS NIÑOS Y NIÑAS SINO, ADEMÁS, A CREAR UN AMBIENTE EN EL CUAL NIÑOS Y NIÑAS PUEDAN DESARROLLARSE PLENAMENTE. ESTO SIGNIFICA QUE LAS VIDAS DE TODOS LOS Y LAS NNA DEBERÁN ESTAR IGUALMENTE PROTEGIDAS, INDEPENDIEMENTE DEL GRADO DE DISCAPACIDAD, GÉNERO, ETNIA, U OTRO FACTOR.

En el caso de las políticas y servicios de salud, este artículo señala la importancia no solo de mejorar la calidad y acceso a los servicios de atención de la salud, sino fundamentalmente remarca la necesidad de implementar estrategias de promoción de la salud, desde los servicios y en la comunidad para crear ambientes y entornos más saludables y estimulantes para el crecimiento y desarrollo de NNA. Por lo tanto, implica reorientar las políticas y los servicios considerando los aspectos positivos y el fomento de los factores protectores para la salud y fundamentalmente demanda trabajo intersectorial y extramuros.

*Artículo 24: El derecho al más alto nivel de salud posible y acceso a los servicios de salud*

Hablar de “más alto nivel de salud posible” es un tanto impreciso y cuestionable. Por un lado, es muy difícil definirlo, ya que variará de

acuerdo a diferentes NNA en diferentes países, culturas y contextos. Por otro lado, porque podría entenderse a “lo más alto posible” como un limitante al que hay que adaptarse y hacerse una lectura reduccionista sobre el rol de los determinantes de la salud. Por ejemplo, si un sujeto vive en condiciones de extrema pobreza sus opciones en relación a la salud están limitadas por sus condiciones de vida: no posee una alimentación adecuada, puede no acceder al sistema educativo, carecer de agua potable, etc. Si bien es cierto que es importante interpretar a la mejor salud posible de acuerdo al contexto, tendríamos que enfatizar sobre la forma en que se interviene sobre los determinantes y contextos sociales desfavorecidos para que los mismos puedan brindar oportunidades a los sujetos de lograr su salud integral.

Se considera entonces, que el tema del nivel más alto de salud, genera un reto para los Estados y es el de la **progresividad**, entendiéndolo que toda la humanidad, pero en particular los países del tercer mundo, estamos lejos de un alto nivel de salud, los Estados tienen el deber de ir avanzando progresivamente hacia el mismo.

**El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha planteado otros elementos esenciales del derecho a la salud que el Estado debe garantizar a todos sus ciudadanos y que han sido retomados por la Corte Constitucional de varios países, entre ellos Colombia<sup>5</sup>:**

**-La disponibilidad:** tanto de servicios de salud, como de condiciones predeterminantes para la salud (condiciones socio-ambientales,

<sup>5</sup> Defensoría del Pueblo. El derecho a la salud en la Constitución la, la jurisprudencia y los instrumentos internacionales. Bogotá. 2003.

alimentación, educación, etc.)

**-La accesibilidad:** (geográfica, económica y cultural), tanto a los servicios como a la información relacionada con el cuidado y la atención en salud.

**-La aceptabilidad cultural:** los servicios que se ofrecen deben ser adecuados para la cultura y para el desarrollo del grupo humano específico al que van dirigidos, así como respetuosos de la ética médica y sensibles a los requisitos de género y ciclo de vida, para que sean aceptados por ese grupo humano.

**-La calidad:** relacionada con que sean prestados por personal idóneo, adecuadamente capacitado, en condiciones adecuadas, eficazmente y que todos los insumos empleados sean de calidad, incluyendo los medicamentos y tratamientos.

A partir del concepto de **interdependencia** de los derechos aplicados a la salud, **los niños, niñas y adolescentes necesitan que se les garantice el derecho a la salud para ejercer otros derechos y necesitan que se le garanticen otros derechos para ejercer el derecho a la salud.**

A pesar de las dificultades conceptuales que puede traer aparejadas la enunciación del artículo 24 sobre “más alto nivel de salud posible”, se considera que la Convención provee un marco amplio de principios y patrones que permiten formular indicadores operativos para evaluar si las políticas y los servicios de salud promueven los mejores resultados en materia de asegurar el derecho a la salud para todos los y las NNA.

## *El Artículo 24 de la CDN plantea:*

“LOS ESTADOS PARTES RECONOCEN EL DERECHO DEL NIÑO AL DISFRUTE DEL MÁS ALTO NIVEL POSIBLE DE SALUD Y A SERVICIOS PARA EL TRATAMIENTO DE LAS ENFERMEDADES Y LA REHABILITACIÓN DE LA SALUD. LOS ESTADOS PARTES SE ESFORZARÁN POR ASEGURAR QUE NINGÚN NIÑO SEA PRIVADO DE SU DERECHO AL DISFRUTE DE ESOS SERVICIOS SANITARIOS.

*Los Estados partes asegurarán la plena aplicación de este derecho y en particular adoptarán las medidas apropiadas para:*

- a) Reducir la mortalidad;
- b) Asegurar la prestación de asistencia médica y la atención sanitaria que sean necesarias a todos los niños, haciendo hincapié en el desarrollo de atención primaria en salud;
- c) Combatir las enfermedades y la malnutrición en el marco de la atención primaria;
- d) Asegurar asistencia prenatal y postnatal apropiada;
- e) Asegurar que todos los sectores de la sociedad conozcan los principios básicos de salud y la nutrición de los niños, las ventajas de la lactancia materna, la higiene, el saneamiento ambiental y las medidas de prevención de accidentes;
- f) Desarrollar la atención sanitaria preventiva, la orientación a los padres y la educación y servicios en materia de planificación familiar”

De este modo, la Convención plantea dos aspectos complementarios del

derecho a la salud:

- el derecho a servicios de tratamiento y rehabilitación
- el derecho al disfrute del nivel más alto de salud

En ambos aspectos es importante destacar el rol que juegan las políticas y servicios orientados a la promoción de la salud y prevención de riesgos y enfermedades, y el saneamiento ambiental. También destaca la necesidad de realizar acciones para terminar con aquellas prácticas tradicionales en las diferentes culturas que resulten perjudiciales para la salud.

### 3. Los principios de la Convención y su aplicación en las políticas y prácticas de salud dirigidas a niños, niñas y adolescentes

La implementación de un enfoque de derechos aplicado a la salud de NNA requiere que las políticas diseñadas para promover su salud tomen en consideración todos los derechos contenidos en la Convención.

En otras palabras, el derecho a la salud no puede ser considerado en forma aislada de otros derechos. En particular, las políticas y prácticas de salud deberán ser consideradas a la luz de los principios sobre los que se apoyan los demás artículos de la Convención:

#### *Artículo 2. No - discriminación*

Cada NNA tiene el derecho de respeto igualitario respecto de todos los derechos contenidos en la Convención. En la práctica, es raro constatar que todos los y las NNA tengan igual

acceso al cuidado de la salud. La discriminación que excluye a grupos de NNA del acceso a los servicios se expresa de distintas formas;

- **Discriminación directa** es aquella que se ejerce directamente sobre él o los sujetos (en nuestro caso los NNA). Por ejemplo, puede suceder que NNA que pertenecen a una determinada etnia reciban un trato desigual y/o desconsiderado de sus necesidades, o bien cuando se les niega a NNA la atención en un centro de salud en la ocasión en la que acuden solos, discriminándolos por la edad<sup>6</sup>.
- **Discriminación indirecta** es la que se puede ejercer ya no en forma directa a NNA sino a través del menor acceso y/o disponibilidad a recursos o condiciones que potencialmente puedan ser de importancia para garantizar su salud. Así, por ejemplo, muchas veces en zonas donde habitan personas de bajos recursos, con algún grado de vulnerabilidad y donde la población tiene necesidades básicas sin la debida cobertura, los servicios de salud que se ofrecen contemplan menor cantidad de recursos humanos y económicos o bien de menor calidad que los que se

6 En el caso de los niños considerados menores de edad y la negación a brindar asistencia en salud en el caso de que concurren solos sin el acompañamiento de un adulto, refleja en general desconocimiento de la importancia de la CDN en la promoción de los derechos y merece consideración especial en relación con el entrenamiento a los profesionales en contacto con niños y adolescentes a fin de superar este problema que representa toda una barrera de acceso de niños y adolescentes a la salud

encuentran

Generalmente, todas las personas y profesionales de salud adquirimos durante nuestra socialización y luego tenemos en nuestra práctica cotidiana actitudes discriminatorias de las cuales no somos conscientes, por ejemplo: prejuicios contra ciertas nacionalidades, contra los pobres, contra aquellos que practican determinados estilos de vida, los que tienen un color de piel diferente, etc. Por estos motivos es importante, en primer lugar, que como profesionales podamos analizar y concientizar cuáles son estas actitudes discriminatorias cotidianas que ejercemos.

Se considera que para garantizar la no-discriminación las políticas de salud pueden apoyarse también en el concepto y enfoque de **Desarrollo Inclusivo**. Los modelos de desarrollo hasta ahora adoptados, no parecen haber resultado suficientes para generar el bienestar de la comunidad global. Diversos grupos han sido y son persistentemente excluidos de los beneficios del desarrollo: los indígenas, los afro-descendientes, las mujeres, los adultos mayores, las personas con discapacidad, las minorías étnicas, religiosas y sexuales. El desarrollo inclusivo se define como:

*“El diseño e implementación de acciones y políticas para el desarrollo socioeconómico y humano que procuren la igualdad de oportunidades y derechos para todas las personas, independientemente de su status social, género, edad, condición física o mental, raza, religión, opción sexual, etc., en equilibrio con su medio-ambiente”* Plataforma del Desarrollo Inclusivo, The World Bank Group, 2006.

En este sentido, el Desarrollo Inclusivo

procura aprovechar y potenciar la ampliación de los derechos y capacidades de las personas en todas sus dimensiones (económica, social, política, cultural) y en su diversidad y especificidad; se basa en la búsqueda y garantía de acceso universal, de la equiparación de oportunidades, de la equidad y la justicia.

## LAS PRÁCTICAS DISCRIMINATORIAS CONTRA

### Niñez discapacitada

Un niño o niña discapacitado no tiene menos derecho a la vida que un niño o niña no discapacitado. La Convención es explícita en reconocer que cada niño/a tiene un mismo valor. Sin embargo, en muchos países la niñez discapacitada no es igualmente valorada. Por ejemplo, generalmente, dado el estigma social de la niñez y adolescencia con discapacidad, la misma no es considerada en las políticas y programas de prevención sobre sexualidad y VIH SIDA por no considerarse merecedora de ejercer su sexualidad. Recientemente, en Argentina, el Programa de Educación Sexual del Ministerio de Educación de la Nación ha publicado materiales para docentes y familias que incluyen la temática de salud sexual y discapacidad. Este es un ejemplo promisorio sobre el rol del Estado en asegurar los derechos en forma universal<sup>7</sup>.

Otra situación que ilustra esta

<sup>7</sup> Folleto y poster de sensibilización sobre la necesidad de Educación sexual en PCD, producido por el Programa Nacional de Educación Sexual integral del Ministerio de Educación de la Nación en el 2010 y en “Educación sexual integral, para charlar en Familia”, Junio 2011, Ministerio de Educación de la Nación. <http://www.msal.gov.ar/htm/site/salud-sexual/educacionsexual-en-familia.pdf>

afirmación, es que los centros de salud comunitarios, especialmente de zonas carenciadas, rara vez contemplan en su diseño arquitectónico a las personas con discapacidad, de este modo, no poseen rampas para personas con discapacidad motriz y/o tampoco baños adecuados para los mismos.

Aún se observa cómo las prácticas profesionales están enraizadas en el preconceito de que la discapacidad le reduce el valor a la vida, y por lo tanto los juicios que hacen los profesionales sobre la discapacidad influyen sobre el acceso a los servicios de prevención y tratamiento.

Es importante desmitificar a la discapacidad como enfermedad, y en cambio pensar de qué forma el medio social facilita u obstaculiza el desarrollo de las personas con discapacidad. Por estos motivos se considera que las políticas de salud y los servicios deben ser inclusivos y fomentar el desarrollo inclusivo. Desde una perspectiva de desarrollo inclusivo, los servicios de salud y de educación, no deberían diseñar políticas y servicios especiales y diferenciados para la discapacidad, sino tenerla en cuenta en el diseño de todas las políticas y servicios que brindan.

### *Minorías étnicas y niñez indígena*

#### **El modo en el cual los servicios son**

EL COMPROMISO POR RESPETAR IGUALITARIAMENTE LOS DERECHOS DE LA NIÑEZ AL CUIDADO DE LA SALUD REQUIERE QUE LOS SERVICIOS PROMOVIDOS SEAN CULTURALMENTE RELEVANTES (CONTEMPLAN LAS CARACTERÍSTICAS CULTURALES DE LA POBLACIÓN) Y ESTÉN DISPONIBLES EN SUS COMUNIDADES.

desarrollados y diseñados refleja generalmente los valores culturales y sociales de la mayor parte de la población y no contemplan a la diversidad. Debe considerarse que el idioma que utiliza el personal, las actitudes hacia la privacidad, la información provista, las actitudes hacia la niñez, los supuestos en cuanto a la relación padres/hijos-as, etc., afectan de alguna manera el acceso de los niños, niñas y adolescentes a los servicios así como la calidad de atención que reciben.

Para niños, niñas, adolescentes y padres migrantes y o indígenas, los servicios pueden aparecer como ajenos, inaceptables y hasta hostiles. La comunicación con profesionales que no hablan su mismo idioma, que no comprenden su cultura o no respetan sus valores puede tornarse en una experiencia difícil que puede llevar al rechazo futuro de búsqueda de atención en los servicios. Aún cuando se busca ayuda, su calidad puede verse reducida debido a la comunicación limitada, la ansiedad y la falta de confianza mutua.

En muchos casos, los códigos culturales y lingüísticos y los estilos de crianza pueden diferir de los del personal de salud y esto en ocasiones genera actitudes discriminatorias por parte del personal hacia las familias y la niñez.

En este sentido, debe considerarse que la cultura es uno de los determinantes de la salud de NNA y debe ser necesariamente tomada en cuenta a la hora de diseñar intervenciones y/o brindar servicios de salud. La cosmovisión de salud-enfermedad que tienen las poblaciones indígenas y migrantes de países limítrofes influye en las formas de abordar sus problemas de salud. Estas poblaciones tienen en general concepciones más holísticas de salud que las que priman

en la cultura y medicina occidental. Dada la diferencia de cosmovisiones, las familias indígenas o migrantes recurren frecuentemente a la medicina tradicional cuyas prácticas difieren de la medicina occidental convencional y hegemónica. Ambas medicinas difieren en la formas incluso de interpretar o identificar los problemas de salud y esto genera dificultades de comprensión y comunicación entre los servicios y los pacientes. Por ejemplo, para la medicina tradicional existe el empacho y se lo puede curar tirando del cuerito o con la cuerda, en cambio para los médicos convencionales de los servicios el empacho no existe como tal, se lo describe como cólicos, diarrea, etc. y se prescriben medicamentos específicos.

Por otra parte debe considerarse que las familias utilizan distintos sistemas de salud simultáneamente (sistema popular, sistema tradicional, sistema de salud hegemónico) o bien acuden a la medicina científica cuando la medicina tradicional no da el resultado esperado. El desconocimiento o desvalorización de estas prácticas y tradiciones culturales por parte de los profesionales de salud y su discriminación, impiden el diálogo intercultural que es necesario en estos casos para poder brindar un servicio de salud de calidad.

### *Niñez en condiciones de pobreza*

La niñez pobre tiene mayores necesidades de cuidado de la salud, contrariamente su acceso a los servicios de salud puede verse afectado. Estos niños/as tienen mayor riesgo de accidentes, más probabilidad de tener deficiencias en la alimentación, vivir en hogares con pobre saneamiento, trabajar en condiciones no seguras, estar expuestos a situaciones de violencias y a drogas ilegales, etc.

La barrera más inmediata a los servicios es la financiera, cuando se cobra o arancela la atención. Sin embargo, existen otras barreras que impiden el acceso. Los servicios de salud generalmente están concentrados en áreas urbanas, haciendo difícil el acceso para quienes residen en comunidades rurales. El viaje a los hospitales o clínicas, aún dentro de las ciudades, puede resultar costoso y tiempo-demandante para los padres con bajos ingresos. Aún dentro de las áreas urbanas existen dificultades de acceso, esta vez condicionados por los modelos de organización de los servicios de salud. Los horarios de los turnos coinciden con el horario de empleo de los padres, o con la disponibilidad horaria de las familias.

Estas cuestiones de localización, organización y funcionamiento de los servicios de salud deben ser contempladas para garantizar el acceso y la atención de calidad de la niñez y adolescencia pobre. El Programa de Asignación Universal por Hijo, es un ejemplo desde el Estado, orientado a mejorar el acceso a las prestaciones básicas de salud mediante una política de incentivos familiares que establecen condiciones para que todas las familias puedan llevar a sus hijos/as a los servicios de salud y estos respondan a la demanda de manera adecuada

Las familias de bajos recursos pueden tener información diversa sobre la crianza y la salud de la niñez y/o un acceso reducido a la información sobre las necesidades de salud de sus hijos, la importancia de las vacunas, los riesgos de infecciones y la promoción del desarrollo de sus hijos/as. Los servicios de salud y el personal de salud deben considerar y respetar los saberes en salud de las familias que viven en condiciones de pobreza,

considerar el contexto y las condiciones de vida de los mismos para darles información preventiva y atención médica adecuadas. Muchas veces el personal de salud da información o prescripciones médicas pensadas para una población de clase media y exigen la implementación de medidas y/o comportamientos poco realistas, que alejan a las personas de los servicios.

La Comisión Económica para América Latina (CEPAL) ha publicado recientemente un informe sobre Pobreza de la Niñez en América Latina<sup>8</sup>. Sin lugar a dudas, la pobreza es el mayor determinante social asociado a la salud y calidad de vida de las personas. No se contempla la salud si las necesidades básicas para vivir dignamente no están satisfechas.

### Adolescentes

Los/as adolescentes se encuentran en una situación de mayor vulnerabilidad sobre el fracaso en el acceso al cuidado apropiado en salud. Es un período en el cual tienen necesidades particulares en cuidados de la salud. A la luz de estas dificultades, es importante el desarrollo de servicios y modos de provisión que estimulen a los/as adolescentes a sentirse en confianza hacia los profesionales de la salud.

>> *Algunas barreras que dificultan el acceso y cuidado de los y las adolescentes y jóvenes*

- Los servicios de salud no toman en consideración las necesidades de un ambiente para adolescentes.
- Los adolescente generalmente

son reticentes a hablar con los profesionales debido al temor a que sus padres sean contactados ellos/as quieren privacidad y pueden no recibir un tratamiento y orientación confidencial.

- Ellos/as generalmente se sienten incómodos de hablar temas personales con los adultos.
- También pueden tener temor a la crítica o la censura moral cuando van en busca de orientación o ayuda en temas de salud sexual o reproductiva.
- Los padres son menos conscientes son a sus necesidades de salud acordes con la edad y por eso están en una posición de poco apoyo para estimularlos a buscar atención en salud.

Los servicios amigables para adolescentes y jóvenes los reconocen como sujetos de derechos y propenden por su salud sexual y reproductiva, asumiéndola como un estado integral de bienestar físico, mental, espiritual y social.

Las instituciones de salud se vuelven “amigables” cuando se convierten en espacios de información, orientación y atención de calidad, construidos con la participación de los y las jóvenes de acuerdo a sus realidades, vivencias y expectativas.

>> *Algunas características de los servicios de salud amigables para adolescentes y jóvenes*

- Adolescentes y jóvenes hacen uso activo de los servicios de salud y tienen acceso a atención de calidad, a partir de la cual toman decisiones informadas sobre su sexualidad.
- Los servicios de salud ofrecen atención diferenciada y confiable,

8 CEPAL- Pobreza Infantil en América Latina. <http://www.eclac.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/6/42796/P42796.xml&xsl=/dds/tpl/p9f.xsl&base=/dds/tpl/top-bottom.xsl>

y dan prioridad a la satisfacción de las necesidades de adolescentes y jóvenes.

- Los procesos administrativos en dichos servicios, facilitan el cuidado de la salud y propenden por el bienestar de adolescentes y jóvenes.
- La institución de salud se convierte en un agente transformador de su entorno, promoviendo cambios sociales tendientes al mejoramiento de la calidad de vida de la población.
- Los gobernantes toman decisiones para responder a las necesidades de adolescentes y jóvenes y al contexto en que viven.

### *Niñez institucionalizada*

Algunos niños/as deben vivir en instituciones de salud mental, o en hogares infantiles o instituciones penitenciarias. La atención de la salud de estos niños/as es generalmente inadecuada por diferentes razones. Entre ellas se encuentran: el acceso limitado a profesionales médicos y otros integrantes del equipo de salud; no reciben la ayuda para indicarles cuándo buscar atención y a dónde ir; no cuentan con protocolos de intervención y generalmente no existen iniciativas en materia de prevención y educación para la salud. Por último, nadie asume la responsabilidad para identificar sus necesidades en materia de salud.

La Ley de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes (Ley 26.061) de Argentina establece en su articulado aquellos aspectos plasmados en la Convención relativos al derecho a la salud, a la libertad, a la dignidad, a la seguridad, a contar con garantías mínimas de procedimiento, en los procedimientos

judiciales y administrativos, entre otros.

Sabemos que la realidad en las instituciones del Estado en nuestro país distan muchas veces en su capacidad de satisfacer estos derechos y principios básicos, todos necesarios para la salud desde nuestro paradigma integral.

También es un hecho de la realidad, la constatación que las propias instituciones del Estado que trabaja con NNyA, genera resistencias al momento de hacer efectivo el contenido de la Ley de Protección Integral.

Cada una de estas resistencias afecta de una u otra manera, la salud de quienes perciben los servicios y atención de las diferentes instituciones en las que se encuentran los NNyA.

El proceso de transformación institucional mediante la integración de la doctrina de la protección integral en los cambios organizacionales, demanda un esfuerzo y un foco de acción de la sociedad en su conjunto.

### *Género*

Las políticas y el sistema de salud, en general, reproducen los patrones de género de la sociedad y esta temática permanece invisibilizada. Por ejemplo, muchas políticas y programas de salud infantil continúan denominándose programas de salud materno infantil. Bajo esta denominación y el enfoque de estos programas, se encubre y reproduce el modelo de género tradicional que estipula que la mujer es la encargada de la crianza de sus hijos. No se cuestiona, ni se da espacio al hombre/padre en tomar responsabilidades por la salud reproductiva y la crianza de los hijos.

En muchas comunidades, por razones

religiosas o culturales las familias no quieren que sus hijas mujeres sean atendidas por personal masculino y si solo hay personal masculino no utilizan el servicio. Otro ejemplo, es que en vistas a los estereotipos sociales sobre la figura masculina (“fortaleza masculina”, “los varones se cuidan más solos”) los varones y mujeres presentan una utilización diferencial de los servicios de salud. Generalmente los varones acuden más a las urgencias y se benefician menos de los servicios preventivos y asistenciales que las mujeres y generalmente no se implementan políticas y medidas en los servicios que tiendan a favorecer su mayor y mejor utilización.

Las inequidades de género no son una cuestión de las personas adultas o mayores. La niñez, a lo largo del curso de vida va experimentando situaciones de discriminación que comienzan aún antes de la gestación, cuando construyen en su imaginario el deseo de tener un varón o una niña, con las valoraciones propias que cada sociedad le asigna a cada sexo.

Estas inequidades se expresan en los patrones de crianza, en los roles que los niños y niñas desempeñan como producto de los mandatos que cada sociedad espera de ellos/as y de los estereotipos que se van construyendo desde etapas tempranas de la vida.

Los medios de comunicación no son ajenos a este tema. Los medios “utilizan” a la niñez con un criterio mercantilista, la exponen a situación de trabajo infantil, a la erotización temprana, al no respeto a su privacidad, con actitudes sesgadas según se trate de varones o niñas. Por cierto, el caso de lo acontecido con un show mediático de alto impacto<sup>9</sup>

9 Bailar por un sueño no es juego de niños. <http://www.pagina12.com.ar/diario/sociedad/3-126087-2009-06-04.html>

muestra de que manera la sociedad civil debe acudir en defensa de los derechos de la niñez cuando éstos son vulnerados.

En el campo de los servicios de salud la Organización Mundial de la Salud ha elaborado una “Herramienta de Género” con el fin de integrar la perspectiva de género en el ámbito de los programas y servicios de salud y desarrollo destinado a niños, niñas y adolescentes). Esta herramienta provee guías prácticas sobre cómo prevenir prácticas discriminatorias y promover la equidad de género en el ámbito de la salud<sup>10</sup>.

Además, la construcción de la identidad de género es un tema inherente al desarrollo temprano. Sobre esta base, niños y niñas van conformando sus personalidades y modos de relacionamiento, Estos procesos se van modelando acorde las relaciones sociales que se establecen al interior de la familia, en la socialización temprana, y en la mayor o menor capacidad estructuradora del sistema educativo<sup>11</sup>.

### *Algunas estrategias sugeridas para la no discriminación en los servicios de salud:*

- Recolectar información sobre las características sociales, económicas y étnicas de la comunidad.
- Analizar la utilización de servicios con relación a la

10 Herramienta de Género. Ministerio de Salud de España y OMS: <http://www.msc.es/organizacion/sns/planCalidadSNS/pdf/equidad/herram-GeneroEstratInfanAdolesc.pdf>

11 Del derecho a la identidad al derecho a las identidades. Revista de la Sociedad Chilena de Pediatría. <http://www.scielo.cl/pdf/rcp/v79s1/art07.pdf>

- composición de la comunidad e identificar aquellos grupos que no están utilizando los servicios adecuadamente.
- Consultar con los padres de los niños/as de los grupos sub-representados para determinar desde su perspectiva, cuáles son sus necesidades desde los servicios de salud.
  - Capacitar al personal sobre el desarrollo de servicios no discriminatorios.
  - Desarrollar y promover políticas claras, en consulta con el personal, los padres y los niños/as y adolescentes, sobre el derecho de estos últimos a la privacidad, a la confidencialidad, al consentimiento para el tratamiento, etc.
  - Asegurar que los servicios respeten las normas culturales y religiosas de todos los miembros de la comunidad local, incluyendo la necesidad de contar con personal femenino para las niñas, reconocimiento de la necesidad de privacidad, buenos servicios de alimentación, facilidades para rezar, provisión de información en todas las lenguas de la comunidad, disponibilidad de intérpretes, etc.
  - Desarrollar políticas claras que aseguren que todo el personal comprenda y respete el derecho igualitario a la vida de todos los niños, niñas y adolescentes sean o no discapacitados.
  - Explorar la posibilidad de proveer servicios de calidad en las comunidades locales para facilitar el acceso a la niñez en situación de pobreza.
- Planificar los servicios para adecuarlos a las rutinas y restricciones de los padres que trabajan.
  - Desarrollar información sobre promoción y prevención de la salud teniendo en cuenta la diversidad cultural y adaptarla que sea accesible a los grupos minoritarios, a los grupos con escaso nivel de lectoescritura, al contexto y las condiciones específicas de la gente que vive en la pobreza, etc.
  - Colaborar con las autoridades responsables de la atención institucional de la niñez para desarrollar modelos que aseguren el acceso a servicios de la misma manera que a otros niños, niñas y adolescentes.

**Artículo 3. La obligación de promover el interés superior de la niñez**

En el campo de la salud, implica que las autoridades sanitarias y los



EL ARTÍCULO 3 DE LA CONVENCIÓN ESTABLECE QUE “EN TODAS LAS ACCIONES QUE AFECTEN A LA NIÑEZ Y ADOLESCENCIA, SUS INTERESES SUPERIORES DEBERÁN SER LA CONSIDERACIÓN PRIMARIA.”

profesionales deberán considerar siempre el impacto potencial de sus acciones sobre la niñez y buscar activamente los modos de asegurar que los intereses de la niñez son atendidos seriamente.

*¿Qué implicancias tienen el principio de “interés superior” sobre las políticas y los servicios de salud? En la práctica, ignifica*

**que:**

-Los servicios deberán organizarse y desarrollarse para el beneficio de la niñez y adolescencia más que para la conveniencia de los proveedores y administradores

-La capacitación de estudiantes y la generación de oportunidades de investigación no deberá ser una prioridad para los servicios de salud infantil.

Para poder respetar el interés superior de la niñez desde los servicios y programas de salud, es necesario escucharlos y considerarlos seriamente de acuerdo a sus capacidades evolutivas. Considerar el interés superior significa a la vez que todos los derechos de la niñez deben contemplarse y garantizarse simultáneamente. Por ejemplo, los niños y las niñas son doblemente victimizados en ciertas circunstancias de maltrato o abuso cuando son sometidos a revisiones humillantes y o tratados culposamente por el personal, o cuando se viola su privacidad y confidencialidad. Si bien en este ejemplo se cumple el derecho a la atención de salud, está claro que no se considera su interés superior al vulnerarse varios de sus derechos en forma simultánea.

Pensar en el interés superior de los y las NNA desde la gestión y provisión de servicios contempla reconocer aquellos aspectos que promueven una atención respetuosa y sensible de los derechos. A modo de ejemplo, veamos algunas acciones prácticas que pueden implementarse:

- La organización de los servicios debería contemplar la posibilidad de que los niños, niñas y adolescentes

puedan ver siempre al mismo profesional cada vez que se busca atención. Conocer al profesional actuante, genera una relación de confianza y empatía.

- El uso de historias clínicas centralizadas es un modo de abordar y reconocer a la niñez como un todo y facilitar la atención coordinada entre los distintos servicios.
- Las listas de espera para consulta son generalmente diseñadas para conveniencia del profesional, más que considerar las necesidades de la niñez, para quienes además la espera puede resultar estresante, aburrida o disruptiva para su educación.
- El arancelamiento de la atención reduce el acceso a los servicios afectando más a la niñez pobre, los grupos minoritarios, la niñez discapacitada, etc. Estas políticas van en contra el interés superior de la niñez.
- El momento de las comidas, los arreglos para las visitas y la organización general de las guardias del hospital son organizadas generalmente para conveniencia administrativa o por cuestiones de eficiencia, más que por el compromiso explícito de promover el interés superior de la niñez.
- Las decisiones sobre si invertir en atención primaria u hospitalaria deberán

reflejar las acciones que más promuevan la salud y el bienestar de la niñez.

- El Artículo 3 no se aplica solo a casos individuales, sino que también se aplica a la población de NNA. Existe una tensión potencial entre la atención individual o poblacional. Por ejemplo, una medicación altamente costosa puede responder al interés superior de un niño, pero limitar la inversión de tratamientos de bajo costo que mejorarían la salud de un número mayor de niños, niñas y adolescentes. Esta situación conlleva a debates éticos sobre formas de asignación de recursos para la salud.

a las necesidades de información en salud por parte de los niños y niñas.

- Ayudar al desarrollo de servicios de salud accesibles y amigables
- Promover mayor sensibilidad de parte de los profesionales de la salud sobre cómo deberían ser provistos los servicios para la niñez
- Aumentar el acceso y utilización de servicios
- Mejorar los standards de atención de los NNA.

Los NNA tienen el derecho a ser consultados cuando se tomen decisiones que los afecten, tanto individualmente como en su conjunto. Si bien los padres y cuidadores tienen un rol específico en garantizar y vehicular los derechos de la niñez, la aplicación de los mismos en la práctica cotidiana de las familias y comunidades debe contemplar:

**Artículo 12. Escuchar a NNA y tomarlos en consideración seriamente.**

Indica que todos los niños y niñas tienen el derecho a expresar sus opiniones en todos aquellos aspectos que les conciernen y a ser considerados seriamente de acuerdo a su edad y madurez.

Escuchar a NNA es una de las formas más efectivas que aseguran que el derecho a la mejor salud posible sea alcanzado. Ellos/as cuentan con una perspectiva importante que contribuye al desarrollo de servicios efectivos. **La participación de NNA permitirá:**

- Aumentar la conciencia en torno a los problemas que los preocupan
- Identificar las dificultades experimentadas durante el acceso a los servicios de salud
- Aumentar la comprensión en torno

- Que los niños/as y adolescentes sean considerados y escuchados seriamente (derecho a opinar y ser oído).
- La condición de sujeto de derecho.
- La orientación y guía para el ejercicio de los derechos debe contemplar las capacidades evolutivas del niño.
- Que los padres consideren el interés superior de sus hijas/os cuando tomen decisiones que los afecten.
- El reconocimiento de que algunas veces el interés de los niños y adolescentes puede no ser coincidente con el de sus padres.

Respetar el derecho “a ser considerados” es un mecanismo importante a través

del cual los niños y adolescentes pueden contribuir a su propia salud y protección. La “consideración de la niñez” por parte de los adultos facilita que los niños y adolescentes puedan desafiar con mayor facilidad las situaciones de abuso y negligencia en contra de sus derechos. Del juego armónico de los Artículos 12 y 24 de la Convención de los Derechos del Niño se desprende que niños y adolescentes, en cuanto titulares del derecho a las prestaciones de salud, tienen que ser escuchados y sus opiniones deben ser tomadas en cuenta en función de su edad y madurez.

En este sentido, se considera que cualquier obstáculo injustificado al acceso a la atención de la salud de los NNA constituye discriminación sobre la base de la edad, y por lo tanto, una violación al Art. 2 de la Convención de los Derechos del Niño. Los Estados deben asegurarles el acceso a la información y la oportunidad de participar en las decisiones que afecten a su salud, a través del consentimiento informado, los derechos a la confidencialidad y a obtener la información apropiada de acuerdo a su edad.

El artículo 12 establece una clara obligación para los adultos de **escuchar a niñas, niños y adolescentes** y de **considerar seriamente lo que ellos dicen**, piensan y opinan en lo que respecta a sus vidas cotidianas; en relación con la salud, de estar atentos a lo que les

proporciona bienestar y la forma en la que quieren que dichas medidas o acciones se puedan implementar. Por otro lado, la participación<sup>12</sup> de los NNA es en sí mismo un elemento protector y promotor de su salud y bienestar.

Los puntos de vista de los niños y niñas deben adquirir mayor relevancia en la toma de decisiones a medida que aumenta su capacidad de entendimiento, edad y madurez. Todos los NNA son capaces de expresar sus puntos de vista. No existe un límite inferior de edad desde el cual los niños/as no estén en condiciones de expresar sus opiniones. Los niños muy pequeños tienen opiniones, miedos y preocupaciones, y al igual los bebés y neonatos tienen también formas de expresar sus sentimientos y los mismos deben ser considerados.

Las prácticas en salud deben contemplar todos estos aspectos al igual que todas las personas en contacto con NNA deben agudizar la mirada para que les sea posible

12 Olga Niremberg, C E A D E L, Centro de Apoyo al Desarrollo Local, CUADERNO N° 46 “EL ROL DEL ESTADO PARA LA PARTICIPACIÓN SOCIAL EN LA EVALUACIÓN: EL CASO DEL SECTOR SALUD, 2003, Buenos Aires, Argentina, pág 7, destaca que “la participación social en salud puede entenderse al menos en dos grandes sentidos: Como un proceso de auto-cuidado y cuidado mutuo de las personas, las familias y los grupos, para conservar, recuperar o mejorar su bienestar físico y psíquico así como el de sus entornos ambientales inmediatos (el hogar, la escuela, la empresa, el club, el barrio, etc.). Como un proceso de intervención de los actores de la sociedad civil en la formulación de las políticas, planes y programas y en la gestión de los servicios de salud, en forma continua, a través de canales e instancias estructurales en los niveles institucionales y locales, ya sea para proponer líneas de acción, influir en las decisiones, llevar a cabo actividades, ratificar/respaldar las acciones que se consideren positivas o bien para influir en las correcciones o reencauzamientos de las que se consideren mejorables o negativas, en procura de una creciente eficacia y correspondencia de los servicios que se prestan con las necesidades y demandas de la población.

decodificar el lenguaje gestual, la sonrisa y el llanto. Paralelamente, los NNA con algún grado diferente de capacidad pueden requerir ayuda y tiempo adicional para la expresión así como para la comprensión, y es obligación de las personas el facilitar los mejores modos y medios para que puedan alcanzarlo.

Gerison Lansdown (2005)<sup>13</sup> propone un enfoque posible y a la vez innovador para la medición de las capacidades de la infancia para la toma de decisiones basado en el “principio de proporcionalidad”, con una escala móvil de competencias conforme a la gravedad de la decisión en cuestión. Siguiendo en esta misma línea y en la ocasión en la que los riesgos de participar en las decisiones fueran suficientemente bajos, los niños podrían asumir esa responsabilidad sin reunir elevados niveles de competencia; por el contrario, y en la medida en la que se incrementara el riesgo así como la exposición, la exigencia de competencia para comprender las implicancias de esas elecciones debería verse aumentada así como también la cantidad y la calidad de la participación debería estar en relación con esos niveles de riesgo potencial.

- El Artículo 12 no está restringido a ningún aspecto de la vida y de la salud de NNA. Ya sean decisiones al interior de la familia, en la escuela, el hospital o en materia de políticas públicas, los NNA tienen derecho a ser consultados e involucrados.
- Es importante reconocer que muchas decisiones tradicionalmente tomadas por los adultos tienen impacto en la

calidad de vida<sup>14</sup> y en la salud de NNA: la ubicación y diseño de un hospital y/o de un centro de salud, el modo en que los consultorios son organizados, políticas concernientes a la salud sexual y reproductiva, espacios de articulación salud y educación, etc.

### *Estrategias para promover la participación de NNyA en salud:*

Existen muchas formas para consultar para discutir sus necesidades de cuidado de salud, conocer qué piensan sobre las intervenciones y servicios disponibles, saber qué les gustaría cambiar, identificar qué servicios utilizan y porqué y reconocer las barreras para el uso de servicios y necesidades de información.

Los métodos dependen de las edades, capacidades diferentes y de, si el propósito es el de evaluar los servicios existentes o pretende conocer las necesidades insatisfechas en material de salud. Estas son algunas estrategias que pueden utilizarse a este fin:

- Capacitar a las personas involucradas sobre la aplicación de diferentes metodologías y apoyos que faciliten que todos los niños, las niñas y adolescentes

<sup>13</sup> Gerison Lansdown, Innocenti Insight, *Ibidem*

<sup>14</sup> Luis Rajmil, Mariana Roizen y Alfonso Urzúa, Calidad de Vida y Salud en la Infancia y la Adolescencia, Tipica, Boletín Electrónico de Salud Escolar, Julio-Diciembre 2010, Volumen 6, Número 2, destaca que “La utilización de la Calidad de Vida relacionada con la Salud (CVRS) infantil como medida de resultado presenta múltiples beneficios tanto en la práctica clínica como en la elaboración de políticas públicas en el campo sanitario. Disponible en: [http://www.tipica.org/media/system/articulos/vol6N2/vol6N2\\_rajmil\\_calidad\\_de\\_vida\\_infancia\\_adolescencia](http://www.tipica.org/media/system/articulos/vol6N2/vol6N2_rajmil_calidad_de_vida_infancia_adolescencia)

puedan expresar sus puntos de vista, independientemente de su edad o condición;

- Desarrollar políticas institucionales que promuevan la participación de los y las NNA en las intervenciones de salud.
- Organizar conferencias e invitar a chicos y chicas a participar.
- Desarrollar talleres o foros de evaluación de los servicios con NNA en el hospital o centro de salud.
- Diseñar una encuesta para que circule en las escuelas, comedores o clubes locales para recabar información de aquellos NNA que no utilizan los servicios y conocer sus opiniones al respecto.
- Trabajar con ONG's u organizaciones locales para diseñar e implementar mecanismos de consulta y participación en la comunidad.
- Desarrollar instrumentos de evaluación que contemplen a las distintas edades y capacidades de los niños, niñas y adolescentes. Con los niños /as mas pequeños se debe priorizar el dibujo, la dramatización, etc. y no los cuestionarios orales o escritos.
- Organizar talleres que estimulen

psicosociales de los y las NNA y que potencien sus capacidades para participar.

- Brindar información en salud accesible y pertinente para NNA, que contemple su etapa evolutiva, capacidad de lectoescritura, cultura y lenguaje.

#### 4. Otros derechos a considerar transversalmente en las prácticas de salud

##### *Artículo 16. El derecho a la privacidad y confidencialidad*

Paralelamente entre los principios expuestos que deben de impregnar positivamente al resto de los derechos para garantizar la salud integral, se encuentra el derecho a: la privacidad, intimidad y el de confidencialidad (ligados al consentimiento informado pero mucho más amplios que él). El Artículo 16 de la Convención indica que los niños, niñas y adolescentes tienen derecho al respeto de su privacidad. De acuerdo a este principio los NNA deben recibir una atención de la salud respetuosa de su intimidad, privacidad y confidencialidad.

Algunas implicancias del Artículo 16 son las siguientes:

- A) Respeto del cuerpo y la intimidad del NNA;
- B) Respeto por la confidencialidad de los NNA en relación con la información privada que suministran, con las debidas excepciones que deben de ser explicitadas;
- C) Necesidad de desarrollar y promover políticas explicitas sobre el derecho a brindar información en un marco de confidencialidad;

D) Necesidad de clarificar las leyes relativas al tratamiento de NNA y el desarrollo de una política acorde

El derecho a la privacidad e intimidad implica en primer lugar respetar el cuerpo, la voz y la persona de NNA como un todo; si bien es de consideración especial en entornos de salud, estos principios deben ser contemplados en los diferentes contextos en los que se desarrollan acciones con NNA. Implica además animarlos a ellos y a sus familias para hablar de los aspectos de la salud que les preocupen, explicando y recordándoles que todo lo que se hable en espacios de salud debería ser confidencial.

Debe tenerse en cuenta que ante el relato de situaciones de abuso, maltrato o violencia los profesionales deberán explicar a NNA que deben compartir esta información con otras personas adultas que puedan ayudarlos en estos casos.

Algunos ejemplos de la falta de cumplimiento de este derecho ocurren cuando: los servicios y profesionales de salud no tienen en cuenta condiciones de privacidad mínimas para atender a los chicos y las chicas, tales como cerrar la puerta cuando los revisan o atienden o no permitir el ingreso de otros profesionales mientras se desarrolla la consulta. También, cuando no le piden permiso a los NNA para revisarlos y hacerles un examen físico.

Es importante desarrollar un código de práctica que reconozca en el marco de la ley que los NNA tienen derecho a buscar consejo e información confidencialmente. El respeto de la confidencialidad es de particular importancia para los y las adolescentes y la ética nos ofrece argumentos en su apoyo basados en: las consecuencias, el respeto por la autonomía y la

fidelidad.

Las políticas, programas y prácticas de salud deben asegurar el acceso al consentimiento informado, a la información y el derecho a la confidencialidad. Es posible que los adolescentes eviten buscar ayuda profesional, si temen que no serán atendidos sin sus padres, o que si reciben asistencia estando solos sus padres serán informados. Si se respetan estos motivos mediante políticas claras y bien difundidas, en las que la confidencialidad sea respetada y se conozca en la población este principio, los adolescentes se animarán a acercarse a los espacios de salud y discutir su situación de manera más franca y explícita.

El resultado será ciertamente, un mejor acceso al cuidado en salud e intervenciones que promuevan la salud en un enfoque integral.

*Artículo 5. Las responsabilidades, derechos y deberes de las familias*

**Artículo 5:** “Los Estados Partes respetarán las responsabilidades, los derechos y los deberes de los padres o, en su caso, de los miembros de la familia ampliada o de la comunidad, según establezca la costumbre local, de los tutores u otras personas encargadas legalmente del niño de impartirle en consonancia con la evolución de sus facultades, dirección y orientación apropiadas para que el niño ejerza los derechos reconocidos en la presente Convención”

Esta aseveración plantea dos cuestiones:

1. El rol fundamental de los padres/tutores en proteger y promover los derechos de sus hijos e hijas. En todos los casos, la orientación de los padres/tutores debe estar dirigida a considerar el mejor interés del

NNA.

2. En la medida en que los niños/as van ganando competencias de acuerdo al desarrollo de sus capacidades evolutivas, la responsabilidad de ejercer sus derechos se va transfiriendo gradualmente hacia ellos mismos. De este modo, las decisiones de los padres en nombre de sus hijos disminuyen en la medida que los niños y niñas adquieren la experiencia y la comprensión para tomar sus propias decisiones. Tradicionalmente en las prácticas de salud, cuando el paciente es un niño o una niña, el profesional de salud debe buscar el consentimiento de los padres o el tutor legal antes de hacer efectiva la asistencia, acción que se debe de ir modificando acorde al desarrollo evolutivo y que a la vez debe de estar acompañada de la promoción de la autonomía.

De este modo, la consideración del **Artículo 5 de la Convención** supone un **cambio de paradigma** y un importante desafío; implica que una vez que el niño es capaz de entender la naturaleza de la intervención o del tratamiento propuesto - sus implicancias y todas las alternativas disponibles - estará habilitado para expresar su consentimiento por sí mismo.

En muchos países la edad de consentimiento para los tratamientos está dictada por la ley y a menudo se establece a una edad mayor que cuando los niños/as adquieren la capacidad de tomar decisiones informadas. No obstante, la filosofía de la CDN requiere que los profesionales de salud comiencen a reconocer la necesidad de involucrar mayormente a los niños en las decisiones relativas a su salud y para ello es esencial que se incorpore el componente de la “información”. Para hacer efectivo este principio, los profesionales de salud deben también ayudar a los padres a reconocer la

importancia de respetar que sus hijas e hijos se involucren activamente. Sólo si se ponen en práctica dichas recomendaciones, se podrá promover la toma de decisiones abierta, participativa, informada y respetuosa de sus derechos.

En la medida que los NNA adquieren gradualmente la capacidad de ejercer sus derechos en forma autónoma, los derechos y responsabilidades de los padres en relación con la salud de los mismos retroceden, lo cual no significa el abandono de las funciones parentales sino su reacomodación y reformulación.

En varias ocasiones puede suceder que los derechos de los niños y adolescentes entren en conflicto con los intereses y opiniones de sus padres. Por ejemplo, cuando una niña rechaza un tratamiento necesario que los padres desean que reciba. En ese caso el conflicto real no es entre los padres y la niña, sino entre su derecho al respeto de su integridad física y que sus puntos de vista sean tomados en cuenta, y su derecho a la mejor salud posible.

Cuando los derechos de los padres y de los niños y adolescentes entran en conflicto, las personas que estén implicadas en esta problemática deben tratar de facilitar la negociación y el diálogo entre las partes para llegar a una resolución que sea lo más deliberativa posible y que considere el interés superior del niño. En algunos casos, los adultos referentes deberán considerar y hacer considerar a los diferentes actores las potenciales implicancias del conflicto de derechos que esté en juego, así como la necesidad de priorizar esos derechos estableciendo una suerte de jerarquización.

-No hay respuestas correctas e incorrectas ante estas situaciones complejas.

-Cada circunstancia individual debe ser considerada en particular. En todos los casos, la aproximación para resolver conflictos de interés debe basarse en abrir el diálogo y la negociación sobre cómo promover mejor los derechos de la niñez.

## 5. Otros derechos de la Convención que deben considerarse para lograr el derecho a la salud integral

El derecho a la salud tiene además, estrecha relación con los siguientes derechos:

**-Art. 4. Los Estados parte deberán garantizar por todos los medios, los derechos económicos, sociales y culturales de la Niñez.**

**-Art. 8. Derecho a la identidad**

**-Art. 9 Derecho a no ser separados de sus padres.** Se deberá hacer todo esfuerzo para posibilitar la permanencia de los padres junto al niño/a hospitalizado/a, y los niños/as no deberán ser institucionalizados o denegados a una vida familiar como consecuencia de una discapacidad física o intelectual.

En Argentina, un pediatra ya fallecido, Florencio Escardó, bregó y luchó por la permanencia de los familiares junto a los niños y niñas internados en los hospitales. Esta lucha implicó muchos años de confrontación y desgaste contra los propios profesionales de salud que veían a la presencia familiar como una amenaza. Hoy, felizmente este derecho está reconocido en gran parte de los hospitales pediátricos. Ello no quita que aún persistan comportamientos autoritarios que

impiden el libre acceso de los padres para el acompañamiento de sus hijos.

Durante el año 2011, UNICEF, durante la Semana del Prematuro, hará una campaña y movilización a través de los medios y las organizaciones de la sociedad civil sobre “El derecho del prematuro a estar junto a su familia”. Este es un ejemplo sobre aspectos de vulneración de los derechos que muchas veces no son considerados en el ámbito de los servicios hospitalarios, al no reconocer al recién nacido como sujeto de derechos. Existen interesantes ejemplos de unidades de cuidados intensivos neonatales que están incorporando la perspectiva de derechos en la atención del recién nacido, aún en los casos en los que su situación de salud se encuentra gravemente comprometida.

- **Art. 17. Derecho a recibir información y materiales que los benefician, lo que implica conocer, recibir y difundir información sobre la salud**
- **Art. 18. Derecho a la crianza y al desarrollo, bajo la responsabilidad de los padres con el apoyo del estado**
- **Art. 19. Derecho a la protección de todas las formas de violencia y abuso sexual.** Los códigos de práctica deberán asegurar que el personal no pegue, abuse o lastime a los niños y niñas de ninguna manera, así como la obligación de tomar acción para proteger a la niñez si se sospecha que hayan sido abusados o heridos por sus cuidadores.
- **Art. 20. Derecho a ser protegidos y atendidos dignamente por el Estado cuando no tienen familia**
- **Art. 23. Derecho de los niños/as con limitaciones o discapacidades a disfrutar una vida plena, en**

*condiciones de dignidad y a recibir asistencia y cuidados especiales*

- **Art. 25.** *Derecho del niño/a internado en un establecimiento a un examen periódico del tratamiento a que está sometido y a todas las demás circunstancias propias de su interacción.*
- **Art. 26.** *Derecho a la seguridad social*
- **Art. 27.** *Derecho a beneficiarse de un nivel de vida que permita su desarrollo físico, mental, espiritual, moral y social*
- **Art. 28.** *Derecho a la educación y Art.31 Derecho al juego.* Los niños y niñas hospitalizados tienen el mismo derecho a la educación y el juego que otros niños, y todo esfuerzo se deberá realizar para proveer oportunidades para mantener su educación y posibilidades de juego y recreación.
- **Art.32, 34 y 36:** *El derecho a ser protegido contra la explotación económica, el trabajo riesgoso, el abuso sexual, el consumo de drogas o cualquier situación o trato que perjudique su salud mental y física.*
- **Art. 37.** *Derecho a la protección de toda detención arbitraria y al sufrimiento del tratamiento o castigo cruel o inhumano.* Los niños/as no deberán ser retenidos en instituciones de salud mental a no ser que sea absolutamente necesario para su protección y seguridad, o para la protección y seguridad de los demás. Cuando sea necesaria, deberá contar con cuidados efectivos, tiempos limitados y derecho a la apelación.

dolorosos, los niños/as nunca deberán ser sometidos a situaciones

innecesarias de dolor, debiéndose proveer el tratamiento analgésico necesario. Tampoco deberán ser expuestos a tratamientos que puedan humillarlo o que sea innecesariamente invasivo de su privacidad.

## 6. ¿Qué podemos hacer para promover cambios culturales en las políticas, programas y servicios de salud para integrar la perspectiva de derechos? Algunos ejemplos

Integrar una cultura de derechos en el campo de la salud, es sumarse a un proceso de cambio social en donde niños y niñas puedan nacer, criarse, crecer y desarrollarse en un ambiente de protección de sus derechos. Desde la cuna.

Existen iniciativas orientadas a integrar la perspectiva de derechos de la niñez en el campo de la salud. Una de ellas, conocida como “Iniciativa para la promoción de la salud y los derechos del niño del Cono Sur” consiste en un esfuerzo mancomunado de 5 países (Argentina, Chile, Colombia, Paraguay y Uruguay) que promueven la formación de profesionales de la salud en este campo.

Para ello, estos países se han asociado con instituciones académicas (CREDPRO) de la Universidad de Victoria, Canadá, y profesionales de diferentes latitudes del mundo. Entre ellos Jeffrey Goldhagen, Tony Waterston y Gerison Landsdown, quienes han desarrollado una currícula sobre salud y derechos del niño tomando como base a la CDN.

Esta currícula ha sido adaptada al contexto latinoamericano y actualmente implementada. Del mismo modo, otras regiones (Europa y África) están dando sus primeros pasos

a través de iniciativas similares.

En Argentina, UNICEF, ha propuesto una estrategia de Maternidades Seguras Centradas en la Familia, como contribución a la reducción de la morbimortalidad materna e infantil en nuestro país. Uno de los componentes de esta iniciativa se denomina “Proyecto Te Escucho”, basado en el principio de la CDN de escuchar y considerar seriamente la voz de los chicos y chicas.

Este proyecto, tiene como objetivo integrar la perspectiva de derechos y la promoción de la equidad de género en las 100 maternidades públicas más grandes de nuestro país.

## 6. Consideraciones finales

Comenzando con la premisa que todos los niños, niñas y adolescentes tienen derecho a la vida y al mejor nivel posible de salud y que es necesario el acceso a servicios sanitarios de calidad, esto solo no es suficiente para asegurar el enfoque basado en derechos para la salud de la niñez. Hay procesos específicos que deberán ser construidos dentro de la estrategia de desarrollo de servicios de salud con el fin de alcanzar dicho objetivo. A continuación se presentan algunas estrategias posibles para lograr este cambio:

- Adoptar formalmente la Convención de los Derechos del Niño como marco de referencia para desarrollar políticas y prácticas. En otras palabras, tratar de estimular a quienes toman decisiones sobre los servicios de salud, hospitales o centros de salud, a hacer explícito su compromiso hacia los principios de la Convención y acordar su utilización como punto

de referencia para la definición de standards para todos los servicios.

- Desarrollar sistemas de consulta destinados a niños, niñas y adolescentes.

- Trabajar con el personal de salud, padres y niños/as en el desarrollo de información sobre los Derechos de NNA.

- Desarrollar sistemas para analizar de que manera los gastos de los servicios de salud benefician realmente a los y las NNA y en qué medida reflejan sus necesidades evaluadas.

- Proveer capacitación al personal del equipo de salud sobre los aspectos relevantes de los derechos de la niñez y las implicancias de la Convención por los Derechos del Niño.

- Promover la conformación de una comisión independiente que pueda monitorear de qué manera son protegidos los derechos de la salud de la niñez.

- Establecer mecanismos efectivos de planificación interdepartamental que aseguren consistencia y comprensión en el desarrollo de los servicios para NNA.

- Posibilidad de contar con un adulto responsable (Ombudsman, Defensor) que pueda monitorear efectivamente el modo como los derechos de la niñez son protegidos.

# Capítulo 10

SISTEMAS DE PROTECCIÓN INTEGRAL DE LOS DERECHOS DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES

## LAS NIÑAS, LOS NIÑOS Y ADOLESCENTES Y EL DERECHO HUMANO A LA EDUCACIÓN

Silvia Finocchio

Investigadora principal del área de Educación de FLACSO.



Fundación  
Holcim Argentina



## CONTENIDOS

1. Sensibilidades adultas y nacimiento del derecho a la educación
2. Sensibilidades adultas y transformaciones en los modos de concebir el derecho a la educación
3. Sensibilidades adultas y el reto del derecho a la educación hoy

## OBJETIVOS

- Comprender el carácter histórico de la infancia y de la juventud así como del derecho a su educación.
- Vincular el nacimiento, las transformaciones a lo largo del tiempo y los retos del derecho a la educación hoy con los diversos climas culturales y políticos así como con los diferentes contextos económicos y sociales que los han atravesado y atraviesan.
- Contribuir al desarrollo de una mirada compleja sobre el derecho a la educación a partir de aportes teóricos y de problematizaciones asociadas a la intervención socio-comunitaria.

## INTRODUCCIÓN

Escribir sobre los niños y adolescentes puede ser un ejercicio para poner palabras a sus miradas, a los juegos que los entretienen, a la música

que escuchan, a las vestimentas y accesorios que llevan, a sus maneras de recorrer y apostarse en la ciudad o el medio rural, a su cultura mediática e informática, a sus juegos y modos gregarios de andar.

Escribir sobre los adolescentes y jóvenes en América Latina puede ser, además, un ejercicio para ponerle palabras a la desigualdad. Las apropiaciones que hacen los niños y jóvenes de los bienes materiales y culturales está atravesada por una realidad que no es hoy la de la pobreza —en el tránsito de lo rural a lo urbano— sino la de la exclusión —la de una sociedad de ganadores y perdedores. Entonces, rabias, falta de horizontes y muerte alcanzan a muchos justo cuando la vida está por empezar.

Pero escribir sobre los niños y jóvenes puede ser también un ejercicio que permita poner en palabras nuestra falta de palabras para el diálogo intergeneracional, clave a la hora de pensar la educación. Es a esto a lo que intentará referir este capítulo introduciendo a la antropóloga Margaret Mead, cuyo pensamiento brinda valiosas ideas para entender ciertos rasgos de los vínculos entre las jóvenes generaciones y los mayores hoy, en el marco de la transmisión de los contenidos de la cultura, tarea que más allá de la competencia de otras agencias culturales, viene asumiendo de modo sistemático la institución escolar.

En una conferencia pronunciada en 1969 en la ciudad de Nueva York, Margaret Mead (2002) planteaba que había tres tipos de culturas. En la primera de ellas, los niños aprenden de los adultos ya que toda autoridad cultural se encuentra en un pasado al que el presente y el futuro se someten. Por este motivo, Margaret Mead llama

*postfigurativas* a este tipo de culturas. El segundo tipo de culturas, al que denomina *cofigurativa*, se diferencia de la anterior porque habilita la posibilidad de que los niños/jóvenes aprendan de otros niños/jóvenes y que los adultos aprendan de otros adultos. Nuestra experiencia vital nos indica que en las grandes civilizaciones siempre se ha tenido la posibilidad de aprender de los pares. Finalmente, dice la antropóloga, se encuentran momentos excepcionales en la historia de la humanidad, como el que estamos viviendo, en los que los niños/jóvenes asumen una nueva autoridad cultural y, por tanto, los adultos aprenden de ellos. Margaret Mead denomina a estas culturas *prefigurativas* porque los abuelos y padres no pueden imaginar la cultura de hijos y nietos y porque son las jóvenes generaciones las que prefiguran la cultura por venir.

Hannah Arendt (1996) nos decía que lo característico de la educación es la natalidad porque cada generación de los “recién llegados” nace al mundo a través de ella y del acompañamiento ineludible que hacen los mayores. Si las jóvenes generaciones ingresan al mundo de la mano de los mayores, será la educación el espacio en el que se tramite la nunca acabada tarea de poner en juego -una y otra vez- el mundo viejo con aquello nuevo que porta cada generación que arriba. Hanna Arendt decía también que la educación ponía a prueba nuestro amor por los niños y por el mundo. Este último es el que nos lleva a formar a quienes tendrán la tarea de renovarlo y el amor a los niños es el que nos hace protegerlos y confiar en que serán un relevo que realizará cosas por este mundo mejor que las que nosotros hemos logrado alcanzar.

Lo expuesto por Margaret Mead (2002) alude a la actual ruptura generacional que se produce a escala planetaria y en la que los mayores no sólo son

portadores de una vieja cultura sino que son “inmigrantes” procedentes de otro tiempo en el mundo actual:

*Hoy, súbitamente, en razón de que todos los pueblos del mundo forman parte de una red de intercomunicación con bases electrónicas, los jóvenes de todos los países comparten un tipo de experiencia que ninguno de sus mayores tuvo o tendrá jamás. A la inversa, la vieja generación nunca verá repetida en la vida de los jóvenes su propia experiencia singular de cambio emergente y escalonado. Esta ruptura entre generaciones es totalmente nueva: es planetaria y universal.* (Mead, 2002: 94)

Pero hay algo para pensar a partir de esta observación: los modos en que se tramita el vínculo intergeneracional en las actuales circunstancias. Por cierto, no todo circula por aguas tranquilas. La presencia de adultos desinstrumentados para acercarse y comprender las nuevas experiencias de los niños y de los jóvenes pareciera poner en tensión el proceso de transmisión de una generación a otra. En efecto, el vínculo entre jóvenes generaciones y adultos hoy se encuentra afectado por variadas sensaciones que van desde la perplejidad, la vacilación y la sospecha, hasta la rigidez, la tirantez y el desprecio de los mayores hacia los más jóvenes. Un desencuentro que trasunta un vínculo intergeneracional por cierto poco productivo.

Siguiendo los argumentos de las dos pensadoras mencionadas, podríamos interrogarnos si tal vez *hoy más que nunca* no nos toca en tanto adultos poner a prueba nuestra sensibilidad por los niños y los jóvenes confiando en ellos y apostando a la renovación de un mundo que los adultos no alcanzamos a imaginar. También

tendríamos que pensar si *hoy más que nunca* no es el momento de poner a prueba nuestra sensibilidad por el mundo y, en consecuencia, cuidarnos de no abandonar o dejar desamparados a niños y jóvenes por más incierto que este mundo se presente. Nuestro *hoy más que nunca* no alude simplemente al cambio —de hecho, la historia ha sido siempre cambio— sino al particular modo de percibir y sentir esos cambios en un contexto de transición cultural que, entendemos, nos invita también a los mayores a pensar y a crear otras disposiciones en nuestra relación con las jóvenes generaciones desde la perspectiva del derecho a la educación.

## 1. Sensibilidades adultas y nacimiento del derecho a la educación

Es común en los estudios sobre *infancia* y *juventud* señalar que estos términos no designan un grupo homogéneo, sino que se trata de nociones que delimitan una categoría con base en un corte etéreo, arbitrario en más de un sentido, pero a partir del cual se atribuye a sus integrantes rasgos comunes asentados en diversos atributos: biológicos unos y simbólicos otros, ligados a los que cada época y sociedad consideran propio de esa etapa de la vida.

Para Bourdieu (1990), las divisiones entre las edades forman parte del arbitrario cultural que imponen los sectores dominantes. Con la noción de arbitrario cultural, Bourdieu subraya un aspecto central: la capacidad de la clase dominante de imponer significaciones que encubren relaciones de fuerza y convertirlas en legítimas. En este sentido, la clasificación por edad sería siempre una forma de imponer límites y de producir un orden en el que cada uno debe ocupar su lugar.

La clasificación en edades —como parte de arbitrario cultural de cada contexto— delimita a la infancia y a la juventud como un período de la vida de límites variables, con diferentes maneras de ser y de experimentar “la infancia” y “la juventud” de acuerdo con épocas y condiciones sociales y culturales. Por eso, para la sociología, la antropología o la historia, no es posible pensar en una sino múltiples y diversas infancias y juventudes.

El historiador Robert Darnton (1984), estudioso de la cultura francesa del siglo XVIII, explicó magistralmente los cambios en la sensibilidad adulta hacia la infancia a partir de contrastar las primeras versiones de cuentos pertenecientes a la tradición oral campesina tales como *El gato con botas*, *La bella durmiente*, *Pulgarcito*, *Barba Azul*, *Los tres chanchitos* o *Hansel y Gretel*, que no ocultaban las situaciones de estupro, incesto y canibalismo; con las popularizadas por Charles Perrault y los hermanos Grimm, versiones de una sensibilidad acomodada a las exigencias de civilidad y buenas costumbres que delimitaba nuevas formas de entendimiento sobre los niños y nuevos modos de actuar frente a ellos. Con el tiempo, esta sensibilidad fue el fundamento para las normas y las prácticas que definieron qué era admisible e inadmisible hacer con los niños o que ellos hagan (Stagno, 2010).

El historiador Philippe Ariès (1960) fue uno de los primeros en estudiar el proceso de construcción de la infancia. Su hipótesis fue que la sociedad feudoburguesa representaba a los niños como adultos en miniatura, sin asignarles ninguna fisonomía, vestimenta o expresión propia. Sostenía que la infancia carecía de un estatuto propio y de un lugar central en las sociedades medievales, es decir, que los niños no eran pensados como personas diferentes a las adultas,

con necesidades y características particulares (Stagno, 2010).

Fue poco a poco que la sociedad descubrió a la infancia, en un proceso de transición que va de la Edad Media a la Modernidad. Esa sensibilidad no alcanzó de modo simultáneo a las diferentes clases sociales y contextos culturales. No todos los niños vivieron al mismo tiempo y a escala planetaria de acuerdo con las nuevas prerrogativas impulsadas por la idea adulta para la infancia. El cotidiano de los niños pobres, atravesado por múltiples exclusiones sociales, contradice hasta hoy los principios y los atributos que entonces comenzaban a ser considerados como universales (Stagno, 2010).

Nuestra sensibilidad sobre la infancia ha resultado de una construcción social, es decir, se ha construido en diferentes contextos sociales y culturales. A través de la misma, los adultos han pensado y piensan la vida de los niños, sus lugares y sus formas de socialización. La definición moderna de infancia -que supuso la exclusión de los niños de los lugares de trabajo, ocio y sociabilidad adultos- permitió la creación de uno de los espacios más importantes para el despliegue de su propia vida, esto es, **la escuela**. Y así, la escolarización de masas cumplió un papel importante en la consolidación del sentimiento moderno de infancia. Luego vino el establecimiento de un principio normativo, patrón que comenzaba a definirse como el esperado, que intentaba excluir a los niños de la calle e incluirlos en la lógica de la familia nuclear y patriarcal y de la escolarización primaria (Stagno, 2010).

La incorporación y permanencia efectivas al nivel primario contradecía la obligatoriedad impuesta por la ley. Frecuentemente, los niños colaboraban en el sostén económico de la familia y,

difícilmente, podrían cumplir con las exigencias de la escolaridad, sobre todo, considerando que su jornada laboral alcanzaba muchas horas diarias.

Por su parte, en tanto construcción social y cultural, los historiadores Giovanni Levi y Jean Claude Schmitt (1996), comparten la necesidad de no considerar a la juventud como una mera edad entre otras pero exponen su interés por poner de relieve su especificidad. Para estos autores, la juventud se distingue por su *liminalidad*, es decir, por transitar su experiencia en los márgenes y entre márgenes.

Levi y Schmitt (1996) afirman que las sociedades “construyen” siempre a la juventud como un hecho social inestable, que se sitúa entre los márgenes movedizos de la dependencia infantil y de la autonomía de los adultos. La juventud nunca logra una definición concreta y estable porque es construida simbólicamente por promesas y amenazas, potencialidades y fragilidades, esperanzas y sospechas, que proyectan las miradas cruzadas de las diferentes sociedades en su afán de excluir o controlar a la juventud debido justamente a su posición liminal.

Existen varias historias de la juventud que se refieren a jóvenes muy diversos. Las desigualdades en cuanto a riqueza y empleo ejercen en estas historias todo su peso. No es posible hablar de una evolución sin tropiezos desde una juventud de las sociedades tradicionales regida por la tradición a una juventud moderna libre de toda traba y de todos los tabúes. Sin embargo, es posible reconocer en la juventud numerosos aspectos del momento liminal de los ritos de paso entre una fase inicial de separación y otra de agregación. En este sentido, algunas notas conceptuales se desprenden del carácter liminal propio de la juventud:

ALGUNAS NOTAS HISTÓRICAS NOS PERMITEN COMPROBAR CÓMO LAS SOCIEDADES CONSTRUYEN A LOS JÓVENES, PERMITEN OBSERVAR LOS DIFERENTES RITOS DE ENTRADA Y SALIDA, DISTINGUIR LOS DIVERSOS MODOS DE EXPERIMENTAR LAS BÚSQUEDAS Y LA PREPARACIÓN PARA LA VIDA ADULTA Y EXAMINAR LAS DIVERSAS IMÁGENES QUE SIMBOLIZAN A LOS JÓVENES.

*-La juventud está marcada por una sucesión de ritos de salida y de entrada. En general la juventud transcurre en el ámbito de la familia de origen. La salida de la casa familiar y la independencia económica marcan hitos básicos para una autonomía que aumenta con la constitución de la pareja estable y el primer hijo.*

*-La juventud representa tiempos de formación y transformación en cada individuo. Son tiempos de tentativas, de búsquedas, de vocaciones ardientes y mudables, de aprendizaje intelectual, profesional, social y amoroso, de compromisos entusiastas.*

*-La juventud concentra imágenes vigorosas y ambivalentes -jóvenes como fuente de desórdenes o como portadores de una renovación colectiva-, que han llevado a definir límites más firmes. La política, la producción, la escuela y el ejército fueron diseñando formas orgánicas de socialización y control de los jóvenes en las sociedades modernas.*

Plantea Alain Schnapp (1996) que en la antigua Atenas el trabajo de la interioridad del joven, la *paideia*, era la distinción que permitía a los jóvenes tener acceso a un saber compartido sin el cual la ciudad no podía existir. La educación preparaba para la vida en la ciudad. La frontera que separaba al niño del adulto estaba ritualizado y estetizado por ejercicios corporales, la caza y entrenamientos militares llevados a cabo durante un año, en el marco de una institución cívica conocida como la *Efebía* que sostenía al propio estado ateniense. Al concluir, el joven gozaba del estatuto de ciudadano de pleno derecho, podía fundar una familia y tomar parte en la vida política de la ciudad.

En Roma, explica Augusto Fraschetti (1996), la *adulescentia* duraba de los catorce a los veintiocho años y la *iuventus* comprendía entre los veintiocho y los cincuenta años de edad. La excesiva prolongación de la adolescencia y la juventud se explica por la institución de la patria potestad. No es casual que Roma haya sido definida como ciudad de los padres. Los padres tenían sobre sus hijos no solo el derecho a la vida y la muerte sino que podían organizar bajo su potestad todas las fases de la vida de los hijos hasta incluso después de su propia muerte. Dos famosas ceremonias romanas constituían los rituales iniciáticos de los jóvenes.

*-En las Lupercales, los jóvenes corrían desnudos alrededor del Palatino con un trozo de piel de cabra sujeto a la cintura y otro pedazo en la mano. Mientras la multitud observaba, los jóvenes golpeaban a las mujeres con las pieles bajo la creencia de que así favorecían la fecundidad.*

*-La ceremonia de cambio de*

*atuendo, era otro ritual iniciático que se cumplía entre los quince y dieciséis años. El joven se despojaba de la toga adornada de púrpura y se ponía la toga viril, esto es, la toga blanca de los ciudadanos. A la ceremonia privada seguía una pública que consistía en acompañar al joven al foro o al capitolio en un cortejo integrado por amigos y parientes. Luego comenzaba el aprendizaje de la vida de adultos, aprendizaje militar de la retórica y de la política.*

En el Medioevo competían dos sistemas de clasificación de edades:

1) La **cultura profana** delimitaba cuatro etapas de la vida:

- La infancia asociada con la primavera
- La juventud vinculada con el verano
- La edad intermedia representada por el otoño
- La vejez emparentada con el invierno

2) La **cultura erudita y clerical** heredada de la cultura clásica discriminaba seis fases:

- La *infantia* (del nacimiento a los siete años)
- La *pueritia* (de los siete a los catorce años)
- La *adulescentia* (de los catorce a los veintiún o veintiocho años)
- La *juventus* (de los veintiún o

veintiocho años a los treinta y cinco)

- La *virilitas* (de los treinta y cinco a los cincuenta y cinco / sesenta)
- La *senectus* (más allá de los cincuenta y cinco / sesenta años).

Las formas de representación de los jóvenes en la imagen medieval se acomodaban a las diversas clasificaciones arbitrarias de la época. Sin embargo, sostiene Michel Pastoureau (1996), más allá de esta diversidad, los jóvenes aparecían ubicados siempre en los bordes o los márgenes de las representaciones. Los jóvenes no están nunca en el centro sino en la periferia de la iconografía medieval. Por otra parte, representar a los ancianos con talla elevada y a los jóvenes con talla reducida equivalía a proclamar mediante la imagen una neta diferencia de estatuto social, teológico, político, jurídico, económico y simbólico. El joven ocupaba en la imagen un lugar escaso, porque en la sociedad ocupaba un lugar menguado.

A comienzos de la modernidad un flujo continuo de experiencias laborales y de aprendizajes hacía difícil delimitar dónde empezaba la infancia y dónde terminaba la juventud. A los cinco años ya podían ser pastores y a los diez o doce, criados que aliviaban la economía doméstica. Norbert Schindler (1996) describe a los jóvenes de los comienzos de la modernidad como los guardianes del desorden. La utopía juvenil de entonces respondía a “la carnavalesca fuente de la juventud que vuelve a hacer girar la rueda de las generaciones”. La dimensión ritual de la cultura juvenil masculina era su destacado papel en la configuración del carnaval, cuyos protagonistas eran los propios jóvenes. El carnaval era presentado como el mundo al revés,

en el que, desde la perspectiva de los adultos, se permitía que aquellos que se encontraban en período de transición hacia la edad adulta se erigiesen en administradores de los lúdicos ritos de renovación y transformación propios del carnaval.

Sorprende la generosidad con que se enfrentaron en aquellos tiempos los adultos a las escapadas juveniles y su irrefutable certeza de que eran transitorias. No era una juventud mimada en lo pedagógico ni que se contemplaba con desconfianza. Las relaciones con el mundo adulto eran relajadas, no se basaban en un orden jerárquico rígido sino en una lenta adaptación. Los espacios de libertad que cedía el adulto a los jóvenes impulsaban la formación de grupos y ofrecían la posibilidad de autoeducación y autorepresentación en el seno del grupo. La reconocida historiadora Natalie Z. Davis (Levi y Schmitt, 1996) llama la atención sobre los grupos juveniles que ya contenían funciones de socialización.

Contrasta esta imagen de los albores de la modernidad con el autoritarismo paterno de los tiempos del absolutismo. En aquellos tiempos, rebelarse contra la autoridad paterna era una empresa muy arriesgada que exponía a los jóvenes a graves castigos. Eran tiempos en que la institución de la primogenitura no permitía la división del patrimonio para transmitirlo a un solo hijo. Por eso la obra referida a la famosa historia de la monja de Monza, "*Los novios de Manzini*" (1961), muestra una imagen viva de un mundo de conventos:

Era la última hija del príncipe, gran gentilhomme milanés, que podía contarse entre los hombres más ricos de la ciudad. La historia no dice expresamente, cuántos hijos tenía; pero se

limita a dar a entender que había destinado al claustro a todos los segundones de uno y de otro sexo, a fin de dejar intacta la riqueza al primogénito, destinado a conservar el apellido y a procrear hijos para atormentarse y atormentarlos de la misma manera. Nuestra infeliz hallábase aún escondida en el vientre de su madre y ya había sido establecida su condición de manera irrevocable. Quedaba únicamente por establecer si sería fraile o monja, decisión para la que era preciso, no su consentimiento sino su presencia.

Si la frontera entre infancia y juventud fue fluida y difusa ya entrada la era moderna es porque la escuela no representaba para el grueso de la población una alternativa a la vida laboral, rasgo característico de los últimos siglos. Únicamente con la imposición de la instrucción obligatoria en el siglo XIX se afianzó esa censura, reforzada en los territorios religiosos por el rito que suponía la confirmación que marcaba los trece/catorce años junto con el abandono de la escuela y el paso al mundo del trabajo o del aprendizaje laboral. Se constituía así un corte claro entre infancia y juventud.

En el siglo XIX, la escuela pasó a ser parte del paisaje social y cultural de las sociedades europeas. Según Jean-Claude Caron (1996), la enseñanza secundaria representó la antesala de una posición social que no siempre permitía la herencia familiar. En la enseñanza secundaria se formaron los hijos de una burguesía conquistadora. Sorprende el paralelismo entre la constitución de los sistemas de segunda enseñanza y ascenso de las clases burguesas. De este modo, se fabricaba el Estado y se fabricaban

las elites. Colegios o Instituto eran los lugares de instrucción y de educación con arreglo a los valores de la nueva sociedad.

El servicio militar como experiencia de separación adquirió el rasgo de valor iniciático en la segunda mitad del siglo XIX y a comienzos del siglo XX. Afirma Daniel Fabre (1996) que, para los jóvenes que conocían el mundo del trabajo desde la infancia y habían transcurrido durante la adolescencia largos períodos alejados de la casa paterna, el ejército representaba solo una etapa de su emancipación individual. Para los estudiantes que no contribuían a la gestión económica de la familia y abandonaban la casa tardíamente, el ejército tenía un valor iniciático fundamental entre la familia paterna y el matrimonio. De este modo fue en los ambientes más instruidos de la población donde a comienzos de nuestro siglo se comenzó a conferir al llamado a las armas un significado de ritual existencial y, en algunos, casos se llegó a considerar como una prueba sexual que ratificaba el ingreso del joven a la edad viril.

El concepto de joven comenzó a afirmarse en el Romanticismo. El siglo XIX nos presenta una juventud inquieta y rebelde: la juventud es objeto de reivindicación y de denuncia política. La juventud es metáfora del cambio social. Pero siempre esa juventud pertenece al género masculino y a los sectores burgueses. En el siglo XIX no hemos hallado a la juventud obrera por ninguna parte, sostiene Michelle Perrot (1996). El estudio no aparece cuando se habla de obreros. La familia y la clase obrera tenía necesidad de sus jóvenes, les exigían trabajo obediencia y, en definitiva, silencio. Se expresaron poco y cuando lo hicieron se rechazaba su voz. Represión y libertad se cruzaron en la trayectoria de la juventud obrera del siglo XIX. La

disciplina laboral se tornó más densa y tuvo que pechar con todo tipo de normalizaciones. Pero las múltiples crisis, las diversas rupturas, los movimientos migratorios favorecieron la eclosión de autonomías, sobre todo masculina. Los jóvenes tendieron a individualizarse y a liberarse. Además, en los albores del siglo XX, la juventud libertaria sembró la inquietud como también la agitación contra el servicio militar, se tornaron más visibles las pandillas de jóvenes, el incremento de la delincuencia juvenil y las rebeliones en los reformatorios. Entonces, fueron tomando forma movimientos y políticas de juventud.

En naciones guerreras, como las que el fascismo proponía, se reclutaron muchachos por medio de una imponente obra de militarización que acogía a muchachos de diferentes edades lo cual hacía posible el mito de la eterna juventud: soldados formados por la Patria con la voluntad preparada para la obediencia. Para los fascistas ya había pasado el tiempo en que la escuela y la política destruían todo lo que construían afectuosamente las santas madres en las almas de los hijos.

---

EN SÍNTESIS, LOS ESTADOS MODERNOS MODIFICARON RADICALMENTE EL PAPEL DE LOS NIÑOS Y JÓVENES. LOS JÓVENES PASARON A CONSTITUIR UN GRUPO SOCIAL CUYAS SOLIDARIDADES TRASPASARON LOS LÍMITES DEL PEQUEÑO ESPACIO DE LA COMUNIDAD.

---

El Romanticismo ubicó a la juventud como portaestandarte de la nación y los jóvenes burgueses suscribieron las ideas de la revolución a lo largo de toda Europa. Luego vinieron los

movimientos juveniles católicos y protestantes, las juventudes nazistas y fascistas, las revueltas estudiantiles (desde los campus americanos hasta las barricadas parisinas de mayo del 68). Así, se fue construyendo una nueva percepción de la juventud, de sus problemas, de sus modelos y de sus solidaridades. Pero solo el mundo del consumo del siglo XX fue capaz de crear ese modelo de juventud absolutamente positivo que impregna a la vida adulta con el sueño de la eterna juventud.

Una de las transformaciones más importantes de la revolución cultural posterior a la Segunda Guerra Mundial ha sido la irrupción de los jóvenes como grupo privilegiado de la industria cultural. La juventud de hoy es resultado de los inéditos estándares de vida y de ingresos que se alcanzan en la posguerra y que dan lugar a lo que se llama “sociedad reconsumo”. En esta sociedad los jóvenes pasaron a ser un grupo fundamental de consumidores de productos culturales: música, ropa, libros, revistas, programas de televisión. Una industria cultural que ciertamente no descubre en ese momento al joven consumidor pero cuyo peso se expande en forma impactante y cuyas formas de vida influyen en los demás grupos. Al calor de esta expansión, la juventud no se presenta solamente como modalidad social y cultural dependiente de la edad, la clase o la generación, sino que a partir de entonces, la juventud también se presenta como signo y, en tal calidad, condiciona una cantidad de actividades productivas -ligadas con el cuerpo, con la imagen- que comercializan la juvenilización.

Tales signos tienden a estetizarse, a constituir un conjunto de características vinculadas con el cuerpo, con la vestimenta, con el arreglo y suelen ser presentados ante la sociedad como paradigma de todo lo

que es deseable. Esta simbolización de la juventud, sus condiciones externas, es lo que se puede transformar en producto o en objeto de una estética, y lo que puede ser adquirido por adultos para extender en el tiempo su capacidad de portación del signo “juventud”. La juventud - signo se transforma en mercancía, se compra y se vende, interviene en el mercado del deseo como vehículo de distinción (Bourdieu, 1991) y de legitimidad.

Coincidiendo con Bourdieu, Mario Margulis (1996) y Marcelo Urresti (1999), sociólogos estudiosos de la cuestión de los jóvenes, tomaron en cuenta la heterogeneidad social y las diversas modalidades en que se presentó también la condición de joven.



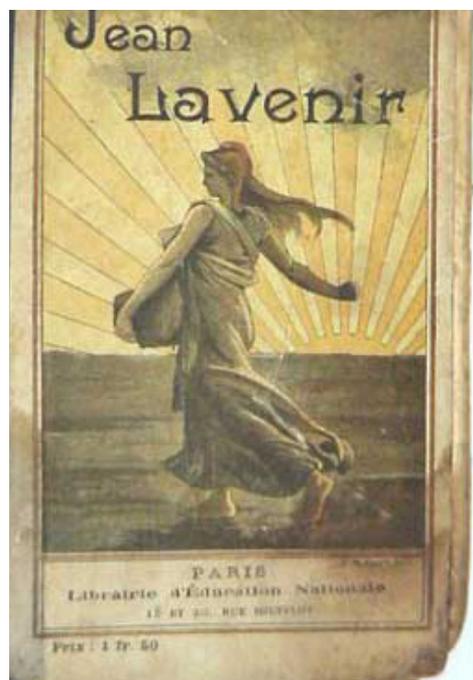
AUTORES COMO BOURDIEU, MARGULIS Y URRESTI AFIRMAN QUE “JUVENTUD” ES UN CONCEPTO ESQUIVO, EN TANTO ALUDE A UNA CONSTRUCCIÓN HISTÓRICA, SOCIAL Y CULTURAL Y NO A UNA MERA CONDICIÓN DE EDAD. SOSTIENEN QUE CADA ÉPOCA Y CADA SECTOR SOCIAL POSTULAN FORMAS DE SER JOVEN SOBRE LA BASE DE DISCURSOS QUE REGULAN Y LEGITIMAN LA CONDICIÓN DE JUVENTUD, POR LO QUE HABRÍA MUCHOS MODOS DE EXPERIMENTAR LA JUVENTUD.

Desde este punto de vista, los integrantes de los sectores populares tendrían acotadas sus posibilidades de acceder a la moratoria social por la que se define la condición de juventud y no suele estar a su alcance el lograr ser joven en la forma descripta: ingresan tempranamente, cuando lo hacen, al mundo del trabajo - trabajos más duros y menos atractivos, suelen contraer a menor edad obligaciones familiares; carecen del tiempo y del dinero - moratoria social para vivir un período más o menos prolongado

con relativa despreocupación y ligereza. Aún cuando el desempleo y la crisis proporcionan a veces tiempo libre a jóvenes de clases populares, estas circunstancias no conducen a la “moratoria social”: en realidad el “tiempo libre” se constituye en una frustración. El tiempo libre es también un atributo de la vida social, es tiempo social, vinculado con el tiempo de trabajo o de estudio por ritmos y rituales que les otorgan permisividad y legitimidad. El tiempo libre que emerge de la inactividad forzosa no es festivo, no es el tiempo ligero de los sectores medios y altos, está cargado de culpabilidad e impotencia, de frustración y sufrimiento.

## 2. Sensibilidades adultas y transformaciones en los modos de concebir el derecho a la educación

### a. Jean Lavenir y la imagen visual de la nación



Livre de lecture «Jean Lavenir». Francia, 1919.

Aquí la tapa de un libro de lectura francés. Una típica tapa de tiempos pasados, con algún símbolo patrio. En este caso, un ícono, la Libertad, llevando un atuendo sencillo,

liviano, con el gorro frigio en la cabeza, claro. Además, va descalza y camina suavemente por la tierra, que se ve extensa y plana. En el horizonte, prorrumpen un sol escolar (¿cuántos soles parecidos se habrán dibujado en los cuadernos?), con un conjunto de rayos ampliamente dispuestos y fuertemente marcados. Sobre ese fondo soleado, se recorta su figura en un primer plano, pero carga un gran envoltorio en sus brazos. Dejemos aquí la imagen, por un rato.

Este libro de lectura, *Jean Lavenir*, siguió un itinerario semejante al del *Petit Lavisser*, aquel texto escolar usado en Francia hasta la década del sesenta y al que el historiador Pierre Nora (1984) le asignara uno de los capítulos en su obra sobre los lugares de la memoria —*Le lieux de memoires*—, por su papel en la construcción de la memoria nacional de Francia. Para Pierre Nora, ese pequeño texto de unas cuarenta páginas es un lugar de memoria porque millones de niños lo leyeron como un evangelio republicano y, en este sentido, supera a la propia historia que el renombrado historiador Pierre Lavisser publicara en varios tomos hacia 1918 y de los cuales el *Petit Lavisser* constituye una versión condensada.

Pero volvamos al manual cuya tapa estamos viendo, *Jean Lavenir*, que también fue como una biblia para las escuelas primarias francesas en las primeras décadas del siglo XX. Sus autores fueron Édouard Petit y Georges Lamy. El primero fue inspector general del sistema educativo francés y un militante infatigable de la escuela republicana. Este texto presenta la vida ejemplar de un pequeño

campesino, Jean Lavenir, pero en la tapa no está él —a quien alude el título— sino la alegoría de la Libertad, una mujer cuyo atributo fundamental es el gorro frigio, caminando por el campo. Sí, la Libertad presentando el paisaje y la historia del pequeño Jean. Ensayemos una explicación. Pensemos que la escuela debía, en primer lugar, afrancesar a los pequeños campesinos que hablaban una lengua regional. Los fundadores de la escuela republicana, encandilados por la idea de unidad y orgullosos de la lengua francesa, agregaron a esta aspiración el propósito de erradicar las otras lenguas utilizadas en Francia, como el bretón, el vasco, el occitano, el flamenco, entre otras. Además, una enseñanza obligatoria de la historia asumiría la tarea de comunicar el amor a la patria por medio de una representación del pasado alrededor de la única Francia. La educación del ciudadano se hizo así eco del lema de 1792, cuando una e indivisible, la República, la primera, se declara.

Pero hacia 1880, instalada definitivamente la III República, Francia tiene aún un 70% de su población rural, sembrada de pueblos volcados a su propia vida campesina y en su mayoría no francófonos. En consecuencia, los padres de la República anhelarán inculcar a esta Francia de campañas, pueblos, diversidades lingüísticas y culturales, su idea de la nación, una, indivisible y, al mismo tiempo, suscitar la adhesión al régimen republicano. Si bien se hace obligatorio el servicio militar para los hombres es, en primer lugar, a la escuela a la que se le asigna el imperativo de trabajar la identidad nacional, crear a nuevos franceses, patriotas y respetuosos del orden nuevo. El pequeño campesino, Jean Lavenir, será uno de ellos. Y será la imagen de la Libertad la que lo introduce en ese mundo, a través de su historia y lo acompaña. Esta Libertad lleva un gorro frigio, el que usaron los

libertos en el Imperio Romano, y que también llevaron los revolucionarios en Francia. Pero acá no porta una espada o la bandera tricolor, como en la obra de Delacroix, *La Libertad guiando al pueblo en las barricadas*. En la tapa del libro de lectura *Jean Lavenir*, camina lentamente por el campo Marianne, como llamaban a esa joven que representaba a la Libertad popularmente en las provincias —nunca en París—, con un fardo en sus manos.

¿?

¿Qué les decía la imagen del *Livre de lecture Jean Lavenir* a los niños de los más diversos rincones de Francia hace cien años? ¿Qué les puede decir ahora?

En la Argentina, hacia 1910, dos profesores de historia del Colegio Nacional de Buenos Aires, Carlos Imhoff y Ricardo Levene (1910) publicaron *La historia argentina de los niños en cuadros*, con prólogo del Presidente de la Universidad Nacional de La Plata, Joaquín V. González, quien sostiene que se trata de un buen libro porque se inscribe en una novedosa tendencia pedagógica que privilegia el lugar de las imágenes:



Portada del libro “La historia argentina de los niños en cuadros”, Argentina, 1910.



El Juramento. “La historia argentina de los niños en cuadros”. Argentina, 1910.

Ni perspectiva técnica, ni perspectiva crítica: las imágenes orientadas sutil —y fundamentalmente— a la formación del alma. El alma de Jean, como el alma de los pequeños alumnos, conducidos por la figura de la Libertad, que les indica cómo conducirse y cómo comportarse para llegar a formar parte en la mayoría de edad del cuerpo político de ciudadanos, esto es, una nación homogénea y compacta.

B. LOS BUENOS HIJOS Y LA IMAGEN VISUAL DE LA MORAL



Los buenos hijos. El nuevo camarada, España, 1937.

Pasemos ahora a otra imagen, una vinculada a la educación moral, a las buenas costumbres, a la vida familiar, que presenta una lección sobre “Los buenos hijos”, en un texto escolar de España. La imagen dice que los “buenos hijos” trabajan y que el trabajo los hace dichosos. Dice también que los jóvenes hijos varones realizan algunos

trabajos y las mujeres, otros. El texto agrega el sentido de las obligaciones, las obligaciones morales de los hijos con los padres. Pero la imagen no presenta a esos hijos exigidos por las obligaciones del trabajo y la familia, al contrario, muestra sus rostros cándidos. Lo correcto es reconfortante.

**¿?** ¿Por qué hacemos referencia a la educación moral?

Porque durante mucho tiempo se ha creído que para ser ciudadano había que ser un sujeto moral, había que estar alfabetizado en las virtudes morales, algo que ahora también escuchamos. Porque cuando la escuela o la política tienen problemas, una larga y profusa tradición de la historia de la educación sale al cruce, la de la educación moral, y por eso hoy infinidad de escuelas “sostienen”, o mejor dicho, “se sostienen de” sus proyectos de educación en valores. Pero veamos qué nos cuentan las imágenes de esa larga historia.



Descripción oral o escrita. — Composición.

En el buen y en el mal camino. Pablo Pizzurno, Prosigue. El libro del escolar, Argentina, 1925.

Libros maestros de la virtud. Desde la Antigüedad clásica “moralidad” se asoció a una especie de saber e “inmoralidad” a una forma de error o ignorancia. Y por ello el razonamiento y el juicio moral constituyeron parte de esa larga tradición en la educación. Razonamiento y juicio que niegan sentimientos y pasiones implicados en las cuestiones éticas o morales. Razonamiento y juicio, pero “establecidos” en una serie de preceptos que llegan a través de ejemplos, y de imágenes. El bien y el mal, absolutos, casi como universales. *En el buen y en el mal camino*, estudio o juego en la calle. Estudian ángeles; los demonios se divierten en la calle. Racionalismo moral para las buenas costumbres, para dar a los niños una “buena base”. Los “buenos hijos” que estudian son los que después trabajan.

Los “malos hijos” se quedan “en la calle”.



La buena educación en la calle. Convivencia social. Formación familiar y social, España, 1954.

Cuando los buenos hijos salen a la calle se comportan de un modo diferente, según lo establecen los buenos modales.

Pero los buenos hijos y alumnos no sólo estudian y se comportan con buenos modales, también son prolijos y aseados.

— 16 —

15.—El baño



La mamá llena la esponja de agua. En seguida la *exprime* sobre el cuerpo de Isolina. La chica se cubre la cabeza con el brazo y la mano.

—*¡El agua está fría, mamita!*— exclama.

Pero no llora y se baña siempre.

¡Qué buena costumbre es ésa!

*¡Y qué bien se sienten las personas que se bañan todos los días, aun en invierno!*

— 16 —



CAPÍTULO VIII

Deberes para con los iguales

Una niña ha de tratar a sus amigas y compañeras como a sus hermanas, con cariño y atención, procurando prestarles cuantos servicios estén a su alcance, disimulando sus defectos y evitando todo lo que pueda desagradarles. Además, en presencia de sus amigas, por más que haya intimidad y confianza, deben abstenerse de todo acto incivil.

Se entienden por actos inciviles, el rascarse, meterse los dedos en la boca

Deberes para con los iguales Nociones de Urbanidad para las Niñas, España, 1934.

Prolija y aseada. Pablo Pizzurno, el libro del Escolar, Argentina, 1901.

**¿?** ¿Cuáles eran las herramientas políticas para los niños que las lecciones de instrucción cívica desarrollaban? ¿Formación moral ligada a la formación cívica?

Sí, a la posibilidad de autogobernarse, de elegir bien en las elecciones así como de comportarse bien en la calle. Hasta con las amigas una debe saber conducirse y evitar actos “inciviles” como rascarse, meterse los dedos en la boca, en las narices, eructar, bostezar, estirarse, estornudar o sonarse con estrépito, mecarse en la silla, reclinarse en los muebles o apoyarse en otra persona, cortarse las uñas, cantar mientras otras hablan, etc.

La escuela de hace cien años, cuando llevó adelante el mandato civilizatorio de asimilar y homogeneizar culturalmente a la sociedad, no sólo procuró una nación homogénea sino también una “moral homogénea”, que estableció un único modo de ser varón, mujer, configurar una familia, encontrarse y saludarse en la calle, hablar y jugar con amigos, vestirse y arreglarse. Por eso, enseñó a toda hora deberes morales. Ya Condorcet, uno de los primeros en plantear que instituir a la república suponía instruir a los niños, decía que la formación ciudadana debía ser a toda hora, sin segmentos especiales y en relación con las otras disciplinas enseñadas (Coutel, 2005). Porque se quería un mismo patrón para todos. Y por eso se presentaban imágenes sobre un mundo ordenado según esquemas precisos que relacionaban moralidad, vida práctica y orden público. Una aproximación visual y virtuosa que tendía a confundir civilidad con ciudadanía.

### c. “Kinder haben Rechte” y la imagen visual de los Derechos de los niños

Después de ver algunas imágenes de textos escolares de la primera mitad del siglo XX, los invito a observar algunas ilustraciones de libros más recientes.

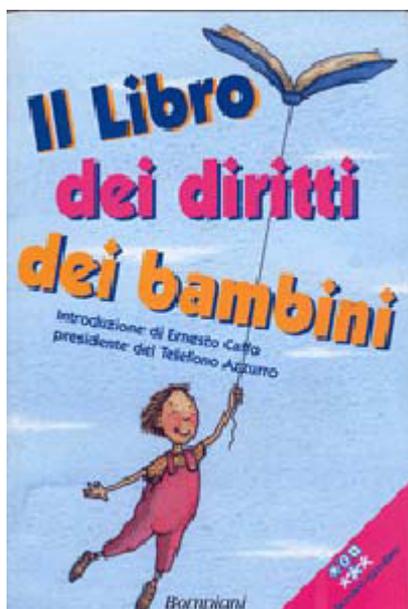


Das Kinderrechte Buch. Alemania, 2005.

Obviamente, si comparamos con las imágenes anteriores que aludían a la educación ciudadana como la formación nacional de las almas infantiles o a una formación ciudadana confundida con la educación moral, esta imagen, Kinder haben Rechte (Los niños tienen derechos), expresa un gran cambio en los modos de ver, pensar y enseñar la ciudadanía a los niños. La imagen “manifiesta”, a través de una “manifestación” infantil, que los niños tienen derechos. Los niños tienen que luchar para hacer un lugar a esos derechos en este mundo que los somete y desampara, y por eso portan una pancarta en las que los reclaman. En esta imagen, el reclamo

de los chicos evoca otras imágenes: la de autoridades omnipotentes en la familia y en la escuela; la del imperio del reino del silencio en la casa o en el aula; la del desprecio o aversión a los niños judíos, árabes o negros; la de una escuela en donde solo pasan la puerta algunos; la de las vacaciones en la playa para los chicos ricos mientras los pobres se quedan jugando a la pelota en un baldío o no juegan porque trabajan.

Esta ilustración puede complementarse con otra de un texto italiano, que expresa que no es fácil ser un niño en este mundo:



I Libri dei diritti dei bambini, Italia.

Las formas visuales son opacas y, por eso, se abren a una variedad de sentidos. Más allá de entenderlas siempre como históricamente situadas, muy diversos lazos pueden vincular los modos de percepción de la imagen y la interpretación del mundo. Veamos diferentes vinculaciones entre ambas.

Mucho se ha avanzado, dirán algunos.

Estas imágenes les enseñan a los niños que podrán decir y pensar todo aquello que se les ocurra, que todos podrán ir a la escuela, que queda prohibida toda forma de violencia contra los más pequeños, que se puede ser amigo de cualquiera sin importar su procedencia o cultura.

**¿?** *¿Cómo no considerar un logro los límites a las diferentes formas de violentar la infancia? ¿Cómo no considerar un avance beneficioso todo lo que consiguen transmitir estas imágenes ciudadanas?*



Die Kinderfreunde, Alemania.

Frente a la propaganda nazi que alegaba que “El resultado” de la amistad con una persona negra era la pérdida del orgullo racial, las imágenes inspiradas de la Convención Internacional de los Derechos de los niños sugieren que todos los chicos tienen los mismos derechos, que ellos tienen que ser parte de la vida en cualquier lado —algo difícil y discutible— y que eso va a permitir acercarse en amistad a quienes son diferentes.

Sin embargo, la moral “buena y antigua”, aquella que Émile Durkheim (1997) consideraba en la Educación Moral como sinónimo de disciplina y que recibieron varias generaciones, ya no aparece como referencia visual

en textos como *Das Kinderrechte Buch* o *I Libri dei diritti dei bambini*. Por este motivo, algunos sentirán cierta nostalgia, aquella que se regodea en la pertinencia de los análisis y que propone recordar la ley y retornar a la mano autoritaria para garantizar la educación moral de niños y jóvenes, para que los alumnos vuelvan a respetar a los enseñantes, para que los adultos recuperen la tranquilidad y reconquisten su aura de poder.

Tal vez otros hagan hincapié en la relación de imagen-síntoma, tal como lo planteó el psicoanálisis más clásico, y encuentren otros sentidos para el vínculo entre las imágenes de los niños que reclaman por sus derechos y la percepción de la realidad de nuestro tiempo. Desde esta perspectiva, podrán plantear que, en un momento de la historia de la humanidad de grandes perturbaciones en la cultura y de gran avasallamiento de los niños, no es casual que textos escolares, afiches y publicidades televisivas reproduzcan imágenes que consagran sus derechos o que presentan al siglo XX como el siglo de los niños.

Otros se inquietarán, quizás, por otros motivos; por las ausencias o las palabras mudas que ponen en tensión los sentidos de las imágenes:

**¿?** *¿Una imagen sin adultos?, ¿Un mundo sin adultos?, ¿Derechos de los chicos para que luchan y los defiendan solos?*

En un pequeño libro, Philippe Meirieu (2004) invita a pensar en las implicancias de la Convención Internacional de los Derechos del Niño para la educación y se plantea si la relación entre el maestro y los derechos del niño no es

la historia de un malentendido.

La tensión expuesta por Meirieu tensiona las imágenes que estamos viendo al aludir a la libertad del niño y a la autoridad del adulto:

**¿?** *¿Cómo cuidar, proteger, educar y, al mismo tiempo, reconocerle al niño el derecho a la libertad de expresión o considerarlo un ser responsable, algo que, por cierto, todavía no es?*

Frente a esta aparente discordancia, el riesgo que advierte Meirieu es que los adultos traten a los niños como si fueran personas mayores y se releven de su principal obligación que es la de educar. Si se reconoce el derecho a la educación como primer derecho, se reconocerá al niño plenamente como sujeto, pero que necesita de un adulto que lo eduque para llegar a convertirse más adelante en ciudadano:

*“Finalmente, los derechos del niño nos han llevado al núcleo mismo de las cuestiones vivas de la educación..., al encuentro del niño, al encuentro de un “sujeto” ya plenamente “sujeto” y al que, sin embargo, no se puede considerar “ciudadano” antes de que haya llegado a la mayoría de edad. Ya sujeto y de pleno derecho, sujeto que existe y que resiste al poder que yo intento ejercer sobre él; sujeto que por sí mismo puede moverse por unos aprendizajes y decidir crecer, resistir a cualquier forma de dominio y acceder al pensamiento crítico ... Pero un sujeto que únicamente puede*

*hacer por sí solo aquello que nosotros sabemos hacer con él, en unas condiciones que nosotros decidimos, en unas condiciones educativas cuya responsabilidad asumimos plena y completamente. En este punto la autoridad del adulto no solo no queda abolida, sino que precisamente ocurre lo contrario: se halla en el propio corazón del contexto: es cuando la autoridad cumple verdaderamente su función, la cual autoriza... Autoriza al otro a crecer y a reivindicarse, un día, como ciudadano pleno de derecho.” Philippe Meirieu (2004)*

Para formar al futuro ciudadano, el camino pedagógico que Meirieu sugiere se aleja de los postulados de Kant y de Durkheim y se acerca a los de Pestalozzi, Freinet y Dewey. De Pestalozzi reivindica no su propuesta educativa a partir de los sentidos sino su posicionamiento pedagógico frente a la resistencia de los alumnos a la enseñanza y al aprendizaje. Pestalozzi recomendaba no desalentarse y buscar otra vía que permita al maestro reelaborar la relación educativa antes que tentarse de moldear al niño. De Freinet y Dewey recuperan la insistencia en la práctica como forma de preparar para el ejercicio de la democracia y de los propios derechos. La responsabilidad de educar en la política vuelve, de este modo, a la práctica diaria del aula.

#### *d. Otros “modos de ver” la ciudadanía en la escuela*

Pensar en la formación de los niños para el ejercicio de sus derechos y las tensiones políticas y pedagógicas que

desencadena, nos conduce a la puerta de la relación entre las imágenes y la formación ciudadana:

*¿? | ¿De qué modo podrán las imágenes decir otras cosas, cosas diferentes, que las palabras no alcanzan a expresar en las aulas?*

Luego de este recorrido, cabe reconocer qué y cuánto aportaron las imágenes a la educación ciudadana y preguntarnos por otros modos —más libres, justos, plurales y cuidadosos— de introducir a los niños y a los jóvenes en el mundo de la imagen.

*¿? | ¿Cómo la escuela puede recrear su mandato de institución responsable de la formación ética y política y puede habilitar otras imágenes y, también, por cierto, otras palabras, que logren inscribir a la ciudadanía en el tiempo, colocándola crítica, responsable y respetuosamente en el corazón del presente y del futuro?*

Para esto, tal vez sea necesario volver a pensar no sólo la relación entre imagen y formación ciudadana sino entre moralidad y política o entre moralidad, política y educación. Zygmunt Bauman (2004) sostiene que lejos están estas cuestiones de los debates públicos. Lo que se suele atender, discutir y someter a escrutinio no es la moralidad de la política sino la moralidad de los políticos:

*“...cómo se conducen las*

*personas públicas, no lo que hacen; su moralidad personal, no la ética que impulsan o dejan de impulsar; los efectos corruptores del orden político, no sus efectos socialmente devastadores; la integridad moral de los políticos, no la moralidad del mundo que promueven o perpetúan...todo esto parece agotar o casi agotar la agenda sobre moralidad y política. Desde luego no tiene nada de malo que el público se interese en la pureza moral de quienes ocupan cargos públicos; personas investidas con la confianza del público deben ser confiables, y demostrarlo. Lo malo es que, al enfocar toda la integridad moral de los políticos, el deterioro moral del universo que administran sigue sin ser cuestionado. Un político moralmente impoluto puede presidir —y de hecho preside— sobre la disipación de las responsabilidades morales, y lubrica los mecanismos que subyacen, marginan y eliminan las preocupaciones morales. La moralidad de los políticos es un tema totalmente distinto del impacto moral que tienen sus políticas. (Los tiranos más sanguinarios y violentos han sido ascetas abnegados.) Zygmunt Bauman (2004: 280).*

Más allá de dar la sensación de no estar en ninguna parte, o al menos no estar cerca de donde seguro tendría que estar —del voto, del congreso, de los diputados y senadores, de los partidos políticos—, en este capítulo se planteó que la política se encuentra en las imágenes escolares, así como en las películas y en los afiches que se ven en la calle. Pero, además, lo que nos sugiere Bauman al trabajo realizado con las imágenes de los textos escolares

es que lo que se requiere es la política como responsabilidad moral en todas partes.

Jacques Ranciere sostiene que las fuerzas de la acción del arte a veces no solo sobrepasan los límites de la palabra sino, también, en ocasiones, a los límites del propio sujeto “y lo arrancan de sí mismo” (Ranciere, J.; 2005:100). En este sentido, cabría mirar “los detalles insignificantes”, “los fragmentos desconectados”, “las pinceladas que refutan la anécdota”, “la otra lengua en la lengua”, que pueden ser “leídos” como la oposición de un orden contra otro. Tal vez, de lo que se trate sea de educar en cierto “modo de ver” la ciudadanía capaz de distinguir esas singularidades políticas y éticas que entran en juego y confrontan, construyendo también desde la escuela otras maneras de sentir y de pensar los vínculos entre política y moral. Ciertos “modos de ver” que incluyan, pero a su vez vayan más allá de una cuestión exclusiva de deberes o derechos.

Retomo la idea del desacuerdo de Ranciere (1996) para imaginar que quizás el desacuerdo visual pueda aparecer en la escuela, de vez en cuando, como posibilidad para que los jóvenes suelten el desencanto y se encuentren en una acción de construcción visual y política que les permita sobrepasar las palabras y tal vez, por que no, “salirse de sí mismos”.

### 3. Sensibilidades adultas y el reto del derecho a la educación hoy

Como anticipamos, muchas veces los adultos no entendemos los cambios en el mundo de las infancias y juventudes y terminamos desuscribiéndolos de este mundo. Hoy se suele mirar a los niños

y jóvenes en términos deficitarios, comparando con otros tiempos que los suponen mejores. El problema de esta mirada es que no permite ver qué están haciendo, qué piensan, qué sienten, cuáles son sus prácticas, con qué experiencias cuentan, qué están imaginando para este mundo.

Antes que encasillarlos, tal vez cabría saber un poco más, escuchar un poco más y ver un poco más para poder interpretar sus modos de identificarse y diferenciarse. Uno de los productos culturales que más incide en la construcción de sus identidades es la música. Allí ellos encuentran mucho más que un pasatiempo.

En la música, fundamental en sus experiencias vitales, encuentran códigos, reglas, pasión, amor, modos de ver, de soñar o imaginar la vida. En tanto apropiación cultural, la música supone pensamiento y sentimiento y, por tanto, se constituye en un espacio fundamental de construcción de significados e identidades.

Con respecto a los espacios, los jóvenes como grupo social son quienes estrechan lazos más fuertes con el territorio y, en particular, con la ciudad. Esta estrecha vinculación entre territorios y juventud se traduce en la falta de espacios privados, propios de los jóvenes. Los espacios propiamente juveniles han quedado reducidos a las instituciones educativas del siglo XIX. Por tanto, en los tiempos de ocio y en el tiempo libre de la moratoria social, los jóvenes se disputan la apropiación de los espacios públicos como las esquinas de las calles, llenando a estos de contenido simbólico y conjugando en ellos tanto una identificación singular como un modo de relación con los adultos o con otros jóvenes.

Así, si bien la oferta de lugares y, en especial, la oferta nocturna se ha incrementado, los jóvenes manifiestan no terminar de sentirse a gusto con esa

oferta que se vive y se entiende como homogénea, siempre con las mismas caras, siempre la misma mezcla de músicas que no logra construir un estilo y proveer de identidad a los jóvenes. En este sentido, los lugares de las salidas nocturnas tienden a parecerse o a subsumirse en esa lógica que al priorizar la circulación, la comunicación y el consumo termina por socavar las posibilidades de apropiación de ese espacio.

Hablar de una cierta crisis de la capacidad de identificarse con los lugares es hablar de la cuestión de las identidades, en tanto lo diferente se instala como algo que produce miedo social. Toda construcción de sentido y de identidad es relacional, esto es, se construye por diferenciación con lo que se identifica como “lo otro”. Las respuestas que los jóvenes dan a la cuestión de las identidades se verifica en el surgimiento y la consolidación de las llamadas “tribus urbanas”. En el marco de una creciente globalización, los jóvenes se diferencian de un “otro” y definen sus identidades a partir de producciones y consumos culturales que servirán para definir fronteras y resignificar diversos espacios urbanos que les permitan encontrarse a sí mismos y construir sus identidades.

Con respecto a los tiempos de los jóvenes, existe un sentido común que dice que los alumnos de nuestras escuelas son apáticos, abúlicos y aburridos. Probablemente se aluda así al tiempo de los jóvenes de los sectores populares marcado por la letanía y la fragmentación, por la espera, la esquina y el sentarse a fumar. Pero, también se dice que los niños no pueden permanecer quietos, que siempre están en el pasaje al acto, en la inmediatez. Probablemente se aluda así a los jóvenes de clase media con vidas signadas por la televisión e Internet.

Enseñar supone atender alguna inquietud, decir a nuestros alumnos algo acerca de quiénes son, brindar la oportunidad de enriquecer la sensibilidad y el pensamiento al mismo tiempo, hacer lugar a la voluntad frente a la apatía y la depresión, permitiendo salirse de los límites que impone el grupo tribal y abriéndose a lo posible, a una distinción. Sobre los alumnos y el papel de la escuela, dice Estanislao Antelo (2001):

*Desenchufar Internet, restringir los horarios y contenidos del consumo televisivo, elaborar Leyes Secas, advertir que el camino de la droga es la muerte, condenar el aborto, volver a las bases y tradiciones, rescatar la familia de las garras de Cronos. Porque ese es el asunto. Todo esta queja va muy rápido. Voy a establecer un puñado de hipótesis. Los jóvenes ontológicamente curiosos, están solos. Que están solos quiere decir que el lazo que solía unirlos a la herencia generacional, se deshilvana, se deshilacha, y eso que llamamos sociedad muestra sus hilachas. Que están solos quiere decir que el tejido social se agujerea y que nuestras adultas máquinas de zurcir, no funcionan debidamente. Que están solos quiere decir que hemos decidido espantarnos, asustarnos y abandonar por cobardía la tarea de estar ahí, cerca de ellos, haciendo algo con el tiempo. Porque el tiempo sabemos que pasa. En mi país cuando el susto y el escándalo de la vida adulta que nada comprende, sucede, los jóvenes usan la siguiente expresión: no pasa nada.*

Por otra parte, las imágenes del tiempo fragmentado como las del televidente que hace zapping o la del cazador furtivo de Internet expresan nuevas experiencias del tiempo que se han vuelto fugitivas, evanescentes, inenarrables. Es esa precipitación la que comprime la experiencia del presente de tal modo que el sujeto no tiene nada para decir, ya que todo es proclive al olvido. De este modo se generan nuevas experiencias que borran la tradicional noción de “tiempo cronológico, sucesivo” y aparece el “tiempo simultáneo” asociado a la movilidad permanente y la ubicuidad que generan los medios de transporte y los medios de comunicación. Ese “tiempo efímero” determina nuevas formas de relación entre los grupos y su identidad, configurando nuevas sociabilidades juveniles determinadas por la velocidad, el nomadismo, la errancia, lo efímero.

En Historia del siglo XX, Eric Hobsbawm (1995) plantea el caso de esta manera:

*La destrucción del pasado, o más bien de los mecanismos sociales que vinculan la experiencia contemporánea del individuo con las generaciones anteriores, es uno de los fenómenos más característicos y extraños de las postrimerías del siglo XX. En su mayor parte, los jóvenes, hombres y mujeres, de este final de siglo crecen en una suerte de presente sin relación orgánica alguna con el pasado del tiempo en el que viven.*

La cuestión del “presente permanente” explica por qué muchos adolescentes y jóvenes se quedan detenidos en los fumaderos de las villas visibilizados como los “otros”, los diferentes o extraños, “los nuevos bárbaros”, los portadores de una apariencia “sospechosa”, los que amenazan con

su presencia el orden: jóvenes, negros, pobres, drogadictos, que en tanto representación del mal se convierten en los chivos expiatorios de un difuso malestar. Frente al derrumbe de sentido de las instituciones del siglo XX, transmitir contenidos de la cultura, transmitir un límite, transmitir la memoria de la lectura y la escritura y, al mismo tiempo, hacerle lugar a lo nuevo, a lo sutil, a lo ligero del arte, por ejemplo, como atributos del movimiento y del pensamiento creativo, se presenta como fundamental para el contacto entre generaciones. Porque es responsabilidad de la escuela, dirá Meirieu (2004), hacer entrar a los niños y jóvenes al mundo, a la ley, a lo posible, a la voluntad y a la política. Convertir a la cultura escolar en una herramienta de diálogo entre generaciones permitirá metabolizar la violencia. Según el psicoanalista egipcio Jacques Hassoun (1996), los seres humanos “somos todos portadores de un nombre, de una historia singular (biográfica) situada en la Historia de un país, de una región, de una civilización. Somos sus depositarios y sus transmisores. Somos sus pasadores”.

Sin ese pasaje, no hay mediación entre vida y sujeto. Tampoco hay ocasión para la construcción creativa de nuevas referencias. Por más que los niños y jóvenes rechacen o se rebelen a lo que les ha sido legado, esto no excluye que su vida no sea deudora de ese conjunto de bienes culturales atesorado que constituyen el patrimonio de quienes los han precedido y que comprende desde las costumbres más básicas como la alimentación o la vestimenta a los ideales más sublimes como la filosofía o la literatura.

También sabemos que la transmisión tiene una temporalidad compleja, que es un movimiento multidireccional que articula de muy diversos modos el pasado, el presente y el futuro y

que vincula a los adultos con los más jóvenes generaciones de muy diversas maneras (Dussel, 2001). Recordemos aquello que introducía Margaret Mead sobre lo inédito del mundo actual en relación con los modos de transmisión en sociedad prefigurativas. No se trata solo de un movimiento lineal y descendente, es algo más complejo, sutil y variado que habilita incluso que los mayores aprendamos de los niños y de los jóvenes.

En este sentido, cabe pensar en la necesidad de generar otras condiciones para reponer un diálogo muy devaluado en nuestra sociedad: el diálogo entre generaciones. Es probable que en las diversas modernidades que nos tocan vivir, en este andar a tientas frente a los quiebres, haya caídas. Sin embargo, la responsabilidad ineludible frente a los jóvenes nos obligará a revisar y buscar abrigos para ese diálogo, al tiempo que nos preguntamos por el sentido del drama humano. Drama que no es ajeno a la vida de las escuelas, pero que al reconocerlo se habilitan condiciones para un camino más interesante en la educación.

Por eso, las perspectivas nostálgicas o impotentes – “haga lo que haga no servirá de nada” – son incompatibles con la responsabilidad adulta que supone que lo que hagamos o dejemos de hacer importa. Mucho importa el posicionamiento del adulto para abonar la intercomprensión. Y con esto queremos decir: no sólo la intercomprensión entre hombres y mujeres o entre diferentes culturas sino también entre generaciones.

## BIBLIOGRAFÍA

- ANTELO,** Estanislao (2001) *Pedagógicas*. (mimeo)
- ARENDR,** Hannah. (1996). *Entre el pasado y el futuro*. Península, Barcelona.
- BAUMAN,** Zigmunt. (2004): *Ética posmoderna*, Siglo XXI Editores, Buenos Aires.
- BOURDIEU,** Pierre (1990) “La juventud no es más que una palabra”. En: *Sociología y Cultura*. Grijalbo, México.
- (1991) *La distinción. Criterios y bases sociales del gusto*. Taurus, Madrid.
- (1999) “Espíritu de Estado. Génesis y estructura del campo burocrático”. En: *Razones prácticas*. Barcelona, Anagrama.
- BRASLAVSKY,** Cecilia (1986) “La juventud en la Argentina, entre la herencia del pasado y la construcción del futuro”. En: *Revista de la CEPAL*, 29.
- CARON,** Jean-Claude (1996) “La segunda enseñanza en Francia y en Europa, desde finales del siglo XVIII hasta finales del siglo XIX: Colegios religiosos e institutos” en Levi G. y J. C. Schmitt, *Historia de los jóvenes*, Tomo II. Santillana/Taurus, Madrid.
- COUDEL,** C. (2005): *Condorcet. Instituir al ciudadano*, Ediciones del Signo, Buenos Aires.
- DURKHEIM,** Emile. (1997): *La educación moral*, Losada, Buenos Aires
- DUSSEL,** Inés (2001) La transmisión de la historia reciente. En Guelerman, S. (comp.) *Memorias en presente. Identidad y transmisión en la Argentina posgenocidio*. Buenos Aires, Norma.
- FABRE,** Daniel (1996) “Forjar la juventud en el pueblo” en Levi G. y J. C. Schmitt, *Historia de los jóvenes*, Tomo II. Santillana/Taurus, Madrid.
- FRASCHETTI** Augusto, “Historia romana” en *Historia de los jóvenes*, Tomos I Santillana/Taurus, Madrid.
- FREUD,** Sigmund (1905). “La metamorfosis de la pubertad” en *Tres ensayos de teoría sexual: III*. Obras Completas Amorrortu, Buenos Aires.
- IMHOFF,** Carlos y **LEVENE,** Ricardo (1910): *La historia argentina de los niños en cuadros*, Librería Nacional de J. Lajouane & Cia., Buenos Aires.
- HASSOUN,** Jacques (1996) *Los contrabandistas de la memoria*. Ediciones de la Flor, Buenos Aires.
- LEVI,** Giovanni Y Jean Claude **SCHMITT** (1996) *Historia de los jóvenes*, Tomos I

y Il. Santillana/Taurus, Madrid.

**MANZONI**, Alejandro (1961) *Los novios*. Aguilar, Madrid.

**MARGULIS**, Mario (1996); *La juventud es más que una palabra*. Bs. As., Biblos.

**MEAD**, Margaret (2002) *Cultura y compromiso. Estudio sobre la ruptura generacional*. Gedisa, Barcelona.

**MEIRIEU**, Philippe (2004) *En la escuela hoy*. Barcelona, Octaedro.

**MEIRIEU**, Philippe (2004): *El maestro y los derechos del niño. ¿Historia de un malentendido?*, Octaedro-Rosa Sensat, Barcelona.

**NORA**, Pierre (1984) (Dir.) : *Le lieux de mémoire*. Tome 1, "La République". París, Gallimard.

**PASTOUREAU**, Michel (1996) «Los emblemas de la juventud. Atributos y formas de representación de los jóvenes en la imagen medieval» en Levi G. y J. C. Schmitt, *Historia de los jóvenes*, Tomo I. Santillana/Taurus, Madrid.

**PERROT**, Michelle (1996) «La juventud obrera. Del taller a la fábrica» en Levi G. y J. C. Schmitt, *Historia de los jóvenes*, Tomo II. Santillana/Taurus, Madrid.

**RANCIERE**, Jacques. (1996): *El desacuerdo, Filosofía y Política*, Nueva Visión, Buenos Aires.

**RANCIERE**, Jacques. (2005): *El inconsciente estético*, Del estante editorial, Buenos Aires.

**SCHINDLER** Norbert (1996) "Los guardianes del desorden. Rituales de la cultura juvenil en los albores de la era moderna" en Levi G. y J. C. Schmitt, *Historia de los jóvenes*, Tomo I. Santillana/Taurus, Madrid.

**URRESTI**, Marcelo. (1999); "Cambios de escenarios sociales. Experiencia juvenil urbana y escuela", en Tenti Fanfani (comp); *Una escuela para los adolescentes*. UNICEF/Losada, Buenos Aires.

# Capítulo 11

SISTEMAS DE PROTECCIÓN INTEGRAL DE LOS DERECHOS DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES

## LAS NIÑAS, LOS NIÑOS Y ADOLESCENTES Y EL DERECHO A LA CULTURA

**Leandra Bonofiglio**

Trabaja en el tema del juego y la creatividad como eje de su investigación. Se desempeña profesionalmente en la Municipalidad de la Ciudad de Rosario, provincia de Santa Fe, en el Proyecto Las Ciudad de los Niños, de la Dirección de Infancia y Familias.

## CONTENIDOS

- 1) Conceptualización de infancia como sujeto de derecho tal como lo define la nueva Ley de Protección 26.061.
- 2) Cultura: El derecho a una cultura viva desde una mirada del protagonismo y participación ciudadana en el espacio público.
- 3) El juego como modo de ser/ estar/aprender el mundo de niños, niñas y adolescentes.
- 4) La experiencia del Proyecto “La Ciudad de los Niños/as de Rosario”.

## OBJETIVOS

- 1) Analizar críticamente los conceptos de infancia, juego y cultura.
- 2) Ubicar a los niños, niñas y adolescentes como actores protagónicos de los derechos culturales.

## INTRODUCCIÓN

La siguiente propuesta intenta hacer foco sobre los derechos de niñas, niños y adolescentes en torno a la cultura, derechos que muchas veces parecerían ser secundarios ya que, según muchos, no hacen a la posibilidad misma de existir de los sujetos. Sistemáticamente, en las esferas de decisión cuando hay

que priorizar presupuestos, quedan relegados a segundo plano, espacios lúdicos y participativos, espectáculos, equipamientos y propuestas recreativas.

En el marco de la Convención Internacional de los derechos del Niño, el artículo 31, menciona expresamente:

*“1- Los estados partes reconocen el derecho del niño al descanso y el esparcimiento, al juego y a las actividades recreativas propias de su edad y a participar libremente en la vida cultural y en las artes.*

*2- Los Estados partes respetarán y promoverán el derecho del niño a participar plenamente en la vida cultural y artística y propiciarán oportunidades apropiadas, en condiciones de igualdad, de participar en la vida cultural, artística, recreativa y de esparcimiento.”*

Un elemento significativo que da cuenta de esta tensión que mencionábamos es que en la Ley Nacional 26061, en su título II, *Principios, derechos y garantías*, **no aparece mencionado un Derecho a la cultura**, como si aparece el derecho a la educación, a la salud, a la identidad entre otros. Aparecen reconocidos derechos al deporte y juego recreativo (art. 20), a la libertad de expresión de sus ideas y creencias (art. 19), a la libre asociación (art. 23) y a opinar y ser oídos (art.24).

Todos estos elementos creemos que hacen a la vida cultural de un pueblo y, sin embargo, llama la atención la exclusión del término expresado en la Convención.

Uno de los ejes de esta clase será,

precisamente, poder abrir el concepto de cultura y el de infancia en relación a este.

## 1. Niños, niñas y adolescentes como sujetos de derecho

### *Pensar la participación infantil<sup>1</sup>*

La Convención Internacional de los Derechos del Niño, adoptada por casi todos los países del mundo y transformada en ley máxima en Argentina al incorporarse en la Constitución Nacional en el año 1994, provocó un antes y un después a nivel legal en la relación de los niños y niñas con el Estado, con lo político y con la ciudadanía en general. En el año 2005, la ley 26.061 de Protección Integral de los derechos de las Niñas, Niños y adolescentes viene a reforzar esta conceptualización y a establecer los sistemas de protección de esos derechos.

Definir a los chicos como “ciudadanos de pleno derecho” supone transformaciones a nivel legal pero también culturales en el modo de considerar a los niños y niñas que son de antigua data y no se cambian con una ley escrita. Transformación sólo comparable con la sanción del voto femenino, tal vez esto suene exagerado pero es la habilitación de ciudadanía a una categoría de sujetos que hasta ese momento estaban considerados casi objetos precitados, si se quiere, pero objetos al fin.

Los niños siempre fueron considerados como “*de alguien*”: primero como “propiedad” del Estado (nótese que

<sup>1</sup> Este artículo fue publicado en la revista “En Cursiva” N° 4, de la Fundación Arcor.

hasta los ocho años los DNI ni siquiera llevan foto ni huella dactilar) y luego, con el avance de la propiedad privada y la familia como “base de la sociedad y actor social prioritario”, propiedad de los padres (piénsese en la categoría de patria potestad).

Al ser habilitados como ciudadanos plenos con derechos a protección especial ya no es pensable si al niño le corresponde o no participar de la vida pública, esto corresponde por derecho. No estamos habituados a pensar en el niño como sujeto de derecho, ni como ciudadano que tiene derecho a poder utilizar y vivir la ciudad como cualquier otra categoría de sujeto. Pensamos en el niño como destinatario de una serie de acciones, reformas, proyectos, pero nunca como actor protagonista de esas acciones, como alguien que debe ser consultado respecto a sus necesidades, requerimientos, prioridades, ideas. Por ejemplo, se piensa en las reformas arquitectónicas que la ciudad debe realizar para que los ciudadanos con necesidades especiales o dificultades de desplazamiento transitorias puedan hacer uso de los espacios públicos y esto es correcto, pero no pensamos en las reformas que deberían hacerse para que los niños y niñas, que son muchos más, puedan hacerlo: sin ir más lejos la altura de los servicios, ya sean baños, teléfonos, ascensores, velocidad de los autos, etc. El parámetro con el que se piensa la ciudad sigue siendo el adulto productor y no el niño que es el más frágil. Sin embargo, tal como plantea Francesco Tonucci (2008), quien propone el Proyecto “La Ciudad de los Niños”, si la ciudad estuviera pensada de modo de ser inclusiva con los niños sería inclusiva para todos los ciudadanos.

Los espacios de participación de los niños, entonces, no son un “regalo” que los adultos les hacemos, es lo que corresponde y viene por añadidura

a esta nueva conceptualización que entiende al niño no como un futuro adulto, alguien que no puede pensar por sí mismo o que sólo contará a la hora de votar al cumplir la “mayoría de edad”; sino como alguien capaz, con ideas propias y a quien necesitamos si queremos vivir en una sociedad inclusiva de todas las diferencias. Es tal vez el prototipo de la diferencia porque, siguiendo a Tonucci, hay más diferencia entre un niño y un adulto que entre dos adultos por más opuestas que sean sus convicciones, culturas, religiones, sectores sociales, etc. Esto no significa pensar que los chicos son iguales o piensan igual, los niños están atravesados por todas las diferencias, económicas, de oportunidades, sociales, culturales, no es una categoría universal, por eso se habla de las infancias y no en singular, pero hay una lógica de pensamiento propia de la edad que es claramente diferente a la de los adultos.

El problema, a mi criterio, que podría generarse sería que se entienda que el considerar a los niños como sujetos plenos nos haga corrernos aún más de nuestro lugar de adultos responsables, no sólo de ellos sino de la sociedad que vamos construyendo. Habilitar espacios de participación para los niños no significa ni que todo lo que digan los niños deba realizarse, ni que sea bueno o realizable de por sí, plantea crear espacios de participación como todos los de los adultos, donde el compromiso que se asume es a que su opinión sea realmente tenida en cuenta, escuchada, analizada seriamente y no desechada porque sus preocupaciones sean consideradas “pavadas” o “menores”.

El lugar de los adultos es clave, y son los mismos chicos los que reclaman, piden adultos que no se “desarmen”, que no los dejen solos, que los cuiden, tenemos que hacernos cargo de nuestro rol y nuestra autoridad, poner límites

e ir generando espacios de autonomía progresivos, porque no es posible para nadie, ser considerando “incapaz de tomar decisiones” y de repente porque el almanaque lo determine, hacerse cargo de sus actos.

Si todo el acento del proceso de formación está puesto en propiciar un pensamiento crítico, en desarrollar la capacidad de juicio y propiciar la toma de decisiones autónomas, ¿por qué nos resulta tan difícil pensar esto a nivel político, en el espacio público?

La propuesta de los Consejos de Niños y Niñas a nivel de la ciudad es una manera de las que hasta el momento se ha encontrado para generar espacios institucionales de participación, con el compromiso de las gestiones locales de que estas propuestas van a ser evaluadas y realizadas en la medida de lo posible. (Vamos a desarrollar esta experiencia en e nuestro eje N° 4.)

A veces los adultos tendemos a naturalizar las situaciones de hecho, la inseguridad, la pobreza, las diferencias sociales; lo económicamente redituable, lo socialmente viable, lo políticamente correcto, nos hacen dar por supuesto que las cosas son así, y que debemos adaptarnos a ello: cada vez más rejas, cada vez más aislamiento, cada vez más miedo.

Los niños ponen esas cosas en duda, tal vez por su calidad de “nuevos”, como dice Hannah Arendt (Arendt, 1996), porque hay una parte de la historia que no la vivieron, preguntan todo, quieren saber los por qué y no dan por ciertas las cosas que se les plantean. Por otro lado, no pueden pensarse solos, los adultos sí, en cuanto podemos generamos propuestas para los niños, separadas, en espacios específicos para poder estar sin ellos (los peloteros en los restaurantes, por ejemplo), los chicos quieren espacios para compartir, proponen jugar juntos,

escucharnos mutuamente. Esto es lo que aporta su mirada a la ciudad, una lógica más “en común” y menos particular. Porque como ellos dicen: “no podríamos sobrevivir solos”.

## INFANCIA

AUTORES COMO BOURDIEU, MARGULIS Y URRESTI AFIRMAN QUE “JUVENTUD” ES UN CONCEPTO ESQUIVO, EN TANTO ALUDE A UNA CONSTRUCCIÓN HISTÓRICA, SOCIAL Y CULTURAL Y NO A UNA MERA CONDICIÓN DE EDAD. SOSTIENEN QUE CADA ÉPOCA Y CADA SECTOR SOCIAL POSTULAN FORMAS DE SER JOVEN SOBRE LA BASE DE DISCURSOS QUE REGULAN Y LEGITIMAN LA CONDICIÓN DE JUVENTUD, POR LO QUE HABRÍA MUCHOS MODOS DE EXPERIMENTAR LA JUVENTUD.

Las palabras que utilizamos tienen historias que contar, nacimientos que le dejaron su marca en el orillo, cambios de significación que se fueron dando por grandes acontecimientos o por modificaciones silenciosas. Aunque no conozcamos estas historias y creamos que decimos algo muy preciso, estos avatares las fueron cargando o vaciando de sentido, y arrastran esas historias. Otras veces, se fueron haciendo tan difusas que ya no sabemos que queremos decir con ellas. La invitación a es repensarlas, con la intención de que nos permitan dar sentido a nuestras prácticas.

El término *infancia* deriva de una palabra latina de la época del imperio romano, *infans* que significa, literalmente “carente de habla; incapaz de hablar”. Se utilizaba para nombrar a los niños pequeños, hasta la edad de siete años aproximadamente, y por derivación, se llamó infancia a ese período de la vida. Diversos

trabajos de investigación sin embargo, dan cuenta de que este límite no era tan preciso ni tan literal, sino que por extensión se denominaba infantes a aquellos que, por su minoría de edad no estaban habilitados para testimoniar en los tribunales: infante sería “el que no puede valerse de su palabra para dar testimonio.”

Pilippe Aries, historiador francés, al hacer la genealogía de la infancia encontró que la concepción actual de la niñez, como período privilegiado de la vida, es creada a partir del Renacimiento. Antes de esa fecha los niños eran considerados hombres en pequeño, y por lo tanto al no tener una especificidad, vivían, vestían y eran tratados, desde que eran destetados como adultos en pequeño. Seguían a sus padres en sus trabajos, compartían las aulas- los pocos que iban a las escuelas- con adultos y jóvenes, aprendían el oficio, a relacionarse con la gente, a comunicarse en las experiencias cotidianas junto a sus padres o a los criados en las clases altas, que estaban a su cuidado. Durante la Edad Antigua y Media, con altísimas tasas de mortalidad infantil, los niños no eran enterrados en las criptas o tumbas familiares, sino todos juntos en la tierra, sin lápida ni nombre: **los niños todavía no eran.**

Es a partir del surgimiento de los Estados Nacionales, que comienza la preocupación por los niños, y es una preocupación netamente política, que puede surgir sólo cuando el hombre se hace dueño del tiempo, de su posibilidad de proyectarse y pensar un futuro colectivo. Allí surge la preocupación por formar a las generaciones jóvenes de acuerdo a un proyecto de nación. Allí **los niños no interesan tanto por lo que son sino por lo que serán.**

En ese contexto, Rousseau es el primero en atribuirle especificidad al niño, y

de plantearlo como alguien diferente al adulto. Es esta especificidad, unida a la intencionalidad política de formarlo, lo que da origen a la pedagogía moderna y la masividad de la educación.

Comienza a aparecer allí la intención de las familias de darle a sus hijos buenas oportunidades: educación, relaciones sociales, buenos casamientos, dotes, herencias; ya que en ellos estaba depositado el futuro de la familia, el honor, el renombre. La preocupación, el “amor maternal”, las sociedades protectoras de la niñez, comienzan a partir de aquí. Toda la concepción moderna de familia, paternidad, maternidad y patria potestad se estructuran allí: no son ahistóricas, ni existen desde siempre, ni tienen porqué seguir haciéndolo.

Una de las razones que sostiene esta diferenciación entre adultos y niños, esta actitud de protección y de considerar al infante un “menor”, algo de orden menor; es el lugar de Saber en que se ubica el adulto, y por ende el lugar de no saber del niño. En base a este no saber es que los adultos y las instituciones creadas a tal fin, administran la cultura y la moral, fundamentalmente el acceso a la sexualidad de los niños.

Dice Maite Alvarado (1993): *“La infancia es una pesadilla que la modernidad ha construido pacientemente. La lógica de la planificación no admite espacios en blancos: si el futuro de la nación está en ese niño despreocupado y ajeno, se debe entonces poner el ojo sobre él, tener cuidado de no perderlo de vista, preparar con esmero el molde del adulto por venir (...) entre la familia y la escuela se cierra el circuito posible del niño privatizado”*. El corral de la infancia, como lo llamara Graciela Montes.

Otra línea de investigación en relación a la infancia nos habla de que no hay un único modo de transitarla, sino que las condiciones de vida -sociales, económicas, familiares, políticas, de género, de raza- implican la necesidad del plural, es decir, hablar de **las infancias**. La *división de las infancias*, dice Graciela Frigerio (2008), es la operación por la cual **algunos serán “niños” y otros “niños adjetivados”**: pobres, maltratados, excluidos, golpeados, desnutridos, en situación de calle. Una vez realizada esta operación de dividir las vidas, la herencia, el reparto quedará establecido: para unos el mundo, para otros los restos.

La infancia es entonces un lugar construido *a posteriori* por los adultos, **los niños no se preguntan acerca del significado de la infancia, la viven.**

Si la infancia nos remite a todas estas historias:

**¿?** | *¿Cómo posicionarnos ante la nueva Ley Nacional de Protección Integral de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes? ¿Cómo pensar, trabajar, apostar, construir una propuesta en que los niños y niñas sean hoy sujetos de derecho, cuya palabra debe ser escuchada, siendo a la vez, objeto de protección especial y ciudadanos del mundo?*

Las leyes nunca cambian las realidades pero si configuran las prácticas posibles en un momento histórico. No es lo mismo que nuestras acciones se enmarquen en esta Ley que en la idea del Patronato de la Infancia. Pero, sobretodo, tenemos que tener claro en qué pensamos cuando nos referimos a la infancia.

## LA INFANCIA COMO NATALIDAD

Existe, sin embargo, otra manera de conceptualizar la infancia, no ya en relación a una “etapa de la vida” sino a un modo de habitar el mundo y las palabras. Lyotard (1997) dice: *“Nadie sabe escribir: Cada cual, sobre todo el más “grande”, escribe para atrapar por y en el texto algo que él no sabe escribir. Que no se dejará escribir, él lo sabe. (...) Bauticémoslo infancia, lo que no se habla. Una infancia que no es una edad de la vida y que no pasa. Ella puebla el discurso. Éste no cesa de alejarla, es su separación. Pero se obstina, con ello mismo, en constituir la, como perdida. Sin saberlo, pues, la cobija. Ella es su resto. Si la infancia permanece en ella, es porque habita en el adulto, y no a pesar de eso”*.

Pensar la infancia no por lo que llegará a ser sino por lo que ella es. Pensar la infancia como posibilidad de cambio, como nacimiento donde no está todo ya dicho, sino a construir.

La infancia, y tal vez por eso atrae, es el espacio de la potencialidad, espacio de libertad, de discontinuidad, de creatividad. Esto es, según Fidel Moccio (1993), *“una cierta rebeldía a aceptar el mundo tal como nos lo han impuesto”*.

Desde la perspectiva de Hannah Arendt (1996), la natalidad se relaciona directamente con la capacidad de creación y acción de los hombres. Esto es así en dos aspectos diferentes pero necesariamente entrelazados. En un sentido, porque permite la posibilidad de romper el círculo del eterno retorno, de la repetición al infinito de lo mismo: todo ser nuevo, si deviene humano, tendrá algo que agregar al paisaje de la existencia. En otro sentido, porque posibilita la permanencia de la especie, y por ende

del mundo. Si no nacieran seres nuevos, no sería necesaria la continuidad del mundo humano. Es en la necesidad de preservar un mundo para nuestros hijos que se presenta lo característico de nuestra condición de mortales y frágiles, ya que necesitamos rodearnos de un mundo para vivir.

Si esto es así en el orden biológico, más aún lo es en nuestra dimensión de seres políticos, en nuestra necesidad de vivir con otros y con el mundo y no sólo de estar en él. Es a través de la educación que los adultos incluimos al mundo a “los nuevos” y este incluir en el mundo no es otra cosa que permitir a esos seres que nacen, devenir hombres y mujeres, es decir humanos. Como afirma Arendt (1996) *“la esencia de la educación es la natalidad, el hecho de que en el mundo hayan nacido seres humanos”*.

Si la infancia es “lo que aún no se habla”, el lenguaje tiene un rol central en este devenir humano ya que es el soporte que nos permite reconocernos como parte de la comunidad en que nacemos, heredar la cultura y aprender las claves para leer e interpretar el mundo.

La transmisión de la herencia cultural tiene que ver con la permanencia, con la conservación de ese espacio público del que nos habla Hannah Arendt, con la construcción de ese mundo común entre los que lo habitan, los que ya no están y los que aún no han llegado. Que sea “común” implica que ciertos rasgos permanezcan para que pueda ser reconocido; que contemple las condiciones necesarias para que nuevos sujetos puedan advenir y convivir en él.

En este sentido, Meirieu (1998) afirma que *“educar no es sólo desarrollar una inteligencia formal capaz de resolver problemas de gestión de la vida cotidiana (...) Educar es también,*

*desarrollar una inteligencia histórica capaz de discernir en qué herencias culturales se está inscripto. (...) ¿De qué soy hijo o hija?, ¿de qué genealogía familiar, de qué historia religiosa, cultural y social soy heredero? Porque también ahí el niño es “hecho”. (...) sólo se puede vivir, pensar o crear algo nuevo si ha hecho suya hasta cierto punto esa historia, si ésta le ha proporcionado la clave necesaria para la lectura de su entorno, para la interpretación de los acontecimientos de la sociedad en la que vive. No se puede participar en la comunidad humana si no se ha encontrado (...) todos esos rastros dejados, en ese fragmento de tierra en que se vive, por predecesores que mediante esos rastros le dan consejo que no siempre le servirán, pero que no puede ignorar más que al precio de repetir eternamente los mismos errores...”*

He aquí nuevamente la tensión entre diferencia y repetición: si la esencia de los hombres y por ende de la educación es la natalidad, la capacidad de inicio y creación, lo que permanece inmutable tiene poco que ver con la “condición humana”. Es el cambio, el devenir, la natalidad y no el progreso, dirá Hannah Arendt, lo que posibilita la historia.

Por otro lado, no se puede prescindir de educar, de esa instancia de transmisión desde un lugar de adulto y de responsabilidad, porque el abandono de la tarea de educar implica el abandono del sujeto a sus propias posibilidades.

Es en el equilibrio entre marcar el camino, enseñar al otro y hacerlo responsable de sus propios actos que algo del orden del aprendizaje puede acontecer. Como señala Arendt (1996), “*el niño, el sujeto de la educación, tiene para el educador un doble aspecto: es nuevo en un mundo*

*que le es extraño y está en proceso de transformación, es un nuevo ser humano y se está convirtiendo en un ser humano. (...) Sin embargo, en cualquier caso, los educadores representan para el joven un mundo cuya responsabilidad asumen. En la educación, esta responsabilidad con respecto al mundo adopta la forma de la autoridad”.*

LA TAREA DEL EDUCADOR CONSISTE EN “MEDIAR ENTRE LO NUEVO” (EL NIÑO Y SU CAPACIDAD DE ACCIÓN) Y “LO VIEJO” (EL MUNDO), DE MODO DE PROTEGER AL MUNDO DEL NIÑO Y AL NIÑO DEL MUNDO.”

*Tal como explica Arendt (1996), “porque está hecho por mortales, el mundo se marchita; y porque continuamente cambian sus habitantes, corre el riesgo de llegar a ser tan mortal como ellos. Para preservar al mundo del carácter mortal de sus creadores y habitantes, hay que volver a ponerlo cada vez en su punto justo. (...) Nuestra esperanza siempre está en la nueva generación; pero precisamente porque podemos basar nuestra esperanza tan sólo en esto, lo destruiríamos todo si tratáramos de controlar de ese modo a los nuevos... Precisamente por el bien de lo que hay de nuevo y revolucionario en cada niño la educación ha de ser conservadora; tiene que preservar ese elemento nuevo e introducirlo como novedad en un mundo viejo...”*

En esta paradoja que implica la historia de lo humano, que algo permanezca para que algo pueda cambiar, es donde la infancia puede advenir y dejar su marca, balbucear su palabra de novedad. Y porque aún no está sobredeterminada por la gramática, a veces sus modos de expresión son otros.

## 2. El concepto de cultura. El derecho a una cultura viva desde una mirada del protagonismo y participación ciudadana en el espacio público

En el marco de las definiciones de la UNESCO (1982) y de García Canclini (1987) sobre las políticas culturales, entendemos a la cultura como un conjunto de prácticas sociales de diferentes sectores de una sociedad en concreto y/o como conjunto de intervenciones realizadas por el Estado, las instituciones civiles y grupos comunitarios organizados en este ámbito. Esto implica, advertir la existencia concreta de actores/agentes protagonistas del hacer cultural.

En este sentido consideramos que cualquier tipo de intervención en política en general y en particular en la política cultural, es inconcebible sin la iniciativa de o puesta en marcha de actores/agentes concretos que se imbrican en un conjunto de relaciones en el territorio portando

iniciativas, propuestas, objetivos, constituyéndose así en sujetos centrales y determinantes de las políticas culturales. Estas se manifiestan a partir de la existencia de un variado tejido de agentes como una de las principales condiciones reales de desarrollo social, cultural y económico en el territorio que constituyen el ingrediente principal a la hora de pensar en el análisis del proceso de definición y aplicación de dichas políticas.

*“La defensa de los derechos culturales es un poderoso instrumento para luchar contra la exclusión social. Los derechos culturales nos permiten comprender*

*quiénes somos y entender la sociedad, ser con otros, fundar instituciones, crear en grupos, intercambiar en la necesidad y experimentar nuestra capacidad material transformadora del medio. Nos permite el ejercicio más pleno de la libertad y la democracia, estimulan nuestro sentido de la ética y la justicia y nos acercan a la estética como un valor irrenunciable”*

*“Desde el estado municipal tenemos la posibilidad de generar acciones que favorezcan el intercambio inter barrial, intergeneracional e interétnico para el desarrollo y enriquecimiento mutuo. Se trata de promover acciones en el territorio ya que valoramos la potencialidad de la cultura para la integración social. La cultura es también la llave para una nueva convivencia, entendiendo al espacio público como bien común, patrimonio urbano a crear, preservar o reconstruir, lugar de intercambio y escenario de la cultura democrática. Para que esto sea posible, las organizaciones de la sociedad civil son referentes indispensables del Estado Municipal, en una articulación de trabajo conjunto donde se valore la importancia de la red social. La concepción de una cultura viva, donde haya una participación activa de las vecinas y vecino en la elaboración de propuestas culturales que reflejen su cotidianeidad, sus saberes, necesidades y prácticas; donde se propicien y potencien espacios de intercambio para buscar desde la creatividad y el arte, solución a problemas cotidianos; donde se descubran las estéticas propias de cada territorio de la ciudad, ligados a su historia, sus pobladores y su patrimonio cultural.”<sup>2</sup>*

2 Programa de gobierno, Lifzchitz intenden, Para que Rosario siga creciendo, año 2004.

En este sentido, la experiencia que se viene desarrollando en Brasil de los Puntos de Cultura, es una experiencia fundamental a mirar y de la cual aprender.

El siguiente, es un pequeño fragmento del libro *“Ponto de cultura-o Brasil de baixo para cima”* de Celio Turino, creador del programa fue el Secretario de Ciudadanía cultural, en el Minsiterio de Cultura desde 2004 al 2010, en la gestión del Presidente Inacio Lula da Silva.

*“Lapalabra cultura es una de las más difíciles de conceptualizar y se va modificando a lo largo del tiempo. Cultura viene de cultivo y, por eso mismo, es próxima al concepto de agricultura. Exactamente eso: preparar la tierra, arar, fertilizar, regar, acompañar el crecimiento de las plantas, protegerlas de las plagas y hierbas dañinas, recoger, seleccionar las semillas y comenzar todo nuevamente. Con la cultura es la misma cosa. Habiendo sido el responsable por la ideación e implementación del programa Cultura viva y de los Puntos de cultura, diría que la cultura debe ir siempre acompañada por palabras que comienzan con “E”: el inicio identifiqué tres: Ética, Estética y Economía (en tanto apoyo presupuestario); ahora creo que es preciso agregar otra palabra iniciada con “E”: Educación.*

*Al integrar un sistema de valores en una forma práctica y simbólica, vamos rompiendo con las barreras de alienación (elemento vital en el proceso de dominación capitalista) y al hacerlo construimos un proceso educativo que puede resultar en nuevas prácticas sociales y económicas. ¿Qué prácticas serían estas? Una economía solidaria, con trabajo compartido, comercio justo, consumo consiente y respeto*

*al trabajo humano, en un mejor ambiente y con creatividad. Es decir, no se puede desarrollar una política cultural emancipatoria sin una triangulación CULTURA / ECONOMÍA / MEDIO AMBIENTE.”<sup>3</sup>*

Uno de los aspectos fundamentales de este concepto de cultura que surge a la hora de pensar los derechos de niños y niñas, es lo que desde el psiconálisis se denomina la Inscripción a la cultura, la constitución de la condición de sujeto que instala el lenguaje. En este sentido, nunca se llamará lo suficiente la atención sobre la idea de que el acto de inscribir a un niño/a en el registro civil, más que un acto administrativo legal, es un acto de filiación simbólica.

La elección del nombre (el llamado nombre propio que es en verdad lo más impropio que llevamos) de este niño/a que hacen sus padres o referentes adultos, la historia de este nombre, el ritual del bautismo, más allá de la forma que tome en cada religión, o cultura en particular, siempre es la presentación en comunidad de este ser nuevo. El derecho a la identidad es, por lo tanto, el origen de un derecho a la cultura, a formar parte de la trama de una comunidad, siempre basada en la ligazón de historias y de situaciones sociales y políticas.

El tiempo de ocio creativo, tiempo para los adultos “robado” a la vorágine del trabajo y para los niños/as y adolescentes, parte de su vida cotidiana, es la base de la posibilidad de expresión de la forma de ser de un

3 Celio Turino, *“Ponto de cultura-o Brasil de baixo para cima”*, Ed Anita Garibaldi; Río de Janeiro, 2009. Fragmento del capítulo **Cultura Viva. Una política pública del bien común**. Material de trabajo entregado en las “Jornadas de formación de agentes culturales comunitarios”, Municipalidad de Rosario, agosto 2011. Traducción Lic. Leadnra Bonofiglio

pueblo y de un sujeto singular.

Pidamos ayuda a los poetas, en este caso a Raúl González Tuñón, con su Herencia, poema dedicado a su hijo, Adolfo (“por Adolfo Rodríguez, un romántico”):

*“Toma este mundo, es tuyo. Te lo entrego.  
El oficio de hombre es bello y duro.  
La calle es ancha y larga.  
Su frontera, el recuerdo y el olvido.  
Sus horizontes, algo que vendrá.  
No es puro idilio, no, pero es real y mágico.  
Digno de ser vivido y defendido  
Y superado y transformado  
Y andado por caminos de amor hacia la aurora,  
En los días risueños y en las tristes jornadas.  
Y amado, amado, amado.  
Toma este mundo. Te lo doy por nada.  
Y pasarán las horas y las horas  
Y crecerán tus años. ¡Ay, que ninguna pena  
Destiña la amapola  
Celeste de tus venas!  
Y un mundo más hermoso, más para ti, más alto,  
Para ti, pequeñito,  
Porteño estilizado y compadrito,  
Pero como si fueras  
Rebrote de torito de Guisado,  
Pues tu dulzura devendrá tu fuerza.  
Gala de Buenos Aires, flor del día,  
Gajo triunfal de bien plantada madre:  
(la terca voluntad de hacer de ti,  
El capitán de la imaginaria,  
La madera más noble, el viento más alegre,  
Perfumado en el sol y la armonía).  
Toma este mundo, cuidalo.  
Es una cosa seria y es una simple cosa.  
Conquistalo, contéplalo, ámalo*

*siempre,  
Musical niño mío,  
Predilecto del pan y de la rosa.”*

*Raúl González Tuñón*

En este sentido los términos arte y estética, se unen a esta idea de cultura como proceso colectivo.

## ESTÉTICA

*“¿Pero no podría la vida de cada uno transformarse en una obra de arte?”*

*Michel Foucault*

Hoy en día la palabra estética está de moda. Ya se ha dicho, desconfiemos de las modas que nos ofrecen palabras antiguas como grandes novedades sin interrogarlas. Hoy “estética” tiene que ver con acciones o marcas sobre el cuerpo, propio y ajeno, para tener una *aparición* más cercana al *modelo de belleza* actual. La estética se asocia a lo fashion, a la moda, a cirugías, cremas, etc.

Sin embargo, la estética es una disciplina filosófica, más asociada al pensar sobre el arte. Sigamos al filósofo Hans-Georg Gadamer para conocer parte de esta historia:

*“Como disciplina filosófica, la estética no surgió hasta el siglo XVIII; es decir la época del Racionalismo. Lo hizo claramente provocada por este racionalismo moderno, que se alzaba sobre la base*

de las ciencias naturales constructivas, determinando hasta hoy la faz de nuestro mundo al transformarse en tecnología a una velocidad vertiginosa. Alexander Baumgarten, el fundador de la estética filosófica, habla de un conocimiento sensible. Este conocimiento sensible quiere decir que también en lo que, aparentemente, es sólo lo particular de una experiencia sensible que solemos referir a un universal hay algo que, de pronto, a la vista de la belleza nos detiene y nos fuerza a demorarnos en eso que se manifiesta individualmente. (...) Baumgarten definió a la estética como “el arte de pensar bellamente”. (Gadamer; 1998)

Gadamer nos plantea que la importancia hoy de la estética; *la actualidad de lo bello*, como se titula su libro; radica en poder pensarla asociada a tres conceptos: el arte como juego, como símbolo y como fiesta.

En este recorrido que estamos esbozando, vamos a retomar la idea de la estética como juego ya que nos remite a la infancia. En griego los términos niño (*paîs*) y juego (*paidión*) tienen una raíz etimológica común; *paîzo* significa “jugar como un niño; niñar” (Kohan; 2004)

Si seguimos a otro filósofo del romanticismo alemán, Friedrich Schiller, nos encontramos con un pensamiento inquietante. Este autor ubicaba la decadencia del hombre moderno a partir de la división de la cultura en campos disciplinares estancos, y la fragmentación social a partir de la división social del trabajo y las clases sociales. En palabras de Schiller, “el **bien mayor de la especie**,

*el desarrollo de la cultura, fue el mayor mal para el individuo.*” Por eso el propone que es la **educación estética** la que puede “...suprimir la escisión en el interior del hombre, hasta que la naturaleza humana se desarrolle lo suficiente como para ser ella misma artífice y garantizar la realidad de la creación política de la razón.” (Schiller; 1990)

La intencionalidad de Schiller es construir un Estado Estético, como proceso que parta de la educación estética, de la formación (*Bildung*) del hombre, que permita integrar lo que el desarrollo de las ciencias y la técnica, la especialización y el enciclopedismo dividió. La materia, la razón, la voluntad, la ética. Sólo un programa de educación estética lleva a la construcción de un Estado justo, ya que busca la integralidad del hombre.

La síntesis que permite suprimir esta escisión, es para Schiller el **impulso de juego**, donde juego es todo lo que no es ni subjetiva ni objetivamente arbitrario y que da al hombre su condición de humanidad sustrayéndolo de la coacción tanto interior como exterior. El impulso de juego pone al hombre en relación con la belleza, esa alianza en armonía y equilibrio de la realidad y la forma.

El juego, en tanto principio rector de la educación estética, establece la espontaneidad y la sinceridad, características del juego o de la estructura de la obra de arte, como un modelo de comunicación, de acción autónoma en el seno de la sociedad.

Dice Schiller, “*es precisamente el juego y sólo el juego el que le hace perfecto, y el que despliega de una vez su doble naturaleza. (...) el hombre se comporta con lo agradable, con lo bueno, con lo perfecto sólo con seriedad. En cambio, juega con la belleza. (...) El hombre*

*sólo es enteramente hombre cuando juega”* (Schiller; 1990)

Consideramos que toda estética está enmarcada por una posición ética, es decir, toda acción estética (*poiesis*) está connotada por un criterio ético, criterios acerca de cómo vivir bien y bellamente.

Sostenemos, por tanto, que para alcanzar la belleza de una existencia es necesario respetar ciertas reglas que tiendan a la justicia, a la igualdad en la distribución social de recursos, conocimientos y oportunidades, porque **no es posible pensar una vida bella como netamente individual.**

Gregory Bateson, en su texto *Espíritu y naturaleza* (1980) sostiene:

*“Cuando digo ‘estético’ quiero decir sensible a la pauta que conecta a todos los seres entre sí. La mayoría de nosotros hemos perdido ese sentido de la unidad de biósfera y humanidad que nos ligaría y nos reconfortaría a todos con una afirmación de belleza. Ha de observarse que han habido y aún hay, en el mundo muchas epistemologías, diferentes y hasta contrastantes entre sí, que han subrayado por igual la existencia de una unidad suprema y la idea de que esa unidad es estética.”*(Bateson; 1980)

Es a esta sensibilidad a la que nos referimos. Consideramos que la materialidad de una educación estética tendría que ser esa sensibilidad que nos permita volver a pensarnos como parte de un nosotros, desde una actitud de respeto y compromiso con el otro diferente, que posibilite a la vez, la puesta en juego creativa de las singularidades, para que ese espacio

y proyecto común sean posibles sin impedir las diferencias.

El **juego**, entendido como síntesis de sensibilidad y razón, como lógica de acercamiento, exploración y posibilidad de imaginar (y así fundar) la realidad; y la **creatividad** como modos de trabajo -porque fantasía, imaginación y racionalidad son herramientas de trabajo- tan necesarios para la creación del sentido son, a nuestro criterio, la materialidad de una **educación estética**, de un modo de hacer posible la **infancia** para que el sujeto pueda crecer integralmente.

### 3. Juego y creatividad<sup>4</sup>

*“La cultura no es hija del trabajo, sino del ocio”*

Ortega y Gasset

En primer término se presentan ciertos pares antitéticos:

Juego / Trabajo - estudio  
 Juego - Recreación / Cosas serias -  
 Importantes  
 Juego: cosa de chicos / Trabajo: cosa  
 de grandes

Sin embargo, determinados discursos le otorgan un espacio importante al juego, los talleres de expresión artística, por ejemplo, plantean al juego como un modo de conectarse y comprometerse con los otros o con una búsqueda dentro de sí de otros modos de comunicarse: “Juegos de lenguaje”, dirá Wittgenstein.

<sup>4</sup> De símbolos y espejos: El Juego. Fragmentos de la tesis de Licenciatura en Cs. de la Educación (U.N.R., 1997) de Leandra Bonofiglio.

Entendemos el jugar como un jugar-se, arriesgarse, darse, poner el cuerpo; jugar con el otro, jugar a ser otro, jugar a hacer. Poner en palabras sensaciones, vivencias propias del juego.

Creemos que el juego es previo al lenguaje, una lógica de acción que prepara una huella para el pensamiento-lenguaje, un modo de organizar el caos del mundo, de otorgarle sentido.

Desde el punto de vista del aprendizaje y el desarrollo de la inteligencia, Piaget (1981) ubicó al juego simbólico como el modo en que el niño *“transforma lo real, por asimilación más o menos pura, a las necesidades del yo”*, por lo que plantea *“indispensable a su equilibrio afectivo e intelectual que pueda disponer de un sector de actividad cuya motivación no sea la adaptación a lo real, sino asimilación asegurada por un lenguaje simbólico construido por el yo y modificable a la medida e sus necesidades.”* (Piaget-Inhelder; 1981)

Creemos que el juego es más que eso, principalmente, es un modo de acercarse y construir la realidad, que implica una perspectiva, una lógica. No es un medio para transmitir o lograr que el niño aprenda otra cosa (un contenido, a trabajar, a respetar, etc.) *“de un modo más fácil, sin darse cuenta”*, no es un pasaje. Este es el problema del modo en que el juego ha entrado hasta ahora en las escuelas. Siempre se lo utiliza como disparador, como medio, como metodología didáctica para el aprendizaje de los contenidos curriculares pero respetando la lógica de la escuela y no la del juego. Por ello, terminado el juego la maestra indica ordenarse, sacar los cuadernos y escribir *“Hicimos ñoquis para practicar proporciones”* y la clase continua como todos los días.

Creemos que cuando el juego se utiliza de este modo ocurre lo que dijese Miguel de Unamuno, *“el peor aspecto del juego educativo no es que arruina la enseñanza, sino que arruina el juego”*.

Desafío, suspenso, intriga, descubrir, descubrirse, la expectativa de qué va a hacer el otro con quien estoy jugando, el llamado a la suerte, al azar para que venga a resolver lo que no podemos; son todos elementos constitutivos del juego, de todo juego, del juego como lógica. Y es que el juego es aprendizaje en sí mismo, conlleva aprendizaje. Como afirma Volpicelli (1969) *“del juego nace el interés y el compromiso; es el juego el que anticipa y prepara, en el educando el compromiso consigo mismo donde podrán resonar y adquirir significado las palabras del educador.”*

Tan distinto de las cosas “serias”, de la escuela por ejemplo, donde ya está todo hecho (por otros), donde uno ya sabe que tiene que hacer, lo que el otro va a hacer y hasta lo que va a pasar si no lo hace. No hay sorpresa, no hay espacio para la diferencia, es pura repetición. La escuela genera aburrimiento.

La escuela funciona según normas de conducta, de relación, de habla. Las normas son rígidas, en cambio, en el juego no hay normas, hay reglas, reglas que posibilitan un orden para jugar y no un jugar para el orden, establecen un sentido, pero las prendas no son pre-existentes, uno no sabe qué le puede tocar y a veces hasta se pierde a propósito.

En este sentido Huizanga afirma (1957) *“si se considera más de cerca el grupo antitético juego-serio, ambos términos no resultan equivalentes. El juego resulta el término positivo, lo serio se detiene y se agota en la negación del juego; lo serio es el no*

*juego y nada más. (...) Todo juego es principalmente una acción libre. El juego mandado no es juego.”*

Siempre hay algo para descubrir, algo que no se sabe, una curiosidad que es excitada por el no saber: la función positiva de la ignorancia, como le llamó Sara Paín, eso es lo atrapante del juego.

Cada auténtico juego, dice Scheines (1980) *“muestra o gasta, un misterio y, al mismo tiempo genera un interrogante, un nuevo acertijo que debe ser resuelto (...) se capitaliza, crea precedente y genera un nuevo problema que debe ser resuelto. (...) El verdadero juego es armónica alternancia de descubrimiento y sorpresas, de obstáculos e ingenio del que el jugador participa atraído y gozoso.”*

Por otro lado, al menos en la actualidad, estas normas rígidas que todos respetan, estos acuerdos que, aunque arbitrarios, tranquilizan y ordenan sólo funcionan relativamente dentro de la escuela y otras instituciones ya que, por más aislada que intente estar, la escuela se halla condicionada por la realidad social, histórica y político-económica. Es decir, en el intercambio social estas normas no se respetan y la contradicción, la incerteza, la inestabilidad, los dobles discursos, el romper las promesas o cambiar las “reglas de juego”, cotidianamente, son las nuevas modalidades de funcionamiento a las que la cotidianeidad nos acostumbra.

En este sentido, la lógica del juego prepara más a los futuros ciudadanos para su desempeño en la realidad social que toda la “seriedad” de las normas escolares estereotipadas. El juego es formador de una ética personalmente asumida. Entendemos al campo lúdico como una posibilidad de encuentro de

necesidades y valores, encuentro del hombre con el hombre en el hacer compartido donde nadie es “ajeno” sino que todos somos parte y arte de la cultura.

Como explica Scheines (1980), *“nuestro tiempo carece de valores absolutos y de pautas morales reconocidas universalmente. En efecto, vivimos en un mundo de cambios vertiginosos, de crecimientos precoces, de efervescencias y ebullición no controladas, época enemiga de lo quieto, enamorada del movimiento y las transmutaciones... En una época de destrucciones cotidianas y creaciones efímeras el hombre está exigido a jugar. A través del juego participamos de esta totalidad inaprensible y movediza. En este caos orgánico sólo el juego nos permite estar adentro”.* (Scheines, 1980)

El campo lúdico es un modo de resistencia a la desintegración del tejido social y la desesperanza. “Todo no se puede entregar, todo no”, repite el Cardenal en la obra Rojo globo rojo, de E. Pavlovsky.

*“No se puede jugar a medias,  
si se juega se juega a fondo;  
para jugar hay que apasionarse,  
para apasionarse hay que salir del  
mundo de lo concreto.  
Salir del mundo de lo concreto es  
introducirse  
en el mundo de la locura;  
del mundo de la locura hay que  
aprender a  
entrar y salir:  
sin introducirse en la locura no hay  
creatividad,  
sin creatividad uno se burocratiza,  
se torna hombre concreto.  
Repite palabras de otro.”*

Creemos que la vida tiene más que ver con el juego que con el trabajo. O mejor dicho, si entendemos el

trabajo como elaboración de las dramáticas inconscientes tal como lo plantea desde el psicoanálisis Ricardo Rodulfo, el juego tiene más que ver con el trabajo que con la recreación o el pasatiempo. En este sentido, el juego requiere mucho trabajo: tejer y destejer hipótesis acerca del mundo, la realidad y nuestro lugar en ella.

Como señala Volpicelli (1957) *“el espacio del juego entra en la educación para la vida, y equivale a reconducir al hombre a sí mismo. Además de las compensaciones ficticias y amargas de los espectáculos de masas, el espíritu del juego nos vuelve a equilibrar en una dimensión en la cual volvemos a ser humanos. No se trata de evasión, sino de afirmación (...) de integridad de la personalidad”*.

En 1968 Sartre se afirmaba: *“¿Qué es un juego, en efecto, sino una actividad cuyo origen primordial es el hombre, cuyos principios el hombre mismo plantea y que no puede tener consecuencias sino de acuerdo a los principios planteados? Desde que el hombre se considera libre y quiere usar su libertad...su actividad es un juego (...) plantea él mismo el valor y las reglas e sus actos y no consiente en pagar sino de acuerdo con las reglas que él mismo ha planteado y definido”*.

Como dice Fernández (1987), *“el saber se construye haciendo propio el conocimiento del otro, y ésta operación sólo puede hacerse jugando, ( con el cuerpo, la inteligencia y el deseo). Ahí encontramos un de las intersecciones entre el aprender y el jugar (...) Decimos que el objetivo del trabajo psicopedagógico se dirige a ayudar a recuperar el placer perdido de aprender, y la autonomía del ejercicio de la inteligencia, este logro viene de la mano de recuperar el placer de jugar. Para jugar se necesita un otro y un espacio de confianza”*.

*Con todas estas ideas surcando a borbotones todo mi cuerpo, salgo a fotografiar la primavera. Es domingo y el parque está lleno de sol y de familias. Me atrae un lapacho un flor y luego unas risas. Ante la imagen, todos los que pasamos no podemos menos que detenernos a observar, mientras la sonrisa se instala en nuestras rostros, y en algunos, hasta se opera el contagio: Un palo borracho juega con el viento que hace saltar a sus miles de capullos de “algodón”, que flotan en el aire, mientras una mujer, un hombre y dos nenas corren entre risas intentando atraparlos, antes de que lleguen a la tierra....*

*La imagen es muy bella, y en el instante en que el diafragma se abre y el disparador de mi máquina los captura así, tan espontáneos, tan plenos, en ese momento de juego y placer; escucho una voz infantil que pregunta:*

*\_Mamá, ¿por qué se sueltan los pompones? la madre contesta algo acerca de las semillitas y el ciclo de la vida que ya no puedo oír porque algo hizo clic adentro mío y siento que la maravilla del encuentro se acaba de producir.*

*Creo que esa imagen es la síntesis perfecta de la relación entre el juego, el placer y el aprendizaje. Tal vez más, entre la opresión, la vida y la libertad. Porque quizás la verdadera liberación de los oprimidos, es decir todos nosotros, pase por soltarse y jugar, como los “pompones”, como esa familia...*

*Fragmentos de tesis de Leandra Bonofiglio*

### 3. La experiencia de ciudad de los niños/as Rosario

“El hombre sólo es verdaderamente hombre cuando juega” Friedrich Von Schiller

#### LOS CONSEJOS DE NIÑOS Y EQUIPOS DE NIÑOS PROYECTISTAS. SU ARTICULACIÓN EN EL PROYECTO DE DESCENTRALIZACIÓN MUNICIPAL

El Municipio de la Ciudad de Rosario lleva adelante el “Programa de Descentralización Municipal” creando seis Centros Municipales de Distrito que no se conciben sólo como simplificación de trámites y gestiones, sino se convierten en polos de participación ciudadana y desarrollo social y urbano de los barrios que los integran. Son referentes para la articulación de los programas sociales (salud, promoción social, cultura), centros de integración entre zonas de la ciudad y espacio de participación para el diseño de la obra pública y planeamiento urbanístico.

La nueva ciudadanía es esencial en esta transformación que está pensada desde el protagonismo del vecino y la planificación participativa. Atiende a la historia del barrio, sus necesidades y propósitos para establecer prioridades en la construcción de calles, espacios verdes, preservación del patrimonio y creación y optimización de servicios cerca del habitante rosarino, propiciando redes de solidaridad entre vecinos e integración de grupos migratorios y personas que viven en situaciones precarias a causa del desempleo.

Entendiendo que la nueva ciudadanía no se construye solamente con programas de información y formación de derechos, ni que el ejercicio de los mismos puede quedar librado a la acción espontánea de la comunidad, la Municipalidad de Rosario encuentra en los Consejos de Niños, organizados en cada distrito descentralizado, un mecanismo institucional de enorme implicancia en la vida democrática y gran valor creativo para orientar su acción de gobierno. Los nuevos ciudadanos proponen diseños para el conjunto de los vecinos, los consultan e integran a sus iniciativas.

Tampoco se trata de crear una ciudad a la medida de los niños. Rosario realiza su experiencia en el proyecto con el enfoque: desde y con los niños, en la transformación de la ciudad para todos.

#### CON LOS NIÑOS EN LA DEFENSA, RECUPERACIÓN Y APROPIACIÓN DEL ESPACIO PÚBLICO

El valor comercial del espacio y la especialización de los ámbitos urbanos en torno a las necesidades del mercado, colocan al gobierno municipal en uno de los mayores desafíos del campo democrático. En efecto, asociada con los niños del consejo, los vecinos, organizaciones no gubernamentales, instituciones públicas y privadas y respondiendo a una lógica de estado (lógica del interés común), la Municipalidad de Rosario encuentra en la recuperación y defensa del espacio público un concepto garantizador de sus programas de gobierno y, al mismo tiempo, un dispositivo efectivo para facilitar la igualdad de oportunidades.

El espacio público es entendido por el municipio a partir de las iniciativas de

los consejos de niños, en sus múltiples acepciones:

\*como **bien común**, universo de **valores** que hacen a la realización del conjunto;

\* como **patrimonio** urbano a crear, preservar y/o reconstruir;

\*como **territorio** de todos, lugar de intercambio, juego y convivencia apropiable por los vecinos;

\*como conjunto de **servicios** eficientes y plurales;

\*como **memoria** y construcción de **identidades**;

\*como **escenario** de la **cultura democrática** (expresiones, formas de participación política, ámbitos de intercambio social);

\*como **medio ambiente natural y cultural**;

\*como conjunto de **normas jurídicas**, que tutelan la esfera pública de los ciudadanos, interpretadas desde el universo de los derechos.

Recuperar el espacio público es una requisitoria de la hora, teniendo en cuenta que el valor comercial del terreno y el modelo consumista están poniendo al ciudadano fuera del disfrute de su propio hábitat.

El Proyecto “La ciudad de los Niños”, es considerado como uno de los ejes fundamentales de la gestión municipal en la promoción de ciudadanía, junto con el Programa Crecer, el Proyecto de Atención Primaria en Salud, la Descentralización Municipal, el Proyecto Posario Habitat y el Presupuesto participativo. Por todos ellos, la ciudad de Rosario obtuvo en el año 2003, el premio del PNUD como Ciudad Modelo de Mejores Prácticas de Gobernabilidad, habiendo sido

elegida entre 257 ciudades de América Latina.

## DÍA DEL JUEGO Y LA CONVIVENCIA: LA DEMOCRACIA EN VERBO.

Durante el año 1997, los niños del primer Consejo de Niños de Rosario, constituido en los barrios Lisandro de la Torre y Las Malvinas, trabajaron sobre el concepto de espacio público y su apropiación por parte de los ciudadanos. De esta forma, centraron su accionar en las plazas, zonas de juego y sitios para recorrer la ciudad. Así, a través de la apropiación de estos espacios, surgieron interrogantes sobre la importancia del juego como categoría constitutiva de la condición de sujeto.

Paralelamente, La Comisión Intergubernamental del proyecto “La Ciudad de los Niños”, constituida por representantes de cada una de las Secretarías que componen el Ejecutivo Municipal, interpretaba en la propuesta de estos niños un eje de trabajo significativo para 1998: era explícitamente notoria la insistencia en relacionar el tema del juego y el espacio público. A partir de esto, se instaló el debate sobre el juego y la convivencia como problemática fundamental para el crecimiento de la democracia y la construcción de una nueva ciudadanía.

De esta manera, el espacio público se convirtió en el eje conceptual del programa de actividades y las propuestas de juego y convivencia como la mejor metodología para observar tan importante tema. Se percibe al espacio público como territorio y patrimonio común de los ciudadanos, con enorme capacidad para incluir

igualdad de oportunidades, dar cuenta de quiénes somos, integrar, discutir y planificar la ciudad que queremos.

A fin de crear un referente de alto contenido simbólico, los chicos propusieron consagrar un día especial cada año, dedicado al juego y a las diversas formas de convivencia. Un día donde chicos y grandes vivenciaran la importancia del tema. Un día en el cual las escuelas, las universidades, los barrios, los comercios, los clubes y otras instituciones adhirieran cada uno a su manera, debatiendo, jugando, investigando, organizando diversas actividades. En definitiva, una idea puesta en acción.

Los integrantes del Consejo de Niños se reúnen con el Ejecutivo Municipal y con los representantes de UNICEF Argentina y le solicitan formalmente al Intendente de la ciudad Dr. Hermes Binner la institución del “Día Anual del Juego y la Convivencia”. Este eleva el proyecto al Honorable Concejo Municipal y, en abril de 1998, con la presencia de Francesco Tonucci en el propio recinto, se consagra por unanimidad el Día del Juego y la Convivencia el primer miércoles de octubre de cada año. Así, Rosario se convierte en la primera ciudad del país en festejar este día. Es un día con una fuerte carga simbólica porque **jugar y convivir son los verbos de la democracia.**

La participación de la ciudadanía fue incrementándose cada año: en 1998, 120 instituciones generaron sus propios festejos y más de 3000 vecinos asistieron a la “Fiesta en la calle”. En 1999 más de 250 organizaciones adhirieron a este día y 5000 ciudadanos participaron del evento central. En el año 2000, el compromiso de las instituciones fue aún mayor sumándose a la jornada de octubre alrededor de 350 instituciones. Durante el 2001, se registraron alrededor de

400 instituciones, que asumiendo la modalidad del festejo compartido, se integraron en la preparación del mismo. En el año 2003, al rededor de 500 escuelas, ONGs, grupos independientes, dependencias municipales y provinciales, entidades financieras y comerciales, escuelas, etc. hicieron de este día un verdadero encuentro por la convivencia. Y así en adelante...

El Proyecto continuará motivando a las organizaciones de la sociedad civil para que sus propuestas fortalezcan la institucionalización del “Día del Juego y la Convivencia” en nuestra ciudad.



JUGAR ES TRANSFORMAR, IMAGINAR, CREAR REGLAS, SOCIALIZARSE, DARSE A CONOCER. JUGANDO CRECEMOS SANOS E INGRESAMOS EN LA CULTURA. TODA CREACIÓN TIENE ALGO DE JUEGO. JUGANDO APRENDEMOS A PENSAR, A SENTIR Y CONVIVIR. Y VIVIR CON OTROS ES EL MÁXIMO JUEGO DE LA DEMOCRACIA. UN JUEGO SERIO Y DIVERTIDO QUE IMPLICA INTERCAMBIAR, PARTICIPAR, DEBATIR, OPINAR, ETC. EN DEFINITIVA DARLE SENTIDO A NUESTRA VIDA PLURAL.

### LAS FERIAS DE JUEGO: LA APROPIACIÓN DEL ESPACIO PÚBLICO PARA EL JUEGO Y LA CONVIVENCIA.

Con el objetivo de “*ocupar el espacio público por el derecho al juego*”, decidimos desde el Proyecto “La Ciudad de los Niños”, llevar adelante una instancia de acción, construcción y aprendizaje que, apelando a los diferentes lenguajes expresados en los dispositivos lúdicos que conforman la feria, medien en una nueva manera de

apropiarnos del espacio. La idea fuerza es propiciar ámbitos de *convivencia* apoyando así la construcción de un nuevo concepto de ciudadanía.

En esta experiencia de bucear en las posibilidades de participación concretas y colectivas, intentamos hacer consciente la capacidad del hombre de transformar su espacio más inmediato a partir del hacer cotidiano. En este sentido, la nueva ciudadanía se consolida en el *protagonismo* que adquiere el ciudadano como agente capaz de generar cambios para *transformar su ciudad*.

Rescatar en el espacio de la feria valores como la solidaridad, el respeto por la diferencia, la libertad de opinión y de expresión, apunta a transitar el camino de la convivencia en democracia. Una democracia que se afianza cuando sus ciudadanos juegan, se comunican, aprenden, se integran y sueñan, conviviendo en espacios que la ciudad les otorga como propios, donde la mejor forma de ocuparlos reside en la posibilidad de compartirlos creciendo juntos, construyendo una ciudad más vivible y más humana para todos.

### **10 años del proyecto “La ciudad de los Niños/as**

“Ah.., acabo de llegar de un viaje increíble, estoy agotada pero feliz, vengo de recorrer la Ciudad de los Niños (...y de las Niñas, eh) la conocen? Voy a tratar de contarles, ¿cómo decir “la ciudad de los niños” es tal cosa? ¿Cómo transmitir lo que se vivió con la emoción con el cuerpo...? son los niños en la ciudad, niñas pensando, niños jugando, niñas soñando con que otra ciudad es posible para todos ...

Nunca fue fácil explicarle a alguien

de qué se trata este Proyecto, sin empezar por lo que no es... Casi siempre se asocia primeramente a la idea de una ciudad en pequeño para que los niños y niñas jueguen. Pero no es eso.

Es una propuesta que surge del pedagogo italiano Francesco Tonucci y que se implementa en 47 ciudades del mundo, con la intención de hacer de los niños parámetros para pensar la ciudad, para que la misma sea apropiada para todos. “Una ciudad que es segura, transitable, vivible para niñas y niños, que son más débiles, lo será para todos los ciudadanos”, dice Tonucci. La propuesta llegó de la mano de su creador a nuestra ciudad en el año 1996, cuando el en ese momento intendente, Hermes Binner, aceptó el desafío de UNICEF Argentina de que alguna ciudad del país tomara la propuesta para una prueba piloto y le encomendó a la Secretaría de Promoción Social que la haga realidad.

¿Dónde queda?, qué pregunta...!, cerca y lejos a la vez, sino no hubiera hecho todo este viaje, acá a la vuelta de la esquina y a la vez en otro tiempo... siempre todo el mundo se confundió, “¿la que queda en el laguito?”, me preguntan- no, la que queda en la estación Embarcadero. “¿En la Estación Embarcadero, y ahí qué hacen?”

Lo primero que se propone es crear espacios institucionales de participación para los niños y niñas de Rosario, para preguntarles a ellos desde su mirada qué cosas necesita la ciudad. Hace ya 10 años que en Rosario se forman los Consejos de niños y niñas, consejos con “s”, porque no se reproduce un Concejo deliberante, sino que los chicos y chicas son convocados a dar consejos

a los gobernantes y legisladores acerca de aquellas cosas que ellos ven en la ciudad y que a los adultos se nos escapan. Chicos y chicas de 9 a 11 años, uno por escuela, de todas las escuelas de la ciudad, todas: públicas, privadas, especiales, confesionales, rurales, todas y otras instituciones, centros Crecer, Ongs, que se reúnen una vez por semana. ¿Se imaginan?, casi 200 chicos reunidos en 6 grupos, uno por cada distrito descentralizado de la ciudad, que se encuentran cada sábado de abril a noviembre durante 2 años con profesionales adultos, para pensar, discutir, jugar, planificar, diseñar la ciudad en la que quieren vivir hoy; hoy, no cuando sean adultos, hoy, porque son ciudadanos hoy. No es una ciudad sólo para niños y niñas la que buscamos construir, sino una ciudad para todos, donde se tengan en cuenta todas las necesidades, todos los derechos...

Desde 1996 hasta aquí pasaron muchas cosas, muchos niños y niñas diferentes, muchos Consejos se fueron sucediendo, muchos adultos participando en la coordinación de los grupos, en la Comisión Intergubernamental. Esta "Comisión Intergaláctica", como le quedó después de un lapsus, está integrada por un representante de cada Secretaría de la gestión municipal y se reúne una vez por mes con los coordinadores de los Consejos para hacer que la concreción de las propuestas se pueda hacer menos burocrática, más rápidamente. Porque los tiempos de los niños son más cortos que los de los adultos, porque éste es un Proyecto que involucra a toda la gestión y que poco a poco va desplegándose a toda la comunidad.

¿Cómo surgió todo? La historia empezó así: el proyecto se empezó a concretar por el norte, tal vez porque la brújula marca el norte, no lo sé, pero empezamos siguiendo el proceso de descentralización y fuimos avanzando en la conformación de

Consejos a medida que se abrían los Centros Municipales de Distrito, hasta que nos pusimos ansiosos y en el 2004, por decisión de un nuevo intendente, Miguel Lifzhtitz, que levantó la apuesta, se abrieron los seis Consejos de niños y niñas al mismo tiempo...Y hoy, el proyecto cumple 10 años, como los que tienen la mayoría de los niños y niñas que integran los consejos...

Pero esperen, no me apuren que quiero contarles todo!, volvamos al principio. Elegimos una antigua estación de ferrocarril, la Estación Embarcadero, en el barrio Refinería para empezar el viaje al nuevo milenio. La pusimos bonita y lista para comenzar el 1º Consejo de Niños y Niñas para el período 1997 y 1998.

Lo primero que plantearon fue que lo que más les gustaba hacer en la ciudad era recorrerla y jugar en los espacios públicos, plazas, veredas, parques y sobre todo el río. Pero la mayor dificultad que encontraban en ese momento era que los adultos estaban siempre ocupados y solos no los dejaban hacerlo. Decían que cuando los sentían más cerca era cuando jugaban con ellos, pero que esto pasaba muy poco los fines de semana, que general los sentían lejos, que los grandes no jugamos, que nos olvidamos de cómo se juega...Y su propuesta fue crear un día al año dedicado al juego y la convivencia. Un día de semana, en medio del trabajo, para que la ciudad se detenga por un rato, para que nos miremos a los ojos, nos encontremos a conversar, a recordar cómo jugábamos de chicos, que chicos y grandes compartamos un pedacito de nuestro tiempo. Que sea en primavera, dijeron, para que los parques y las plazas se llenen de gente, que se juegue en las escuelas, en las oficinas de la municipalidad, en los geriátricos, en los hospitales, que todo el que quiera se ponga a jugar... Y esa propuesta se la presentamos a

Tonucci, el Sr. de la Oreja verde, que vino de Italia especialmente a reunirse con el Consejo, y al Intendente. Todos juntos fuimos al Concejo Deliberante, para que se sancionara por ordenanza municipal. El 28 de abril de 1998 todos los concejales votaron por unanimidad que cada primer miércoles de octubre toda la ciudad está convocada a participar del Día Anual del Juego y la Convivencia. Rosario se transformó en la primer ciudad del mundo en dedicar un día al juego y la convivencia.

Ese primer año se hizo una gran fiesta en la calle, una fiesta maravillosa, con juegos para todas las edades, en una zona bellísima de la ciudad: la bajada Sargento Cabral frente al edificio de la vieja Aduana, entre empedrados y jacarandaes en flor. Se sumó muchísima gente a festejar.

Pero lo más maravilloso vino después, cuando año tras año, la propuesta se fue haciendo de la gente, cuando las escuelas agendaron en el calendario escolar el Día del Juego, cuando llaman para pedir información de diferentes instituciones, cuando los periodistas en los medios ese día recuerdan sus juegos de infancia y las oyentes llaman para contar como jugaban a la payana, a la rayuela, a la escondida, cuando se transformó en un reclamo sindical para que ese día haya una hora libre para reunirse a compartir con los compañeros y compañeras de trabajo y sus familias... En todos estos años el Día del juego creció, surgió de los chicos y chicas y se hizo de todos... Esa es la filosofía del Proyecto La ciudad de los niños y las niñas ...

Desde aquel primer consejo de 1997, se sucedieron muchos grupos de consejeros y consejeras en las distintas zonas de la ciudad y desde allí llegaron muchos "consejos". Si bien las propuestas y preocupaciones son parecidas en algunas cuestiones y muy diferentes en otras, lo que no

cambia año a año es el entusiasmo, la alegría y la responsabilidad con que los chicos y chicas participan cuando sienten que son tenidos en cuenta.

Los chicos dicen cosas como: "queremos que nos cuiden, pero desde lejos" ó "si hubiera dos padres tomando mate en cada cuadra, nosotras podríamos salir a jugar a la vereda", ó "a veces los padres no quieren soltarnos de la mano porque tienen miedo que nos pase algo, pero algún día nos van a tener que soltar y el que va a tener miedo soy yo".

Así llegaron unos bancos de colores, a lunares, "con forma de abrazo" pidieron, a poblar las veredas, las esquinas, para que las niñas y niños puedan salir a jugar y los vecinos- sean o no sus padres -, a ocupar las calles para cuidarnos unos a otros... ¿no les parece maravilloso?

Otra vez dijeron: "la ciudad tiene que tener belleza, belleza y naturaleza", y propusieron plantar árboles, pedirles a las vecinas que los cuiden, que Rosario se llene de espacios verdes para compartir un picnic, juegos. Soñaron una "Línea Verde" que creciera desde el oeste, llenando el mapa de plazas, "no importa que las plazas sean grandes,- dijeron- lo importante es que sean muchas, para que haya una cerca de cada casa..." Y que estén limpias, limpias de basura y de monstruos, "los monstruos salen a la calle y hablan, dicen lo que pasa, lo que nadie quiere ver", hablan de las drogas, de la muerte, dicen que hay tristeza, hambre, desechos tóxicos, chicos y chicas que los mandan a pedir. Los niños entienden lo que los monstruos dicen y quieren que los grandes hagamos algo, por eso nos regalaron ojos para que miremos y veamos, "porque las diferencias entre los pobres y los ricos no hay sólo que saber que están, hay que cambiarlas", y agregaron otras: "queremos que en

las caras cada uno tenga la suya pero en las cosas que todos tengamos las mismas”.

Los niños y niñas soñaron plazas, plazas de sonrisas, “con olor a mi mamá”, plazas de hadas y estrellas, con un colectivo que tenga las paradas “en las casas de mis amigos”, un monumento a las ideas diferentes, a la posibilidad de pensar diferente, “porque si pensamos todos igual no habría nuevas ideas”, un lugar donde “Nadie pueda detenernos cuando pensamos”, donde “abramos la puerta a las diferencias”, a todas, las de ideologías, las de necesidades, de género, de edades, de sexualidad, de religión, donde nadie persiga o deje afuera a nadie, donde aprendamos a convivir. Una ciudad que se vaya construyendo de a poquito, con los sueños de cada uno y en paz, “como con las grullas, que parecía que nunca íbamos a llegar a mil y había millones....!”

“La ciudad de los niños y las niñas” es una ciudad donde los chicos, chicas y adolescentes hablan por radio, hacen preguntas y dan consejos a los grandes, donde sus preocupaciones no son menores, donde se los escucha y consulta, justamente porque pueden pensar como niños, porque “la cabeza del adulto es más dura...perdón más madura, pero la del niño es más inteligente...” (siempre me trabo)

Otro día llegaron a la conclusión que: “Necesitamos construir un sueño en común, de toda la ciudad” e invitaron a los grandes a donar un sueño y luego a un “Encuentro de soñadores”, con la idea de “construir un lugar donde entren los sueños de todos”... Porque “yo soy otro vos” ¿Pueden imaginar todo esto junto en una ciudad?, podremos hacerlo realidad entre todos y hacer que dure y dejarle espacio...?

## BIBLIOGRAFÍA

ALVARADO, Maite y GUIDO, Horacio: Incluso los niños: apuntes para una estética de la infancia; La Marca editora; Bs. As. 1993.

ARENDT, Ana: “La crisis de la educación”, en: Entre el pasado y el futuro. 8 ejercicios de reflexión política; Ed. Península; Barcelona; 1996.

-----La condición Humana, Paidós, Buenos Aires, 2008

BATESON, Gregory: Espíritu y naturaleza; Amorrortu ediciones, Bs.As.; 1980.

-----Pasos hacia una ecología de la mente, “Metálogo sobre el jugar y ser serios”, Ediciones Carlos Lohle, Buenos Aires, 1976.

CORTAZAR, Julio: Rayuela; Sudamericana-Planeta; Bs. As.; 1990.

FERNÁNDEZ, Alicia: La inteligencia atrapada.; Ediciones Nueva visión, Buenos Aires, 1987.

FREUD, Sigmund: Obras Completas, “Tres ensayos para una teoría sexual” y La organización sexual infantil”; Editorial Biblioteca Nueva, Madrid, 1948

FRIGERIO, Graciela: La división de las infancias; del estante editorial; Bs. As.; 2008.

GADAMER, Hans-Georg: La actualidad de lo bello; Paidós, Barcelona, 1998

HUIZINGA, John: Homo Ludens, Emecé, buenos aires, 1957.

KLEIN, Melanie: Obras Completas, “El objeto transicional”

KOHAN, Walter Omar: Infancia entre educación y filosofía; Laertes; Barcelona, 2004.

LYOTARD, J-F: Lecturas de Infancia; Eudeba; Bs. As.; 1997.

MEIRIEU, Philippe: Frankenstein educador, Laertes; Barcelona; 1998.

MOCCIO, Ariel: Conferencia pronunciada en la Facultad de Psicología de la Universidad Nacional de Rosario, 1993.

MONTES, Graciela: “El corral de la infancia. Acerca de los chicos, los grandes y las palabras”, En: Incluso los niños: apuntes para una estética de la infancia; La Marca editora; Bs. As. 1993.

MOREY, DREYFUS, RABINOW Y OTROS: “Sobre la genealogía de la ética. Entrevista a Michel Foucault”, En: Foucault y la ética; Editorial Siglo XXI; Bs. As.; 1992.

NARODOWSKY, Mariano: Infancia y Poder; Aique grupo editor, Capital Federal; 1994.

NIETZSCHE, Friedrich: Genealogía de la moral; Alianza Editorial, 1978

PAVLOVSKY-KESSELMAN: “Espacios y creatividad”

PIAGET, J. / INHELDER. B: Psicología el Niño; Ediciones Morata, Madrid, 1981.

RODARI, Gianni: La gramática de la fantasía, Ediciones Colihue/ Biblioser, Buenos Aires, 1995.

SCHEINES, Graciela: Juguetes y jugadores; Nueva Visión, Buenos aires, 1980.

SCHILLER, Friedrich: Kalias. Cartas sobre la educación estética del hombre; Ediciones Anthropos, Ministerio de Educación y Ciencias, Barcelona, 1990.

TONUCCI, Francesco: Cuando los Niños dicen basta; La ciudad de los niños; Niño se nace, Con ojos de Niño; todos de editorial Losada, re- edición 2008.

VOLPICELLI, Luigi: La vida del Juego, Estrada, Buenos aires, 1969

WALSH, María Elena: Obras completas, re editadas por Alfaguara, Buenos aires, 2004.

WINICOTT, Donal: Realidad y juego, Gedisa, Buenos Aires, 1990.

### Revistas:

El correo de la Unesco, mayo 1991, **El juego.**

# Capítulo 12

SISTEMAS DE PROTECCIÓN INTEGRAL DE LOS DERECHOS DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES

## EL MONITOREO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DESDE LA PERSPECTIVA DE LOS DERECHOS

**Cristina Erbaro**

Socióloga, especialista en políticas de la infancia.

Directora de Políticas Públicas Investigación del Consejo de los derechos de NNyA.



Fundación  
Holcim Argentina



## CONTENIDOS

- Enfoque de derechos en las políticas públicas. Definiciones, características y principales aspectos. Marco normativo.
- Monitoreo y evaluación de las políticas. Definiciones. Participación social.
- Herramientas e instrumentos para el desarrollo de acciones del monitoreo. Operacionalización: definición de variables e indicadores.
- Experiencias internacionales, nacionales.

## OBJETIVOS

### Generales

- Brindar los principales conceptos y herramientas para el desarrollo de acciones monitoreo y evaluación de las políticas públicas destinadas a niños, niñas y adolescentes, desde la perspectiva de los derechos.

### Específicos

- Profundizar en los aspectos conceptuales de monitoreo y evaluación de políticas en el marco de los derechos humanos.
- Acercar los principales elementos para la construcción y la utilización de herramientas e instrumentos para el monitoreo de derechos, principalmente en políticas de infancia.

- Profundizar en los aspectos más destacados y las implicancias de la participación social en las acciones de monitoreo y seguimiento de las políticas.

## 1. Presentación

La discusión que dio forma a la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN) en la cual intervinieron activamente organizaciones de la sociedad civil internacional fue crucial, ya que se incluyeron problemáticas que implicaban una sistemática violación de derechos por parte de los Estados. En este marco de derechos, el monitoreo de la situación social de la infancia y de las políticas públicas destinadas a ella son considerados un punto de vital importancia, en la medida en que los Estados que han firmado la Convención sobre los Derechos del Niño se encuentran obligados a su cumplimiento.

La idea central de este material es la de brindar los principales conceptos del monitoreo de las políticas públicas destinadas a niños, niñas y adolescentes, desde la perspectiva de los derechos.

Para ello se han considerado como los más destacados marcos normativos como la Convención Internacional sobre los

Derechos del Niño, la Ley Nacional de Protección Integral de Derechos N° 26.061, legislaciones locales, así como un conjunto de conceptos a partir de materiales teóricos y experiencias a nivel internacional y nacional. También, acercar elementos que faciliten la construcción y la utilización

de herramientas e instrumentos de monitoreo que permitan evaluar y establecer si la formulación e implementación de determinadas políticas se adecua a la legislación vigente de derechos humanos y, si atienden las necesidades/derechos de la población a la cual están destinadas

## 2. ¿Qué es una política pública?

Se ha considerado oportuno definir en primer lugar qué es una política pública, el ciclo de las políticas y un conjunto de otras definiciones, para luego entrar específicamente en el concepto de monitoreo.

Se entiende por **política pública** el conjunto de objetivos, decisiones, acciones y omisiones que lleva a cabo un gobierno, para solucionar los problemas que en un momento determinado los ciudadanos y el propio gobierno consideran prioritarios. Pueden ser entendidas como un proceso que se inicia cuando se detecta un problema, para eliminarlo, mitigarlo o variarlo (Tamayo Sáez, 1997). Dentro de estas pueden ubicarse las políticas sociales, los programas, los proyectos y los servicios.

Las políticas tienen **momentos diferentes**, relacionados unos con otros: *la definición del problema a abordar, el diseño de la política y la toma de decisiones, la implementación y la evaluación*. Es en este sentido que deben ser pensadas como componentes de un proceso, cuyas distintas etapas se complementan y retroalimentan, conformando así, el **ciclo de las políticas** (ídem). Es importante esta idea circular, ya que otorga a las mismas un carácter dinámico y, por

ello mismo, corregible.

Ciclo de las políticas públicas (Bertranou, 2005)



## 3. Monitoreo/evaluación de las políticas

Las acciones de monitoreo y las evaluaciones señalan las fallas que detectadas, se convierten en insumos, a fin de realizar las correcciones necesarias para alcanzar los objetivos propuestos inicialmente, mejorar, reorientar, crear o eliminar una política, un programa o un compromiso institucional.

Una evaluación “es un proceso continuo que comienza desde el momento en que el proyecto se inicia, a fin de ir controlando el logro de resultados, los impactos no esperados sobre la población blanco o sobre otras y, el proceso mismo del proyecto, el que, pese a las previsiones realizadas, va a poseer una problemática de funcionamiento propia, ya que cada caso es único. En este punto, lo que se evalúa generalmente más que metas técnicas es la adecuación y correcta aplicación de las tecnologías sociales que fueron propuestas en la formulación.” (Forni, F., 2010, pág. 27).

## ¿? ¿Qué significa monitorear una política?

El monitoreo es un procedimiento que permite conocer y comprobar el proceso de ejecución de un programa o proyecto, para lo cual utiliza instrumentos adecuados para lograr los objetivos del mismo. Del mismo resultan, en general, recomendaciones que permiten alcanzar las metas optimizando así, los resultados. El monitoreo y las evaluaciones no son un fin en sí mismo, sino que son herramientas para transformar o corregir las políticas. Los insumos del monitoreo, como conocimiento, están destinados a la toma de decisiones. Podemos detectar instituciones ineficientes, así como mala calidad en algunos aspectos de los servicios. De esta forma podemos decir que se entiende por monitoreo “el examen continuo de los procesos y la generación de productos de un programa durante la ejecución del mismo. Su propósito es ajustar sobre la marcha, posibles cambios sobre los aspectos operacionales del programa monitoreado” (Plan por la niñez-Observatorio sobre Infancia-Universidad Nacional, 2008).

El monitoreo y las evaluaciones, en general, no son consideradas como parte de la gestión de las políticas, pero es menester promover la incorporación de estos componentes, como parte constitutiva de las mismas. El monitoreo es, básicamente, un mecanismo que hace a la transparencia, a la responsabilidad social y a la rendición de cuentas por parte del Estado, teniendo como objetivo el acceso a los bienes sociales como derechos.

Mokate señala que “...en el análisis de políticas, programas y proyectos, se distingue entre el monitoreo, o la ‘evaluación de procesos’, de la ‘evaluación de resultados’...”. El monitoreo hace un acompañamiento de las acciones de la iniciativa que se evalúa, los productos de dichas acciones y el uso de recursos con el propósito de detectar oportunamente las fortalezas y deficiencias de los procesos de ejecución, con el fin de hacer ajustes para una óptima gestión de las iniciativas; La evaluación de resultados, o “evaluación”, va más allá que el monitoreo porque reconoce que el plan de acción constituye una hipótesis con respecto al camino que puede conducir al logro de los objetivos” (Mokate, 2000, pág. 5).

Un punto interesante a destacar especialmente, es que el monitoreo y la evaluación **no son procesos neutrales**, ya que siempre implican una valoración, desde una mirada determinada. En este caso es la perspectiva de los derechos humanos, de manera tal que pasan a formar parte de las herramientas sustantivas para la promoción del enfoque de derechos en las políticas públicas.

También, se debe tener siempre presente que el resultado de una acción de monitoreo o el conocimiento derivado de él nunca será total, sino que siempre será parcial. Esto es así, en la medida en que es necesario realizar recortes sobre lo que se va a monitorear y ello, dependerá de los objetivos definidos (Moro, 2006).

Las acciones desde este marco señalan las situaciones de violación o vulneración de derechos; sin embargo el monitoreo y la evaluación desde esta perspectiva reclaman una producción de información, posible de ser integrada en alguno de sus niveles.

Para ello, es necesario contar con datos comparables que den cuenta de las características y necesidades/ derechos de cada grupo de población. Monitorear y evaluar desde un enfoque de derechos humanos, a través de la exigibilidad de condiciones de justicia para niños, niñas y adolescentes, debe partir de la idea de que las necesidades expresadas en términos de derechos obligan a su cumplimiento y también que la propia participación de los interesados constituye un aporte clave para que surjan los mecanismos de exigibilidad.

## ¿? ¿Qué es el monitoreo social?

*Comencemos por conocer algunas definiciones:*

“El monitoreo social es una actividad que ejercen personas e instituciones para vigilar el correcto cumplimiento de programas y políticas públicas. Controla que sus objetivos y actividades garanticen el respeto de los derechos y necesidades de ciudadanos y ciudadanas” (CONDERS, 2005).

“La Guía de indicadores para monitorear y evaluar los programas de prevención del VIH-sida para jóvenes” (ONUSIDA - UNICEF, 2004), lo define como un seguimiento sistemático de la información que se considera más relevante de un programa y también de sus resultados, con un sistema de registro y de presentación de informes periódicos.

El monitoreo que desarrollan las organizaciones sociales, tiene como objetivo mejorar la calidad y la transparencia de la implementación de programas a través de la participación y el control de los interesados, midiendo

los avances, definiendo estándares o metas. El Informe de Desarrollo Humano (PNUD, 2000) reconoce a las organizaciones sociales un papel fundamental en este sentido.

Los siguientes son algunos pasos importantes del desarrollo de un monitoreo social, según CONDERS:

- Tener un breve diagnóstico de la realidad de la que se parte. Puede desarrollarse en virtud de algunas situaciones previas que han generado preocupación. Por ejemplo mortalidad infantil, deserción escolar, la situación de la primera infancia, entre otras.
- Definir el objetivo del monitoreo, o sea qué se quiere hacer o alcanzar.
- Definir el lugar, área en la que se desarrollará (provincia, municipio, barrio)
- Diseñar un plan de trabajo: o sea qué se realizará y en qué orden se desarrollarán las actividades definidas.
- Definir un cronograma de tareas: por semanas o meses.
- Establecer responsabilidades: distribución de responsabilidades en personas específicas.
- Definir los recursos que se necesitarán de acuerdo con las actividades y el cronograma.
- Evaluar las tareas realizadas durante el monitoreo.
- Difundir los resultados: es importante dar a conocer los resultados obtenidos

Un componente que se desprende de la propia definición de monitoreo social es la **participación**. Y tal como lo entiende el enfoque de derechos tiene como sustento o base, la construcción colectiva de las definiciones más importantes en términos de objetivos, herramientas y aplicación de las mismas. Además, implica el reconocimiento de sujetos que portan el derecho a obtener una determinada prestación, lo que significa la obligación de su satisfacción y requiere de mecanismos para hacerla exigible y darle cumplimiento (Abramovich, 2006).

## HERRAMIENTAS/INSTRUMENTOS PARA LAS ACTIVIDADES DE MONITOREO

Como hemos referido en la Presentación, el marco teórico más apto para pensar instrumentos de recolección de información son las normas internacionales, nacionales y locales de derechos humanos. El desafío consiste en convertir los conceptos contenidos en ellos, de alto nivel de abstracción, en **variables e indicadores** para su medición.

La información se recopila a través de datos cuantitativos, tanto primarios como secundarios, como de información de tipo cualitativa. En general los primeros están producidos por organismos gubernamentales e internacionales (datos secundarios). Los **datos cualitativos** recogen la perspectiva, opinión, ideas de los **sujetos** que intervienen en alguna de las etapas de la implementación de la política. Los sujetos pueden ser los usuarios o la población destinataria y, también, los proveedores o prestadores de la política. Es muy importante su utilización para recoger la voz de aquellos que en general no son consultados, como las familias y

especialmente los niños, las niñas y los adolescentes.

Dentro de las técnicas cualitativas encontramos: las encuestas, los cuestionarios, las entrevistas y los grupos focales.

Un buen ejemplo de ello lo constituye el monitoreo en la provincia de Santiago del Estero, de la aplicación de la Ley Nacional de Salud Sexual y Procreación Responsable. Las organizaciones sociales, según consta en su informe, disponible en la web del CONDERS ya mencionada, aplicaron instrumentos cualitativos, cerrados y abiertos, a las usuarias de los servicios de salud sexual y procreación responsable de distintas edades, a los prestadores -obstétricos/as y autoridades - a los funcionarios del área de salud y a las de educación, a docentes de diversos niveles, a los legisladores. Además, revisaron la legislación local, su grado de adecuación a la nacional y su aplicación, la provisión de insumos, entre otros.

Los instrumentos o herramientas no son otra cosa que registros en los cuales deben constar **qué** queremos monitorear. El monitoreo detecta las circunstancias, razones y obstáculos en **distintos niveles**, que no permiten el ejercicio efectivo de los derechos. Algunos ejemplos pueden ser tanto la **inexistencia** de rampas de acceso en escuelas o en centros de salud y de cualquier otro recurso, pasando por la **falta de personal capacitado** para brindar la prestación, hasta la detección de **necesidades no cubiertas** por el programa o servicio.

## VARIABLES E INDICADORES

Teniendo en cuenta que muchas veces se torna complejo distinguir un concepto de otro, la idea es

dejar definidos algunos de los que habitualmente son utilizados en las acciones de monitoreo/seguimiento, y también en las evaluaciones de las políticas.

Podemos definir como **variable** a una característica, cualidad, elemento medible de una unidad de análisis<sup>1</sup> (elemento). Un **indicador** es un rastro que nos dice cómo se comporta la variable; la especificación cuantitativa y cualitativa que permite medir el logro de un objetivo; hacen observable, registrable un problema o aspectos de un problema, que no lo son a simple vista.

Existen variables **demográficas** que tienen que ver con las características de la población y **socioeconómicas** que dan cuenta de la situación de las poblaciones, entre otras. Entre los indicadores que refieren a las primeras encontramos: edad, sexo, estructura familiar, tipo de hogar (monoparental por ejemplo), cantidad de personas menores de edad por familia, esperanza de vida al nacer, lugar de nacimiento, nacimientos, defunciones, tasa de mortalidad infantil, tasa de mortalidad materna, y los que remiten a la segunda: características de la vivienda: chapa, madera, material, con/sin red cloacal, con o sin agua potable, situación laboral del jefe de familia y tipo de tareas que desarrolla, nivel educativo alcanzado por los miembros adultos de la familia, escolaridad de los menores de edad en el hogar, tasa de empleo, hogares y población por debajo de la línea de indigencia y pobreza, tasa de actividad, tasa de empleo, etc.

<sup>1</sup> La unidad de análisis corresponde a la entidad mayor o representativa de lo que va a ser objeto específico de estudio en una medición, y se refiere al qué o quién es objeto de interés en una investigación: por ejemplo niñas, niños y adolescentes de un barrio.

2 Derechos Económicos, Sociales y Culturales

También existen variables que implican **obligaciones del Estado** como oferta educativa, sanitaria (cantidad y distribución de establecimientos escolares, de servicios para la atención de la salud) Los indicadores que se utilizan para el enfoque de derechos son los indicadores sociales y los de derechos humanos.

De acuerdo con Simone Cechini, “Para la definición de indicadores para el monitoreo de los DESC2 - tales como el derecho a la salud, la educación y el trabajo- es importante incorporar lecciones del desarrollo conceptual y metodológico, así como aprovechar las fuentes de información estadística a disposición en América latina. No obstante, se reconoce que el enfoque de derechos incorpora temas - como el acceso a la justicia, a la información y la participación- en los cuales la experiencia de los especialistas en indicadores sociales en la región aun es débil”. (Cechini, 2010, pág. 90).

Lo que diferencia los indicadores sociales de los de derechos humanos, es que los primeros se expresan de manera cuantitativa y los últimos pueden abarcar “cualquier información relacionada con la observancia o el ejercicio de un determinado derecho” (Naciones Unidas, 2006:4). Sin embargo, la diferencia central radica en las materias que los indicadores de derechos humanos abordan, justicia, gobernabilidad democrática, seguridad, etc. (Cechini, 2010).

Si bien en estos indicadores no se ha avanzado significativamente, sí se han establecido definiciones, así como una tipología básica propuesta por la OACNUDH (Naciones Unidas, 2006; OHCHR, 2008). La misma plantea la existencia de indicadores estructurales, de proceso y de resultado.

Otra forma de clasificar los indicadores es la propuesta por R. Vos, en indicadores de resultado, de insumo y de acceso (Vos, Mimeo).

Un indicador de **resultado** mide los logros alcanzados por el Estado en el cumplimiento de sus obligaciones. Es por lo tanto, una indicación del estatus del disfrute de ciertos derechos. Sin embargo a modo de ejemplo, podemos decir que la mortalidad materna o la mortalidad de personas menores de cinco años son, desde la perspectiva de la salud poblacional, un indicador de **resultado** de salud. Pero, puede ser tratado como un indicador aproximado relevante de **acceso** a la asistencia sanitaria adecuada, en tanto se conoce que se trata mayoritariamente de muertes evitables, con asistencia de poca complejidad. Otro ejemplo: si el objetivo es alcanzar la educación primaria básica para toda la población un **indicador de resultado** es la **tasa neta de matriculación**, mientras que la **distancia geográfica de la escuela** es un **indicador de acceso** (Brener A. y otros, 2005).

Los indicadores de **proceso** también miden el grado de avance en el cumplimiento de las obligaciones de los Estados. Siguiendo con ejemplos del ámbito educativo, un indicador de proceso es la cantidad de establecimientos escolares existentes, de acuerdo con las necesidades de la población, el presupuesto anual asignado al área educativa y las normas que lo garanticen.

## ALGUNAS EXPERIENCIAS

La casi universal aceptación por parte de los Estados, de la CDN, permitió que el proceso de seguimiento de su aplicación se tornara crucial articulándolo, también, con el monitoreo de la situación social de la infancia y la rendición de cuentas

e incluyendo a muchos actores no estatales.

El Comité de Derechos del Niño planteó la necesidad de desarrollar indicadores para poder mensurar este proceso de aplicación de la CDN en cada país y comparable entre países, así como la situación y condiciones de vida de la niñez. En este escenario, distintas organizaciones y organismos internacionales comenzaron a desarrollar proyectos destinados a ampliar y consolidar su lugar en tanto encargadas de la vigilancia y monitoreo social de las políticas de los Estados, en el nuevo marco legislativo. (Erbaro, Lewkowicz, Llobet, 2008).

## Organismos Internacionales

- Fondo de Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) <http://www.unicef.org/argentina/spanish/>

En tanto UNICEF es la agencia internacional de Naciones Unidas comisionada para monitorear la implementación de la CDN a nivel internacional, una de sus primeras tareas fue la de desarrollar y consensuar un sistema de información que pueda ser aplicado por todos los países firmantes, comparable entre ellos, que a su vez permita un seguimiento periódico y relativamente simple. En la reunión internacional para el desarrollo de indicadores para el monitoreo global de los derechos de la infancia (Ginebra, 1998), se propusieron establecer una lista corta de indicadores para los ocho grupos (clusters) claves de derechos de la infancia: medidas generales de implementación; derechos y libertades civiles; entorno familiar y cuidados alternativos; salud y bienestar básicos; educación, recreación y actividades

culturales; medidas de protección especial.

- Instituto Interamericano del Niño (IIN) <http://www.iin.oea.org/>

El IIN, organismo especializado de la OEA, elaboró en 2005 una Guía para la elaboración de informes sobre la implementación de la CDN, básicamente en dos niveles: la comprensión del contexto general del país y la recopilación de información en categorías de derechos establecidos en la CDN.

En lo relativo al primer nivel -contexto general del país-, desarrolla un esquema de doble entrada, a partir de los principios de la CDN (niño/a como sujeto de derecho, participación, interés superior del niño, no discriminación y supervivencia y desarrollo) y de las instancias institucionales locales (marco legal, organismos responsables, políticas públicas específicas, cobertura nacional y recursos e infraestructura destinados).

En cuanto al segundo nivel, agrupa el articulado de la CDN en las siguientes categorías, con sus indicadores específicos: medidas generales de aplicación, principios generales, derechos y libertades civiles; entorno familiar y otro tipo de tutela; salud básica y bienestar; educación, esparcimiento y actividades culturales, y medidas especiales de protección.

- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) <http://www.undp.org.ar/>

PNUD ha desarrollado el sistema

anual de información internacional de Desarrollo Humano. Es un modelo interesante, en tanto se estructura respecto de objetivos y metas específicos, que reflejan análisis técnicos y acuerdos políticos formales y concretos. Organizaciones no gubernamentales

- Childwatch International (CWI) <http://www.childwatch.uio.no/>

*Childwatch International* diseñó un proyecto (Ennew, J: 1997) para satisfacer las necesidades de análisis y de especificidad de los indicadores para monitorear la implementación de la CDN. El mismo incluye sugerencias para monitorear el acceso a varios derechos mediante datos objetivos. Esta organización define el monitoreo de los derechos de la infancia como compuesto por cinco aspectos: a) una línea de base; b) un sistema de indicadores que provea información integrada en lugar de un conjunto de datos dispares; c) datos desagregados que puedan mostrar aquellos grupos de niños/as en situación de desigualdad respecto del acceso o cumplimiento de derechos; d) una escala etárea integrada interagencias y e) estadísticas centradas en los niños/as, es decir, que proveen información directa sobre ellos antes que sobre los adultos o las instituciones.

Los aspectos deficitarios de los sistemas de información que señala el proyecto de CWI es que la mayoría de la información sobre infancia: “No se recolecta con los niños en mente, con los niños como las unidades de observación, o en formas que revelan mucho sobre los derechos del niño. Los datos están dispersos en torno a los diferentes organismos y rara vez centralizados. La información acerca

de un niño es a menudo fragmentada en todo el sistema, con datos sobre la asistencia a la escuela en un lugar, acerca de la vida familiar en otro y de salud aparecen en los registros de diferentes bases de datos”.

- CARE <http://www.care.org/>

CARE desarrolla una escala de indicadores destinada a revisar el trabajo de las organizaciones y agencias, es decir, la implementación del Desarrollo basado en Derechos en un proceso vivo. Se trata de una escala cualitativa tipo Likert con cinco valores (de mínimo a máximo) que aborda las siguientes dimensiones:

Promoción del Empoderamiento, 2. Trabajo en asociación, 3. Garantía de la rendición de cuentas y promoción de la responsabilidad, 4. Direccionamiento hacia las formas de discriminación, 5. Promoción de la resolución no violenta de conflictos, 6. Búsqueda de resultados sostenibles.

- Save The Children <http://www.savethechildren.org.ar/>

Esta organización produjo herramientas para la programación y evaluación basadas en derechos. En el terreno de los derechos de la infancia selecciona cinco dimensiones de monitoreo y evaluación: a) Cambios en la vida de niños/as y jóvenes; b) Cambios en políticas y prácticas que afectan los derechos; c) Cambios en la participación y ciudadanía activa; d) Cambios en la equidad y la no discriminación; e) Cambios en la capacidad para apoyar los derechos de niños/as por parte de la sociedad civil y la comunidad.

- Children Rights Information Network (CRIN) <http://www.crin.org/>

Esta red de organizaciones ha desarrollado el análisis situacional de los derechos de la infancia, que avanza articulando los principios de la CDN con la experiencia en la recopilación y comparación de datos internacionales. Se posiciona afirmando la calidad de actores sociales de niños, niñas y adolescentes, por lo que incluye estrategias de inclusión para la participación y la opinión en los procesos de monitoreo.

### Organismos Nacionales

- Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) [www.indec.mecon.ar](http://www.indec.mecon.ar)

En 1986, el INDEC se propone rediseñar el Sistema de Estadísticas Sociales y Demográficas (SESD)<sup>2</sup> de acuerdo a los lineamientos de Naciones Unidas para posibilitar el seguimiento y evaluación de la situación de la población en general y de grupos definidos como especialmente vulnerables. El aporte de UNICEF permitió centrar la tarea en la infancia y la adolescencia, definida como un grupo poblacional vulnerable.<sup>3</sup>

Su estructura se integró por tres tipos de información: demográfica, socioeconómica y de movilidad social y en diversas áreas: población; familias y hogares; ocupación; salud; educación; vivienda y hábitat; asistencia y seguridad social; seguridad pública; y tiempo libre. En 1996 se encaró un

2 Este Sistema comenzó a desarrollarse desde 1971.

3 Se implementó una prueba piloto en la provincia de Tucumán.

Programa de Rediseño Metodológico del SESD, en el que se incluyó el área temática de Niños y Adolescentes, entre otras. Esta redefinición tuvo dos ejes centrales: el primero, tendiente a aumentar la comparabilidad internacional de las estadísticas nacionales. El segundo, que guió la selección de indicadores relevantes, se inspiraba en la reforma del Estado y la redefinición de las políticas sociales: *“El anterior enfoque universalista procuraba proveer los servicios sociales para toda la población (concepto de derecho social) buscando disminuir la desigualdad social y mejorar la distribución de los beneficios mediante una acción dirigida al conjunto de las personas. En el actual enfoque de la focalización la acción se centra principal y fundamentalmente en los grupos más desprotegidos, desarrollando programas que -aun cuando no pierden de vista el conjunto de la población- se orientan hacia grupos precisamente definidos: los más vulnerables o los que se encuentran en situaciones más desventajosas”* (INDEC, 1997:13/4).

En 2003, y en colaboración con UNICEF, el INDEC elabora el informe *“Situación de los niños y adolescentes en la Argentina, 1990 / 2001”*. En el mismo se introducen algunos cambios que lo alejan del sesgo médico y los criterios predominantes en la década anterior, derivados de la focalización en poblaciones vulnerables antes que en derechos sociales.

### Organismo local

- Consejo de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes (CDNNyA) - GCBA <http://www.buenosaires.gov.ar/areas/chicos/>

Este organismo, dependiente del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, a partir de la sanción de la Ley local 114, se propone “codificar”

la demanda de los ciudadanos que, ante una situación de vulneración o amenaza de vulneración de derechos de los niños, consultan en los Servicios de protección local. Esta conversión desde el enfoque de derechos implicó en primer lugar, definir categorías que dieran cuenta de la demanda de los niños y adolescentes como sujetos de derechos. Los indicadores utilizados para la construcción de datos relativos a la demanda de los servicios, respondieron a dos objetivos: por un lado caracterizar la población atendida según indicadores sociodemográficos y los motivos de consulta/derechos solicitados y por otro, caracterizar las estrategias de intervención de los servicios.

La idea central es que los motivos por los cuales los niños y adolescentes consultan en cualquiera de los servicios del organismo, se transforme en un derecho que ha sido vulnerado o está amenazado de acuerdo con los considerados en el articulado de la CDN.

## 4. Monitoreando derechos

A la hora de monitorear una política es válido preguntarse si los problemas sociales que pretende abordar fueron discutidos en todo su alcance e implicancias, en términos de derechos humanos y cuáles derechos contempla y cuáles derechos omite. En realidad, una política con enfoque de derechos debe permitir la construcción de procesos de **ampliación de derechos de las personas** y los grupos para quienes se desarrolla, recuperando las necesidades y problemas de los destinatarios.

Entonces, las políticas públicas para la atención de la infancia y la adolescencia deben estar pensadas e

implementadas teniendo a la CDN como un ordenador, a partir de su articulado y de sus principios y características.

Nos dice Abramovich: “El denominado ‘enfoque de derechos en las políticas y estrategias de desarrollo’ considera el derecho internacional sobre derechos humanos principalmente como un marco conceptual que es aceptado por la comunidad internacional y que puede ofrecer un sistema coherente de principios y reglas en el ámbito del desarrollo. También lo mira como una guía amplia acerca de: la forma de llevar a cabo el proceso de cooperación y asistencia; la participación social en ese proceso; las obligaciones de los gobiernos donantes y receptores; la manera de evaluar la asistencia, y los mecanismos de rendición de cuentas y responsabilidad que deberían establecerse a nivel local e internacional” (Abramovich, 2006, pág. 2). Agrega que este enfoque permite definir las obligaciones de los Estados en torno al conjunto de derechos -económicos, sociales, culturales, civiles y políticos - y en una estrategia de desarrollo. Pero una característica que marca la diferencia es que las acciones de las políticas estarán dirigidas a la satisfacción efectiva de los derechos de los ciudadanos (sujetos con derechos), distinguiéndose de aquellas concebidas como beneficios a personas con necesidades. Se destacan cuatro derechos o conjuntos de ellos como, el “Derecho a opinar y a ser oído y tenido debidamente en cuenta”<sup>4</sup>, el “Derecho a la igualdad y a no ser discriminado”<sup>5</sup>, el “Derecho a la efectividad”<sup>6</sup>, el “Derecho a

la supervivencia y el desarrollo”<sup>7</sup>, como un gran marco, desde el cual es posible pensar los seguimientos de las políticas.

Desde una definición básica, los derechos son interdependientes, indivisibles e indelegables. Las dos primeras condiciones nos posicionan conceptualmente en una perspectiva de integralidad. Por ejemplo, el acceso a la salud no puede concebirse aisladamente de las condiciones educativas, laborales, etc. de quienes son los destinatarios. Abramovich (2006) entiende que algunos derechos tienen pertinencia constitutiva, como el derecho a la alimentación, a la salud, y otros tienen pertinencia instrumental, porque refieren a situaciones relacionadas con los derechos civiles y políticos como a la libertad de expresión, a la participación, a la información, entre otros.

**¿? | ¿Pero cuál es el aporte de un monitoreo, y cómo puede pensarse para que resulte efectivo?**

Siguiendo al mismo autor del párrafo anterior partimos de la idea de que las necesidades expresadas en términos de derechos obligan a su cumplimiento, y también que la propia participación de los interesados hace que surjan los mecanismos de exigibilidad. Lo más común en los monitoreos es el señalamiento de la violación de los derechos, pero, sin embargo, se ha avanzado en el análisis de situaciones vinculadas con los derechos humanos, en la combinación de los estándares de derechos humanos con la información estadística habitual. Esto es, que en

4 Está relacionado con los espacios de participación.

5 Refiere a la no discriminación por edad y al valor que se le otorga a la voz de los niño/as y adolescentes.

6 Remite a la prioridad de los niños/as y adolescentes en las políticas públicas.

7 Refiere a la obligación de los Estados de garantizar un nivel de vida adecuado para el pleno desarrollo.

el análisis se relaciona la información estadística y las medidas que ha tomado el Estado en este sentido. Por ejemplo la relación entre la de mortalidad infantil (MI) y las medidas sanitarias que ha tomado el Estado para su disminución. Entonces, sirve para poder ver tanto la participación política, como el acceso a los derechos económicos, sociales y culturales (DESC). Uno de los productos de estas acciones son informes que contienen recomendaciones de diverso orden (presupuestario, institucional, legal) Las organizaciones de la sociedad civil (OSC) cuando realizan el seguimiento del cumplimiento de compromisos de los Estados asumidos en las distintas conferencias y acuerdos internacionales elaboran informes paralelos a los gobiernos, denominados “informes sombra” (Iturralde, 2006).

Entonces, la **potencia**, la fuerza del monitoreo radica en que permite poner de relieve el impacto del cumplimiento de los compromisos de los Estados, a través de la detección de los avances en la calidad de vida de los niños, niñas y adolescentes. El enfoque que se pretende es aquel que

permite ver en un proceso, los **progresos** hacia el objetivo propuesto, pero no reemplaza a las acciones de vigilancia y de denuncia cuando los derechos se encuentran vulnerados. (Iturralde, 2006). El siguiente esquema, definido como sistema ya que establece campos temáticos, nos da una idea más completa de lo que estamos expresando.

Los indicadores y las variables pueden organizarse considerando los siguientes aspectos: **a)** La pertinencia de las acciones respecto de los objetivos, y de éstos, respecto del problema social que se pretende transformar (utiliza indicadores de insumo, de acceso y de resultados); **b)** la eficiencia del uso de los recursos para el logro de los objetivos y la transformación del problema (indicadores de insumo y de acceso); **c)** la eficacia de los planes y programas en el logro de sus objetivos y en la transformación del problema (indicadores de resultado).

En el Informe PNUD 2000 se reconoce que los indicadores pueden constituir instrumentos para: aportar a la

Campo	Domínio	Variable	Indicador	Fuente de verificación
Conjunto de derechos sobre una temática principal	Cada uno de los niveles de la normativa	Factor +/- cerca del estándar adoptado: en el nivel internacional	Indicios “clave” que dan cuenta del comportamiento de cada una de las variables	Fuentes “duras” de información que soporta el (o los) indicio(s)
		Nivel constitucional		
		Nivel legal		
	Acción pública para proteger (atender) los Derechos	Nivel administrativo		
		Establecimiento de instituciones		
		De programas		
		Dotación de presupuesto		
		Ejecución de proyectos		

Fuente: Iturralde D.: 2006

formulación de políticas, vigilar los efectos de su aplicación (progreso adecuado), realizar el seguimiento de la participación de los interesados (si la misma tiene carácter efectivo), de la efectividad de las intervenciones (si se modifica la situación inicial), de la calidad de las instituciones (satisfacción de los usuarios), del acceso a los bienes sociales (obstáculos y facilitadores), de la normativa (adecuada a la de derechos humanos); permiten también identificar los actores que tienen que ver con el cumplimiento de los derechos (aquellos que están obligados a garantizar su efectivización), seguir los procesos de rendición de cuentas, evidenciar posibles violaciones, visibilizar aspectos desatendidos, elaborar medidas preventivas, entre otros.

Un aporte interesante del mencionado Informe es aquel que refiere a los **indicadores de desarrollo humano (IDH)** y los **indicadores de derechos humanos**. Señala que tienen en común que ambos generan información sobre las libertades humanas (derecho a no ser discriminado, etc.), miden resultados e insumos sobre alfabetización, mortalidad infantil, relación entre alumnos/profesor, tasas de escolarización; miran las brechas entre los valores mundiales y locales, entre otros.

La distinción consiste en que los **IDH** se concentran en evaluar la ampliación de las **capacidades** de las personas, en las diferencias entre los grupos sociales, mientras que los indicadores de **DH** focalizan sobre las **políticas**, los mecanismos y actores para su cumplimiento o efectivización.

En políticas para los niños, niñas y adolescentes se han distinguido algunas áreas prioritarias (UNICEF, 1998) (16) que organizan el seguimiento de las

mismas en sus diferentes niveles, como son: *las medidas para la aplicación de la CDN, los derechos y libertades civiles, el ambiente o entorno familiar y los cuidados alternativos, la salud y el bienestar básicos, la educación, recreación y actividades culturales, las medidas de protección especial.*

Estas **áreas** (clusters clave) lo que hacen es **integrar derechos** y nos señalan que, si bien las acciones de monitoreo pueden desarrollarse sobre un programa o servicio específico, no deben considerarse en forma aislada, sino que debe analizarse en relación con el acceso a otros derechos.

## 5. En torno a la participación y la participación de los niños, niñas y adolescentes

¿Por qué la participación de los interesados es una de las características del enfoque de derechos? ¿Cuál es la incidencia que tiene la participación? ¿Qué cambia en las políticas con su participación?

La participación de la sociedad civil, en cualquier etapa de una política, implica la existencia o la generación de un espacio como punto de encuentro entre el Estado y aquella, en relaciones de intercambio en las cuales se pondrán en juego diferentes intereses. Participar es influir en las decisiones contribuyendo en el mejoramiento del diseño de los proyectos, programas y servicios. (Rosenfeld, 2005).

Según Niremburg, (2006), es indispensable que las instituciones y organizaciones descentralicen los núcleos de poder en pos de la construcción conjunta de la realidad social, ya que bes común pensarla a partir de la voluntad y decisión de aquellos (instituciones y organizaciones). El

derecho a participar está basado en el reconocimiento de las capacidades de los niños, niñas y los adolescentes, ya que éstos conocen sus necesidades, y también en el desarrollo de relaciones democráticas. La inclusión de la propia población en la ejecución y monitoreo de las políticas agrega compromiso y responsabilidad de la misma población, lo que hace más sustentables los proyectos, aportando a quienes se encargan de formularlas e implementarlas un mayor conocimiento de las problemáticas, fortaleciendo la viabilidad y la efectividad de las intervenciones sociales. Los procesos de participación redundan en beneficios para los sujetos y para las instituciones y organizaciones que asumen este compromiso

La participación de los chicos en el monitoreo del cumplimiento de la CDN nos obliga a pensar en qué (qué cuestiones de una política es necesario seguir) y en cómo (tiene que ver con las actividades de seguimiento que vamos a desarrollar). Para que sea efectiva es preciso tener en cuenta la edad y la disponibilidad que los chicos tengan en cada caso. Los niños, niñas y adolescentes pueden ser consultados y también pueden participar en la identificación de los temas a ser monitoreados. Esto incluso si se tiene en cuenta que evidencian intereses diversos en función de la edad. También puede ocurrir que los distintos grupos etarios, en contextos similares, tengan preocupaciones comunes.

La identificación de temas puede hacerse mediante actividades lúdicas en el caso de los más chicos, o con formato de taller para los más grandes y para los adolescentes. Cuanto más cercana a la vida de los chicos se considere la unidad de análisis, mejor será el conocimiento que éstos tengan de las problemáticas no abordadas o

de la implementación de las políticas.

El involucramiento de los chicos puede plantearse también en el diseño de una estrategia de investigación. El trabajo colectivo entre niños y adultos puede darse en la discusión de los temas, en la identificación de los obstáculos para que la política se haga efectiva, en la forma de su seguimiento y en el establecimiento de relaciones entre diversas problemáticas (cadena de causales).

Un buen ejemplo de ello lo constituye la existencia de basura en las calles de los barrios. Los chicos pueden ir revisando el comportamiento de los vecinos y también las responsabilidades le cabe al municipio, etc. Con la información analizada y disponible se pueden elaborar estrategias que permitan acercarse a la problemática. Por ejemplo, la elaboración de cuestionarios, la selección de referentes para ser entrevistados, etc. De acuerdo con cada problemática se deberán definir los referentes o actores sociales que interese entrevistar: maestros, vecinos, otros chicos, funcionarios, jueces, integrantes de organismos y organizaciones barriales, etc..

Otro ejemplo de participación es en los espacios de atención de la salud y los derechos que deben respetarse en estos casos, como son las actitudes de los médicos y de los enfermeros/as para con los chicos. Se puede mirar y analizar si los chicos son escuchados, si les brindan la información necesaria para que ellos puedan decidir, si utilizan un lenguaje acorde a sus posibilidades de comprensión, si se respeta el derecho a la intimidad y a la confidencialidad, si el servicio es amigable, etc.

## 6. Comentarios finales

Para concluir quisiera dejar planteadas algunas de las principales ideas del monitoreo:

- Promueve los derechos humanos.
- Es una parte constitutiva de las políticas públicas. Es una actividad constante de recolección y análisis de la información.
- Brinda elementos para mejorar la gestión, al tiempo que ayuda al cumplimiento de los objetivos.
- Es una herramienta que permite dar cuenta de los avances en la aplicación de la CDN y demás normativa internacional y local, el uso de estándares y normas a fin de realizar señalamientos a las violaciones de los derechos y de los avances en el cumplimiento de los mismos y la producción de bases de acción para su restitución.
- Las principales características del enfoque de derechos son la participación de los usuarios en el proceso de formulación, diseño, implementación y monitoreo de las políticas, la no discriminación y la transparencia o rendición de cuentas.
- El conocimiento de lo local aporta a las definiciones a nivel nacional.
- Según Joachim Theis en su artículo aparecido en CRIN, “Los desafíos de un enfoque basado en derechos”, señala que de lo que se trata es de alterar las relaciones de poder que están presentes en todas las relaciones focalizando, fundamentalmente, en aquellas

que implican situaciones de pobreza, de explotación, discriminación, violencia en todas sus manifestaciones. El monitoreo es parte del enfoque de derechos.

## BIBLIOGRAFÍA

- **Abramovich Víctor:** Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo. Revista de la CEPAL, N° 88, abril de 2006.
- **Cave, Guy:** Dónde estamos actualmente. Una visión general de la evolución de la programación basada en derechos. Children Rights Information Network N° 18, 2005.
- **Iturralde Diego G.:** Seminario Taller: Estrategia Nacional de Desarrollo en el marco de los ODM con Enfoque de Derechos Humanos, Quito, 18 y 19 de abril 2006. Monitoreo de progresos en derechos humanos y objetivos del milenio. Instituto Interamericano de Derechos Humanos, San José, marzo 2006.
- **Save the Children:** Así que quiere consultar con los niños y las niñas? Paquete de herramientas para la buena práctica. Noviembre 2003 (pp 1 a 14)
- **Cechini, Simone,** Indicadores sociales y derechos humanos: algunas reflexiones conceptuales y metodológicas en La medición de derechos en las políticas sociales, en, Abramovich, V y Pautassi, L: La medición de derechos en las políticas sociales, Ed. Del Puerto SRL, Buenos Aires, 2010
- **Forni, Floreal:** Formulación y evaluación de proyectos de acción social, Lumen-Humanitas, Buenos

Aires, 2da. ed., 2010

- **Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social**, Monitoreo y Evaluación de Programas Sociales, Perú, 2007. Disponible en: [http://www.mimdes.gob.pe/files/DIRECCIONES/DGD/DPATC/libro\\_monitoreoyevaluacion.pdf](http://www.mimdes.gob.pe/files/DIRECCIONES/DGD/DPATC/libro_monitoreoyevaluacion.pdf)
- **Monitoring Children's Right: A Toolkit for Community-Based Organizations**. Canadian Coalition for the Rights of Children. 2003.
- **Theis Joachim**: Rights-based Monitoring and Evaluation. A Discussion Paper. Save the Children. April 2003.

### **Material Citado**

- **Tamayo Sáez M.**: El análisis de las políticas públicas, en Bañón Rafael y Carrillo, E. (comp.) La nueva Administración Pública, Alianza Universidad, Madrid 1997.
- **Bertranou Julián.**: Material de cátedra, año 2005. Materia Políticas Sociales. Posgrado en Evaluación de Políticas Sociales, Universidad Nacional de San Martín, 2005.
- **Forni, Floreal**: Formulación y evaluación de proyectos de acción social, Lumen-Humanitas, Buenos Aires, 2da. ed., 2010
- **Plan por la niñez-Observatorio sobre Infancia - Universidad Nacional**: Monitoreando a los que monitorean, Colombia, 2008
- **Mokate, Karen Marie**: El monitoreo y la evaluación: herramientas indispensables de la gerencia social. Banco Interamericano de Desarrollo, Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES), Agosto de 2000 (COD 2220)
- **Moro Javier**: Material de cátedra: Materia Políticas de Infancia, Posgrado en Evaluación de Políticas Sociales, Universidad Nacional de San Martín, 2006.
- **CONDERS**: Consorcio Nacional de Derechos Reproductivos y Sexuales, Monitoreo Social. 2005.
- **ONUSIDA - UNICEF**: Programas Nacionales contra el Sida. Una guía de indicadores para monitorear y evaluar los programas de prevención del VIH-sida para jóvenes, 2004.
- **PNUD**: Informe sobre Desarrollo Humano 2000. Derechos humanos y desarrollo humano: en pro de la libertad y la solidaridad.
- **Abramovich Víctor**: Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo. Revista de la CEPAL, N° 88, abril de 2006.
- **Cecchini, Simone**, Indicadores sociales y derechos humanos: algunas reflexiones conceptuales y metodológicas en La medición de derechos en las políticas sociales, en, Abramovich, V y Pautassi, L: La medición de derechos en las políticas sociales, Ed. Del Puerto SRL, Buenos Aires, 2010
- **Rob Vos**, Hacia un sistema de indicadores sociales. INDES, Serie de Documentos de Trabajo 1-2, Washington, D.C. (mimeo)
- **Alejandra Brener, Pilar Denegri, Cristina Erbaro, Verónica Lewkowicz, Valeria Llobet**: Trabajo Final, Materia Planificación y Sistemas de Información. Profesor: Gustavo Gamallo, Posgrado en Evaluación de Políticas Sociales, Universidad de San Martín.
- **Erbaro, Cristina; Lewkowicz Verónica; Llobet Valeria**: Sistema

de información y monitoreo sobre la situación de niños, niñas y adolescentes en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Tesis de la Carrera de Especialización en Evaluación de políticas sociales igualdad de género, derechos de la infancia, educación y salud. 2008

- **Iturralde Diego G.:** Seminario Taller: Estrategia Nacional de Desarrollo en el marco de los ODM con Enfoque de Derechos Humanos, Quito, 18 y 19 de abril 2006. Monitoreo de progresos en derechos humanos y objetivos del milenio. Instituto Interamericano de Derechos Humanos, San José, marzo 2006
- **UNICEF (1998)** Estado mundial de la Infancia.
- **Rosenfeld, Mónica:** Dilemas de la Participación Social: El encuentro entre las Políticas Públicas y la sociedad Civil Cuadernos de Observatorio Social. Número 7. 2005
- **Niremberg, Olga:** Participación de adolescentes en proyectos sociales. Aportes conceptuales y pautas para su evaluación. PAIDOS. Buenos Aires. 2006
- **Theis Joachim:** Rights-based Monitoring and Evaluation. A Discussion Paper. Save the Children. April 2003

de Desarrollo Infantil: [www.nuestrosninos.gov.ec](http://www.nuestrosninos.gov.ec)

- Instituto del Niño y del Adolescente del Uruguay: [www.inau.gub.uy](http://www.inau.gub.uy)
- Canadian Coalition for Democracy: [www.canadiancoalition.com](http://www.canadiancoalition.com)
- Ministerio de Salud: [www.msal.gov.ar](http://www.msal.gov.ar)
- Consejo de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes: [www.buenosaires.gob.ar](http://www.buenosaires.gob.ar)
- Ministerio de Educación: [www.me.gov.ar](http://www.me.gov.ar)
- INDEC: [www.indec.mecon.ar](http://www.indec.mecon.ar)

### *Páginas web consultadas*

- UNICEF: [www.unicef.org](http://www.unicef.org)
- Instituto Interamericano del Niño: [www.iin.oea.org](http://www.iin.oea.org)
- CRIN: Child Rights Information Network: [www.crin.org](http://www.crin.org)
- Nuestros Niños: Programa

# Capítulo 13

SISTEMAS DE PROTECCIÓN INTEGRAL DE LOS DERECHOS DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES

## HERRAMIENTAS PARA LA ABOGACÍA EN MEDIOS DE COMUNICACIÓN

### **Cielo Salviolo:**

Licenciada en Ciencias de la Comunicación (UBA). Secretaria General del Comité Argentino de Seguimiento y Aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño.

### **Eduardo De Miguel**

Licenciado en Periodismo (UNLZ), con estudios de posgrado en derecho de la información (Universidad de Navarra, España). Se desempeñó en la Red de Agencias de Noticias por los Derechos de la Infancia (ANDI) de América Latina.

### **Hugo Muleiro**

Consultor externo de UNICEF en información y niñez.



UNC



SAA

SEU



Fundación  
Holcim Argentina



## CONTENIDOS

1. La incidencia en la agenda pública a través de los medios
2. El rol de las organizaciones de la sociedad civil
3. De la teoría a la práctica
  - 3.1. El escenario en el que vamos a operar
  - 3.2. Cómo acceder, con qué contenido

## OBJETIVOS

### Generales

- *Conocer conceptos vinculados a la agenda de los medios, la opinión pública y los procesos de incidencia a través de medios de comunicación y redes sociales;*
- *Explorar aspectos de la relación entre los medios, los periodistas, las organizaciones sociales y los propios niños, niñas y adolescentes;*
- *Incorporar herramientas y estrategias para diseñar campañas de incidencia.*

## 1. Presentación

ADVOCACY, EN INGLÉS. ABOGACÍA, EN CASTELLANO. LOBBY, EN INGLÉS. O SU TRADUCCIÓN, CABILDEO. ABOGAR, HACER LOBBY, CABILDEAR, INCIDIR, INFLUIR.

### LA TAREA DE INCIDIR

Las anteriores son todas palabras que aluden a distintos caminos para alcanzar un mismo propósito: atraer la atención de la comunidad hacia un asunto, instalarlo después en la “agenda” y, por fin, incentivar desde allí a los responsables en el poder a adoptar políticas públicas para cambiar un estado de cosas.

Pero, estrictamente, “hacer lobby” no es lo mismo que abogar. En la cultura anglosajona, “lobby” hacen los diversos factores de poder que se reúnen desde antaño con legisladores en los accesos al Parlamento (lobby) para influir en la elaboración de leyes que los favorezcan o perjudiquen. Estados Unidos, por ejemplo, tiene formalizada y estrictamente legislada la tarea de “lobbying”. “Abogar”, en cambio, supone en sentido más amplio apoyar una causa a través de los más diversos ámbitos públicos en pos de nuevas políticas.

Las mejores acciones de abogacía no pretenden ni comenzar ni terminar en un despacho ejecutivo, legislativo o judicial. Es cierto que cualquier acción de abogacía que se nos viene enseguida a la mente puede y suele ser de corto plazo, puntual y sobre unos responsables políticos predeterminados: ministros, diputados, jueces. Pero ninguna

iniciativa resulta sostenible sin un anclaje cultural que la haga persistir en el tiempo y la torne socialmente fértil.

El reconocimiento histórico de los derechos en general, y los de los niños, niñas y adolescentes en particular, son un evidente ejemplo de que las batallas con lugar y tiempo han sido precedidas y seguidas por cambios de mentalidades y actitudes que conforman lo que ha dado en llamarse popularmente “opinión pública”. Por eso es tan importante el modo en que las organizaciones sociales se vinculan con los medios de comunicación en ese forjar una cultura de derechos.

Los procesos sociales han sido siempre más complejos que una simple acción de persuasión de un grupo de presión sobre el responsable de una firma. Entrados en un siglo de relaciones multiplicadas hasta el infinito por comunicaciones y redes sociales masivas que hoy cruzan todo el planeta, es más claro que nunca que se trata ahora también de influir sobre personas integrantes de una sociedad masificada, sobre sus percepciones, sobre esa “opinión pública” y sobre los medios de comunicación, que tan determinantes son en ese juego.

La entrada en vigencia en nuestro país de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual (o Ley de Medios) y la expansión en todo el mundo durante los últimos años de las redes sociales (Twitter, Facebook, LinkedIn) introducen cambios que proveen extraordinarias herramientas pero confirman la importancia de mantener, más que nunca, la tarea de incidencia en la agenda pública a favor de promover y proteger los derechos de niños, niñas y adolescentes.

Por un lado, la nueva ley reserva un tercio de las localizaciones radioeléctricas para organizaciones sociales, con

ventajas para universidades nacionales y pueblos originarios pero, además, promueve una desmonopolización que multiplicará los medios privados. Y, específicamente, la ley prevé a) la creación de un fondo para producir televisión y radio de calidad destinado a chicos y chicas b) una comunicación para ellos sustentada en los principios de la Convención Internacional de los Derechos del Niño (Ver recuadro).

Por otra parte, herramientas como Twitter y Facebook ofrecen novedades impensables hasta hace poco en los procesos conocidos de incidencia en la agenda pública de infancia. En estas redes organizaciones pueden expresarse diariamente, hacer sinergia con otras de iguales objetivos y tomar así la iniciativa ante los medios que, en este terreno al menos, quedan ahora en igualdad de condiciones a la hora de presentar información, ideas e iniciativas ante millones de usuarios de Internet. Y con sólo tomar nota de cuántos chicos y chicas son usuarios de redes sociales, quedará claro cómo pueden convertirse en los mejores promotores de sus propios derechos.

En este contexto, la clase abordará una de las formas específicas y más conocidas de hacer abogacía: *sobre los medios de comunicación* y, precisamente, cómo hacerla desde las organizaciones que promueven los derechos de niños, niñas y adolescentes.

A partir de ahora, nos plantearemos qué significa la incidencia en los medios de comunicación, analizaremos por qué es imprescindible para las organizaciones de infancia conocer los elementos básicos de ese proceso y, por fin, propondremos una serie de herramientas para participar de él y favorecer nuestros objetivos.

## 2. La incidencia en la agenda pública a través de los medios

¿?

*¿Por qué tomarse el trabajo de incidir en los medios de comunicación?*

En sus diversos soportes (gráfico, radial, televisivo e Internet), los medios son un formador principal de la percepción que todos tenemos de lo que pasa, por ejemplo, con la niñez y la adolescencia. Como se vaticinaba ya en 1972, los medios desarrollaron la habilidad para ordenar mentalmente y organizar el mundo por nosotros. Como afirmaban McCombs y Shaw (1972) “dentro de poco, los medios no serán exitosos en decirnos qué pensar, pero serán asombrosamente exitosos en decirnos sobre qué pensar”.

Los expertos en comunicación llamaron “*agenda setting*” a la posibilidad cierta de conseguir, desde o a través de los medios, que un asunto se instale en el centro del debate público. Luego, los tomadores de decisiones se pueden ver obligados a dar alguna respuesta en términos de política pública, en el mejor de los casos, o por lo menos, política.

Una característica servirá para apreciar la importancia de que las organizaciones sociales presten atención activamente a ese proceso. Esa “agenda” nunca es infinita. Más aún, es limitada. Se reduce a un grupo de temas que componen las tapas de los diarios, los títulos de noticieros de televisión o a las portadas de las páginas web de noticias más visitadas. Esos pocos temas, a su vez, se agrupan en un juego de “suma cero”: cuando un tema “de tapa” aparece, otro inevitablemente comienza a salir.

Es, también, un juego de posibilidades para los diversos actores. Los factores principales de poder, históricamente tan concentrados en América Latina, tienen una capacidad probada a simple vista para incidir en esa agenda.

Poderosos grupos económicos, oficialismos políticos hegemónicos, oposiciones apoyadas por intereses que pujan por recuperar o ganar terreno: en fin, usinas de pensamiento que les son favorables a unos u otros, todos operan incansablemente sobre los medios. Y los medios, a su vez, cuando son privados, son administrados por empresas con fines de lucro y forman parte ellos mismos de grandes grupos, poderosos o directamente monopólicos.

La primera víctima, así, puede ser la propia información en su condición de insumo social vital para la salud de una sociedad democrática que garantice los derechos de sus ciudadanos, en particular niños y niñas. La sociedad civil, y en especial las organizaciones, tienen una responsabilidad ineludible en el ejercicio permanente de balancear la situación.

Las organizaciones sociales o no gubernamentales, por ahora, no son lo suficientemente apreciadas en los medios de comunicación como fuentes de información. Estudios independientes han demostrado la gran brecha que aún persiste entre el rol que juega la sociedad civil en nuestras comunidades y la poca consideración que obtienen en los medios. A su vez, las organizaciones sociales evidencian serios problemas para incidir sobre los medios a favor de sus objetivos.

La vigencia de la Ley de Medios Audiovisuales abre nuevas opciones a las organizaciones para disputar espacios en esa agenda. Pero ello no suplirá totalmente la necesidad de incidir sobre los medios más

influyentes. El hecho de contar con usinas propias y con herramientas como las redes sociales de Internet para llegar por nuestra cuenta a la sociedad -o indirectamente a aquellos grandes medios- abre el abanico de opciones pero todavía de manera limitada.

### 3. El rol de las organizaciones de la sociedad civil

**¿?** *¿No son estos poderosos medios de comunicación, con sus simplificaciones, estigmatizaciones, uso de términos peyorativos y espectacularización de las noticias, los más sensibles enemigos naturales de los que procuramos comunicar a favor de los derechos? ¿Qué hacer desde organizaciones que a veces cuentan por todo recurso con un teléfono, una casilla de mail, una página web, cuentas en Twitter o Facebook y un grupo de personas bien dispuestas?*

La **información** es el primer insumo de cualquier acción de incidencia sobre los medios. Las organizaciones no sólo pueden participar activamente en el flujo diario de noticias, sino además incidir en él. Muchos teóricos han visto en la información misma antes que un *insumo* del debate público más bien su *resultado*, como fruto del intercambio de opiniones de los distintos actores sociales.

En ese sentido, la información es de alguna manera fruto de un consenso y las organizaciones están involucradas en su formación como cualquier otro actor.

Lo que popularmente suele definirse como “medios” forma un espectro más amplio que un poderoso canal de televisión. Hay acciones necesarias de incidencia sobre pequeños, medianos y grandes medios hoy día multiplicados, también, por las facilidades para producir contenidos en Internet, y todas son útiles si el propósito está claro y se recurre a las herramientas adecuadas.

Visto así, todos los medios de comunicación deben ser considerados “aliados” imprescindibles para los actores sociales que se propongan formar parte del debate público, incidir en la formación de la “agenda” y, finalmente, intervenir en el diseño, ejecución y control de políticas públicas.

Es a través de esos medios de comunicación que las acciones de incidencia se potencian a favor de la sociedad civil. Y ella misma es capaz, además, de contribuir a que esos medios se asuman como un actor más en la defensa de los derechos de los ciudadanos niños, niñas y adolescentes.

Este es el tipo de “abogacía” para la que propondremos recursos aquí: *la incidencia en la agenda pública a través de los medios de comunicación para promover a largo plazo una cultura de promoción de los derechos de niños, niñas y adolescentes.*

Una gacetilla enviada en papel o por mail a un periodista con un logo muy visible de nuestra organización y un listado aburrido de actividades o logros puede confundirse, fácilmente, con una acción de propaganda institucional, antes que identificarse con una proposición eficiente de incidencia en un medio (ver Recuadro I: Prensa e Incidencia). Esta clase procurará dejar clara esa distinción.

## RECUADRO I: Prensa e Incidencia

RECUADRO I

Estrategias	Prensa en los medios de comunicación	Abogacía a través de medios de comunicación
<b>Enfoque del mensaje</b>	La organización	La comunidad
<b>Metas</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dar visibilidad a la organización e instalarla como referente en el tema</li> <li>• Mejorar la imagen de la organización</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Influir en la agenda pública</li> <li>• Instalar temas</li> <li>• Promover reformas legales, institucionales y de políticas públicas</li> </ul>
<b>Mensaje</b>	Comunicar las acciones de la organización	Comunicar el problema, identificar responsabilidades, señalar y exigir posibles soluciones.
<b>Público deseado</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Donantes</li> <li>• Socios de la organización</li> <li>• Opinión pública</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Opinión pública</li> <li>• Miembros de la comunidad</li> <li>• Actores con poder de decisión</li> </ul>
<b>Resultados</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Desarrollo de relaciones estratégicas</li> <li>• Generación de apoyo para la organización</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cambios en la comunidad a través de reformas legales, institucionales y de políticas públicas.</li> </ul>

## RECUADRO II: Las organizaciones como fuentes de información

Las organizaciones de la sociedad civil reciben una atención relativamente baja para sus posibilidades en el concierto diario de voces que escuchan y reproducen los medios de comunicación. El Capítulo Infancia, de Periodismo Social, midió periódicamente desde 2004 la participación de fuentes vinculadas con las OSCs de infancia: después de revisadas miles de crónicas y entrevistas, las OSCs representaron un promedio más o menos constante de 5 por ciento del total de las fuentes consultadas e identificadas (en diarios nacionales y provinciales).

Las organizaciones, como otras

fuentes de información posibles, libran una batalla desigual con usinas de información, sobre todo las gubernamentales y las vinculadas con el poder económico, que no sólo buscan con más fuerza instalar sus puntos de vista, sino que además lo consiguen. Muchas veces lo hacen de tal manera que sus mensajes son presentados con apariencia formal de contenidos periodísticos imparciales, sin necesidad siquiera de pagar un espacio de publicidad para una “publinota”.

Semejante panorama genera en las organizaciones sensaciones diversas, aunque no necesariamente contradictorias. La lista de los descontentos es larga: que los medios confunden sociedad civil con solidaridad, que las noticias resultan mercancías y pesa más el enfoque de compasión que el de derechos, que siempre termina imponiéndose la sangre en el cálculo de las empresas periodísticas.

De otro lado, se acepta que encontrar eco en medios masivos tiene más posibilidades de incidencia que tenerlo en medios “alternativos” o comunitarios, que hay que esforzarse por profesionalizar las tareas de comunicación, que las OSCs deben también poder aportar al periodista su conocimiento insustituible del terreno y que deben hacer todo eso porque es un modo indiscutible de construir un poder necesario para cambiar la realidad en la dirección que buscamos.

Está claro que las OSCs deben ocupar mayores espacios como fuentes de información en los medios, porque buena parte de los debates y acciones sobre los derechos del niño las tiene como protagonistas, de denuncias o de soluciones.

Hoy día, las redes sociales en Internet, especialmente las de “microblogs” como Twitter, permiten que los periodistas y sus medios sigan diariamente “cuentas” de personajes influyentes -presidentes, políticos, personajes en general- que reportan actividades, informaciones e, incluso, ideas. El formato permite texto, pero también links a contenidos mucho más amplios.

Lo mismo es perfectamente aplicable a las organizaciones, en la medida en que administren correctamente a quienes “seguir” y que obtengan “seguidores”, que reporten diariamente y que permitan, así, convertirse en fuentes de información permanente y al alcance inmediato de los medios tradicionales. (ver Recuadro

#### 4. De la teoría a la práctica

Los ciudadanos, toda la sociedad civil y, en especial, sus organizaciones, deben prepararse para la tarea específica de influir -a través de los medios y con todas las herramientas reales y virtuales- en el diseño y aplicación de políticas públicas y en la actualización y reforma del marco legislativo.

**¿?** *¿Cuál es el escenario mediático en el que queremos operar? ¿Qué aspectos de esa realidad resultan aliados útiles y cuáles plantean obstáculos? ¿Qué cambios están realmente al alcance de nuestras acciones y cuáles reclaman, necesariamente, estrategias de articulación con otros actores? ¿Qué podemos esperar en el corto plazo y qué nos demandará más tiempo? ¿Qué medio es más apto para difundir mejor qué contenido?*

#### RECUADRO III: Políticas públicas en el centro del debate

Entendemos aquí por **política pública** los planes y programas del Estado para un sector o un asunto en particular, en nuestro caso la niñez y la adolescencia. Una política pública es producto de una decisión política anterior: cuánto más participación y debate de toda la sociedad acompañe esa decisión, más democrática y mejor será.

Es allí donde los medios de comunicación se vuelven claves. Si un asunto está fuera de la agenda mediática, tan estudiada por los factores de poder político, el proceso de generación de políticas públicas será más difícil de desarrollar. A veces, incluso, imposible de iniciar. Si el diseño de una política avanza sin debate público, perderá riqueza y consenso social.

Cuando la política pública ya se ha diseñado, nuevamente los medios son inmejorables aliados para controlar el desarrollo de un plan o programa, que dependen de la ejecución concreta de un presupuesto, en un contexto amplio de inversión social. En procesos electorales, ese rol de la prensa es especialmente irremplazable.

#### 4.1. EL ESCENARIO EN EL QUE VAMOS A OPERAR

El Capítulo Infancia de la organización Periodismo Social, en alianza con UNICEF, Fundación Arcor, Fundación C&A y Petrobrás, realizó desde 2004 un seguimiento diario de las publicaciones de los principales matutinos del país, un proyecto que desarrollaron en la región entidades de otros doce países integradas en la Red ANDI (Agencias de Noticias por los Derechos de la Infancia) América Latina.

La cantidad de publicaciones sobre niños, niñas y adolescentes medidas por

el proyecto aumentó progresivamente, desde 2004. Sin embargo, casi la mitad de la cobertura durante 2009 seguía concentrada en dos temas:

- Violencia (28,6 por ciento)
- Educación (21,9)

En cambio, temas como Medio Ambiente, Institucionalización, Situación Penal y Mortalidad Infantil no consiguieron superar en esos tres años el umbral del 1 por ciento de notas cada uno. El panorama en la región era muy parecido, aunque Argentina fue el único país de la Red ANDI en el que Violencia es más tratado que Educación.

**¿?** *¿De qué fuentes de información se sirven los diarios para informar sobre chicos y chicas?*

En Violencia, el tema más tratado, la Policía fue la fuente de información preferida (19,9 por ciento de todas las voces, por ejemplo en 2006) y las noticias, en gran parte debido a ese insumo informativo, se suceden sin contexto ni explicación de las diversas causas del fenómeno.

Las voces de niños, niñas y adolescentes quedaban decididamente postergadas en las noticias que hablan de ellos mismos (3,8 por ciento de las fuentes). A su vez, los Poderes Públicos como fuentes de información fueron los predominantes en la cobertura (38,4 por ciento del total de fuentes citadas), mucho más que los chicos y su entorno familiar y cercano (20 por ciento). La investigación mostró, además, problemas profesionales más de fondo: hay una creciente cantidad de textos sin fuente alguna (25,1 por ciento de las notas).

Estas y otras estadísticas generadas en la Red ANDI, obtenidas con un método de reconocida rigurosidad, reflejan una agenda concentrada de temas y una lista reducida de fuentes fruto de un abordaje distorsionado y adultocéntrico de parte de los medios, aunque ellos se limiten a reproducir una mirada social más amplia.

La falta de seguimiento de un hecho, un conflicto o un programa gubernamental; la falta de contexto, profundidad, análisis y reflexión en las coberturas cotidianas; la ausencia de formatos menos noticiosos y más formativos (entrevistas, análisis, columnas) son problemas que nos plantea el escenario mediático en relación con la infancia que deben ser necesariamente tenidos en cuenta en la preparación de cualquier acción de abogacía que nos propongamos, al menos, en Argentina.

## 4.2. CÓMO ACCEDER, CON QUÉ CONTENIDO

Con este diagnóstico de base, entonces, nos podemos dar ahora una lista básica de tareas para nuestras acciones de incidencia:

- Asociar el problema que nos ocupa con la falta de una legislación, política pública medida específica; o con la falta de adecuación a los principios rectores en materia de derechos del niño de las legislaciones o políticas existentes.
- Identificar a qué audiencia queremos sensibilizar y movilizar y sobre qué actores queremos finalmente operar;
- Conocer los distintos medios de comunicación y los diversos profesionales a través de los cuales

queremos incidir;

-Trazar estrategias diferenciadas para acceder a los medios;

-Definir cuidadosamente el contenido con el que nos proponemos incidir; establecer las acciones periódicas a seguir;

-Darse una modalidad para evaluar el resultado de lo que hacemos.

La lista sigue un orden previsible. Veamos: sin tener claro qué asunto preciso de política en el ámbito de la infancia nos importa (leyes, programas, presupuestos, conflictos) corremos el riesgo de quedar envueltos en generalidades muy poco atractivas para el día a día de los medios y para sus propios públicos. Sin saber a qué tipo de audiencias queremos sensibilizar y movilizar, nuestros esfuerzos pueden resultar confusos y dispersarse.

Si además desconocemos la lógica, los tiempos y los intereses -económicos, políticos o profesionales- que rigen a cada medio de comunicación y a sus operadores en su relación con las fuentes de información, nuestros intentos de aproximación chocarán seguramente contra un muro de incompreensión.

Ningún intento de acceder a los medios puede resultar sin saber qué queremos cambiar, ni de quién queremos atraer la atención. Es lo que los expertos llaman tener una “estrategia de acceso”. El resultado es más incierto todavía si no hemos definido el contenido que queremos instalar en la agenda pública. O sea, necesitamos también una “estrategia de contenido”.

Nunca debe perderse de vista que los medios de comunicación no son un fin en sí mismo en nuestra estrategia de incidencia, ni tampoco puede

serlo “mejorar” o “convertir” a los periodistas a nuestra causa.

El gran objetivo, en cambio, es que esos medios de información incorporen los asuntos de infancia que nos preocupan en su agenda. Nuestro propósito es que los medios sensibilicen, movilicen y generen apoyo, por ejemplo, a una reforma legal que garantice los derechos de los chicos y chicas y, en última instancia, ejerzan una presión sobre el poder político responsable de aprobarla.

Revisemos, entonces, los sucesivos pasos recomendados:

### *Paso 1*

---

*Definir el problema y asociarlo con la falta de políticas y legislación, o con la falta de adecuación a los principios rectores en materia de derechos del niño de las legislaciones o políticas existentes.*

La organización debe concentrarse en un problema social específico, aun cuando sepamos que cualquier conflicto se inscribe siempre en un contexto general más amplio de actuación. Pongamos como ejemplo la situación de los niños, niñas y adolescentes institucionalizados en alguna de nuestras provincias que constituye una privación de libertad reprobada ya por la legislación nacional pero convalidada, todavía, por algunas legislaciones provinciales.

Cualquier denuncia que difundamos sobre el estado de hacinamiento, mala alimentación y hasta maltrato físico puede irrumpir un día con cierta fuerza en la corriente de noticias. Pero, si en su paso por el escenario informativo sólo consigue conmover fugazmente al público y forzar algunas

explicaciones de circunstancia de parte de un funcionario que acepte darlas, entonces la experiencia habrá resultado un débil ensayo de incidencia.

Al contrario, si asociamos el “asunto” o “problema” (la privación de libertad en institutos) con un “vacío de política pública” (la falta de una legislación adecuada, la inacción administrativa o mala gestión pública) tendremos la oportunidad de aprovechar episodios informativos puntuales en el corto plazo, para conseguir una incidencia en los medios sostenible en el tiempo y que descargue la presión sobre los responsables de introducir los cambios.

## *Paso 2*

### *Precisar las audiencias que se quieren alcanzar*

Una vez que definimos el “qué” de nuestra motivación para incidir es recomendable establecer sobre qué audiencias queremos hacerlo. De esa manera evitamos, antes que nada, la dispersión de nuestros esfuerzos. Pero, sobre todo, podemos darle mayor eficacia a nuestra tarea de incidencia porque de los destinatarios de nuestros mensajes dependerán también los caminos que tomemos para instalar el contenido en la agenda.

Las audiencias de nuestros mensajes a través de los medios involucran, a grandes rasgos, tres variantes:

a) las personas con el poder de decisión legislativo, político y/o administrativo para cubrir el vacío de política que hacemos notar a partir de un problema determinado;

b) las personas directamente afectadas por ese problema;

c) el resto de sus conciudadanos, en especial los líderes sociales y de opinión.

La elección de las audiencias sobre las que queremos incidir nos ayudará a determinar los medios elegidos en nuestra estrategia y el estilo en el que decidamos transmitir el mensaje. Una acción de incidencia que postule cambios legislativos, por ejemplo, debe considerar con prioridad medios de información influyentes en los estamentos jurídico, judicial, político y parlamentario.

Si, en cambio, nuestra intención es poner al descubierto una inacción del Estado que genera situaciones graves de vulneración de derechos básicos (emergencias alimentarias, de salud o educativas, o violencia institucional), tendremos que buscar un tipo de incidencia más amplia que, por ejemplo, aliente a los propios ciudadanos, afectados o no, a demandar soluciones urgentes. Y eso supone la elección de medios y formatos con impacto en audiencias masivas. De lo contrario, podemos poner fichas en tableros donde no se juega, realmente, la posibilidad del cambio buscado.

LA DIFUSIÓN –MENOS TODAVÍA LA  
INDISCRIMINADA- NO SIEMPRE RESULTA EN  
INCIDENCIA.

## *Paso 3*

### *Conocer los medios y los profesionales sobre los que actuar*

Los “medios”, como se los define genéricamente muchas veces sin distinciones de ningún tipo, resultan ser sin embargo un conglomerado político, económico y editorial cada vez más complejo y con muchas variaciones. Lo mismo se puede decir de los profesionales que actúan en esos medios: una conjunción de trabajadores de prensa, intelectuales y, en ocasiones, operadores políticos.

---

ACCEDER A LOS OPERADORES DE INFORMACIÓN Y A SUS MEDIOS DE COMUNICACIÓN ES UNO DE LOS PASOS MÁS DELICADOS DE ESTE PROCESO DE INCIDENCI

---

Será conveniente que pongamos primero en claro el panorama de medios de comunicación que tenemos en frente, a nivel nacional, provincial o local. Todo importa e influye: quiénes son los dueños de cada medio; si forman parte de grupos multimedia más amplios; si tienen alianzas con otros medios; cuáles son sus relaciones con el gobierno o la oposición de turno; cuál ha sido su línea editorial histórica; cuál es su situación financiera; qué aportes de publicidad oficial recibe; qué ventajas le podría dar un cambio de gobierno; cuál es su capacidad tecnológica para realizar coberturas; e incluso, cómo se organizan sus estructuras jerárquicas internas.

Si se acepta que una acción puntual de incidencia puede ser útil en el corto plazo pero que los cambios de política o legislación que buscamos sobrevienen en el largo plazo, entonces la relación personal que establezcamos con los periodistas importará mucho.

Es vital tratar con los profesionales y los responsables de secciones de información de los medios en las que se toma la decisión de tratar el problema

que nos interesa y que consideren los contenidos que aportemos. Muchos profesionales saltan de un medio a otro por lo que seguir sus pasos y mantener la relación a lo largo del tiempo asegura, en cierto modo, el terreno que podemos haber ganado al hacernos de su confianza.

#### RECUADRO V: Red de Periodistas Amigos de la Infancia

El Capítulo Infancia de Periodismo Social, al igual que las otras 12 agencias de noticias de la Red ANDI América Latina, desarrolla desde 2005 el proyecto “Periodista Amigo de la Infancia”, para distinguir cada año a los profesionales de los medios por la cobertura periodística de los temas que afectan a niños, niñas y adolescentes, y por su aporte y compromiso con la construcción de una cultura que promueva sus derechos.

La iniciativa busca, a su vez, promover en las redacciones de los medios la presencia de periodistas que puedan ser multiplicadores de los derechos de los niños, establecer una red informal de profesionales comprometidos en diversos medios y en distintas regiones del país y ampliar las pautas periodísticas sobre temas de niñez y adolescencia.

#### Paso 4

---

#### *Trazar estrategias para lograr el acceso a los medios*

Una vez delimitado el asunto que nos mueve, las audiencias a las que queremos sensibilizar y/o movilizar, comprendido el panorama de medios y profesionales con los que se puede

operar, el siguiente paso es trazar una estrategia para acceder al sistema de comunicación a través del cual transmitir nuestros mensajes.

Una de las primeras cosas a tener en cuenta en esa estrategia es que, salvo excepciones, difícilmente los medios de comunicación estén esperando ansiosos nuestras novedades. Al contrario, nuestros mensajes se incorporarán a una intensa corriente informativa preexistente en la que navegan muchas otras noticias que suelen plantear una dura competencia por los espacios y los tiempos disponibles.

En ese contexto, hay que tener presente siempre que el caudal de informaciones que se refiere a asuntos de niñez y adolescencia tiene una característica definida: como vimos antes, la mayor parte de los contenidos se concentra en unos pocos temas (las coberturas de Violencia, Educación y Salud absorbieron el 63,4 por ciento de lo que publicaron sobre chicos y chicas los principales diarios nacionales y provinciales del país en 2009).

---

IDENTIFICAR ESA AGENDA INFORMATIVA QUE DOMINA EN LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN EN GENERAL SUPONE ALGUNOS Matices. POR UN LADO, PUEDE SER QUE ALGUNOS MEDIOS Y/O PERIODISTAS VARÍEN ESA COMPOSICIÓN DE TEMAS EN SU TAREA DE INFORMAR, AUNQUE SEA LEVEMENTE, Y ESO HAY QUE APROVECHARLO. PERO, POR EL OTRO, NINGUNA ESTRATEGIA DE ACCESO PODRÁ DESCONOCER EL PESO QUE TIENE LA COYUNTURA INFORMATIVA Y QUE ARRASTRA A CASI TODOS LOS EMISORES DE INFORMACIÓN.

---

Que intentemos entrar con fuerza en esa corriente informativa puede depender decididamente del momento: la coyuntura puede perjudicarnos si hay

un asunto dominante sin vinculación con el mensaje que tenemos entre manos. Pero, otras veces, la actualidad nos abre por sí sola las puertas.

Una sucesión de noticias impactantes sobre situaciones de violencia familiar, por ejemplo, tendrá a los medios en actitud más receptiva para contenidos más amplios y profundos que superen el relato de los hechos de violencia y den lugar a información vinculada al funcionamiento de los sistemas de protección de derechos con relación a situaciones de violencia familiar, a la intervención de los juzgados y defensorías, al funcionamiento de las leyes de violencia familiar. Y en esa coyuntura, las audiencias estarán también más sensibilizadas para sumarse a un debate.

Otra alternativa es generar un hecho noticioso a partir de acciones, movilizaciones, investigaciones, declaraciones, presentaciones ante instancias judiciales y/o administrativas, conferencias de prensa. Esta opción es atractiva por el control que podemos ejercer sobre su desarrollo: depende en gran medida de nosotros y de cómo lo hagamos. Un ejemplo de ello fue el abrazo simbólico que un grupo de organizaciones realizaron alrededor del Congreso Nacional para exigir la aprobación de la ley de protección integral en 2005. El episodio logró repercusión en los medios y 15 días después la ley fue votada finalmente.

También en Neuquén la movilización permanente de organizaciones, sindicatos, estudiantes y ciudadanos logró frenar en 2004 el intento oficialista de reformar los artículos referidos al tratamiento de los adolescentes infractores de la Ley provincial 2.302 de protección Integral de los Derechos del Niño y el Adolescente. También contribuyó aquí el acompañamiento de los medios locales que dio seguimiento

al tema y cobertura a las acciones de la sociedad civil.

**Algunos ejemplos** (*Construyendo una estrategia de medios para la incidencia política, 2002, Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos (WOLA). [www.wola.org](http://www.wola.org)*).

>> En Octubre del 2000, mujeres y sacerdotes Mayas de Guatemala llevaron a cabo una ceremonia tradicional de purificación en las gradas de la Asamblea Legislativa en protesta por la corrupción de los(as) diputados(as) de esa entidad del Estado.

>> El Comité de Mujeres Hondureñas por la Paz, "Visitación Padilla", marchó por las calles de Tegucigalpa con platos vacíos en el Día Internacional de la Alimentación para protestar contra la política económica del gobierno.

>> Organizaciones de educación popular en El Salvador mandaron a la Ministra de Educación una tarjeta de notas indicando tanto fortalezas como debilidades en el proceso de reforma del sistema educativo en el país.

>> Activistas de una variedad de organizaciones en varios países se han vestido de payasos para protestar por las "payasadas" de la Asamblea Nacional, con máscaras anti-gases para llamar la atención al peligro de desechos tóxicos, como árboles para protestar la tala indiscriminada de bosques y se han puesto cinta o tela sobre la boca para comunicar la exclusión de la ciudadanía del debate sobre políticas y programas públicos.

Es preciso tener en cuenta, sin embargo, que la mejor iniciativa que tengamos puede chocar contra el desinterés de los medios y de sus periodistas, sea porque los domina otra coyuntura, o por una dinámica editorial propia que

les impide valorar la importancia de nuestro mensaje.

Por fin, haya o no una coyuntura apta, tengamos o no una novedad informativa para acercar a los medios y a sus profesionales, nunca debemos dejar de mantener un contacto permanente con las personas que vayamos identificando en la cadena de producción informativa que queremos tener por aliada.

## Paso 5

### Formulación del contenido del mensaje

**¿?** *¿Es nuestro último objetivo el solo hecho de acceder a los medios de comunicación y a sus periodistas?*

Aunque la respuesta puede resultar obvia es imprescindible recordarla ya mismo: no. Los medios son eso, medios, y sus periodistas son nuestros potenciales aliados de acción. Por eso nos proponemos incidir sobre ellos. Pero, al fin y al cabo, lo que terminará dándonos los frutos que buscamos recoger será el contenido del mensaje que les hacemos llegar.

El esfuerzo de acceso a los medios de comunicación puede ser técnicamente perfecto pero finalmente estéril si olvidamos que se trata de influir en aquello que al comienzo definíamos como opinión pública, esa instancia de la que están pendientes las personas con poder de decisión para resolver los asuntos y problemas que nos movieron desde el principio.

Este quinto paso se concentra en el modo en que llevamos nuestro

tema de preocupación a las salas de redacción, es decir, en cómo elegir una estrategia de contenido para que nuestros mensajes consigan explicar con la mayor eficacia qué es lo que queremos y por qué.

El contenido es el conjunto de ideas e informaciones que nos proponemos transmitir, los argumentos que tenemos a favor de esas ideas para incidir en las audiencias a las que queremos sensibilizar y movilizar y las acciones que pretendemos que se hagan como consecuencia de nuestra incidencia.

Como dijimos antes, los medios de comunicación suelen reflejar unos patrones y unas miradas ya predominantes. Sea que refuercen algunos valores o demuestren capacidad para cambiar otros, actúan en una sociedad que tiene una matriz reconocible de actitudes, creencias, valores e ideas predominantes.

Por ello, las metas que nos pongamos deberán considerar los canales que favorezcan el contenido de los mensajes que queremos transmitir, pero también sus barreras. Según ese contexto general, nuestra estrategia con el contenido puede ser más o menos agresiva, más o menos básica, más o menos compleja.

Un primer aspecto práctico en esta etapa, tal vez el principal, es cómo presentar el contenido en sí de cada mensaje para darle más potencia, pero también más sentido en el conjunto global de nuestras demás acciones. El contenido puede referirse a una actividad que organicemos, a hechos que denunciemos o destacamos como positivos, a información estadística o documental novedosa, incluso a una historia personal representativa de otras situaciones de promoción o vulneración de derechos, según sea el caso.

Veamos algunos elementos clave para

formular el contenido de una estrategia de abogacía en medios vinculada a los derechos del niño:

**1) Relacionar un hecho, tema o problema con el impacto real que tiene en la vida de chicos y chicas.**

Debemos tener en cuenta que a los medios de comunicación les interesa fundamentalmente poner su atención en historias de vida, es decir, en el modo en que un problema afecta a la vida de personas reales. Nuestra estrategia tendrá más éxito si podemos comunicar el problema (la falta de una política pública o el vacío legislativo) desde el punto de vista de los chicos y chicas afectados por él.

**2) Asociar las situaciones que elegimos para nuestra acción de incidencia con una vulneración de derechos.**

Los medios y la sociedad en general pocas veces asociamos los problemas que afectan a niños, niñas y adolescentes con una vulneración de derechos. Por ejemplo: situaciones de institucionalización de niños y niñas, de explotación sexual infantil o adolescente, de trabajo infantil, de violencia contra los niños y niñas, de falta de cobertura de salud o de desnutrición; no suelen vincularse con derechos vulnerados, ni con la inacción del Estado o con la falta de políticas públicas. Por eso, si cuando elaboramos el contenido que queremos difundir a través de los medios, asociamos el problema con una cuestión de derechos humanos, de ese modo también pondremos en evidencia la responsabilidad del Estado frente a los niños. Por ejemplo, la explotación laboral infantil puede relacionarse directamente con la violación de un derecho social que supone la falta de trabajo en el entorno familiar de ese chico o chica.

**3) Identificar a los responsables de la situación de vulneración de derechos.**

Conectado con el aspecto anterior, una clave de la presentación del contenido es que podamos designar ante los medios de quién es la responsabilidad primaria de garantizar el derecho que consideramos vulnerado o necesitado de mayor promoción. Si se trata de abuso, es difícil justificar nuevas leyes si las personas asignan la responsabilidad primaria al abusador olvidando la falta de cumplimiento de las leyes ya existentes. En casos de trabajo infantil, situación de calle, institucionalización, el desafío de nuestros mensajes puede resultar cómo quitar responsabilidades a la familia para ponerlas en el Estado.

**4) Brindar datos que dimensionen el problema. Las estadísticas, como dijimos antes, son actualmente un contenido tan poderoso en un mensaje como los detalles que podemos dar de un hecho significativo.** Este tipo de mensajes ha ganado mucho terreno en los medios como forma rápida, eficaz y sencilla de traducir una situación, incluso las situaciones sociales más complejas. En ese sentido, siempre conviene tener a mano una exposición atractiva, que “humanice” los datos puros del contenido, que los ponga en una perspectiva de comunidad o comparativa, sin alterar el sentido de las cifras con la simplificación. Por ejemplo: “Las estadísticas sobre muertes prevenibles sugieren que en el próximo año fallecerán 350 niños, casi uno por día”. No se trata de que las organizaciones produzcamos los datos, sino de hacer una investigación previa a través de otras fuentes para ofrecerle al periodista también ese insumo.

**5) Usar un lenguaje y estilo sencillo y claro.** El periodismo, hoy más que nunca, exige de sus fuentes de información claridad, sencillez y concisión en los contenidos, incluso para los más complejos y corriendo el riesgo de simplificar en exceso. Es

la parte de la “lógica de los medios” que no debe perderse de vista si los queremos como aliados.

El tipo de canal (escrito, radial, televisivo o de Internet en sus variantes de página web, redes como Facebook o de microblogs como Twitter) elegido para transmitir los contenidos imponen condiciones al estilo de los mensajes y a su formato: habrá que estar listos para proveer textos, voces, imágenes y archivos de todo tipo, según la ocasión. Y cada canal, cada medio y cada programa tienen su audiencia más o menos definida -adulto, adolescente, profesional, hogareña o muy masiva- y los términos, palabras y expresiones pueden variar según el público, de lo académico a lo más llano. Igualmente, la claridad, concisión y sencillez deben ser los denominadores comunes para todos.

**6) Mostrar qué puede hacerse para cambiar la situación.** Nuestra estrategia de contenido debe mostrar qué problemas existen y de qué manera impactan en la población infantil y adolescente, pero también debe presentar soluciones, de política pública u otras según el caso que aborde, necesarias para revertir la situación. Es fundamental que reportemos la existencia de soluciones para promover por parte de los medios una cobertura más profunda del tema que movilice a la opinión pública.

**7) Identificar y acercar posibles fuentes de información sobre el tema en cuestión.** Las organizaciones, en tanto una fuente más de información de la que disponen los medios, nunca deben pretender hacer ni reemplazar el trabajo de los periodistas. La urgencia y el pluriempleo que caracteriza a muchos profesionales hoy día ofrece la tentación de entregar -de parte de la fuente- contenidos casi listos para su reproducción y -de parte del periodista -de trasladarlos sin más,

así, a los medios, fuere textos escritos, fotografías o contenidos audiovisuales. Pero ése es el peor negocio posible en la tarea de abogar, cuyo propósito es sembrar en cada medio profesionales capaces de “hacer agenda” desde nuestra perspectiva, hacer que “pesquen” cómo queremos, antes de comprar envuelta nuestra propia pesca.

En cualquier cobertura periodística, cuanto más variadas sean las fuentes de información, mejor. Pero muchas veces el periodista, urgido en tiempos y espacios, tiene problemas para comprender limitaciones o complejidades. Por eso, es preciso ser pacientes y cooperativos y estar listos para ayudar a los periodistas a identificar fuentes de información importantes para el tema que aborda nuestra estrategia de incidencia. Los medios saben, además, a estas alturas, que “las fuentes no acostumbran a aportar información por generosidad y altruismo. Actúan, más bien, llevadas por la ambición de ‘prefabricar un relato de los hechos’” Y, de hecho, “no sabemos si, en cambio, el periodismo dispone de un ‘plan de defensa’ para mantener su relato a salvo”, por lo que como organización y como fuentes de información tendremos todo tipo de competencia, incluso de las peores ([La batalla de las fuentes](#), Mayoral Sánchez, Javier; Cuadernos de la Comunicación, AEDE, Madrid, 2005).

La condición de fuente debería aplicarse fundamentalmente a los contenidos y abordajes y menos a la necesidad que podamos tener de instalar los propósitos y acciones de nuestra propia organización. Es la diferencia entre una buena tarea de incidencia y una simple acción de publicidad o marketing.

Hay que estar dispuesto a cumplir reglas previamente establecidas si el periodista o nosotros mismos

reclamamos una participación “off the record”, o con reserva de identidad de la fuente, e incluso de información que se puede proveer pero con la condición de no publicar bajo ninguna circunstancia.

**8) Dar a voz a niños, niñas y adolescentes.** Los periodistas no suelen incluir las opiniones de los chicos y chicas en las notas, algunas veces por falta de tiempo, otras de oportunidad y, en otros casos, por razones de privacidad. En las crónicas de los hechos, las niñas y niños aparecen sólo colateralmente y en los segmentos destinados a la reflexión y a la opinión sobre temas de niñez y adolescencia. Quienes editorializan, opinan y reflexionan son los adultos.

Es conveniente atender al hecho de que los periodistas comparten patrones culturales muy arraigados, como aquello de que un chico o chica es una “futura persona” cuya voz no puede todavía ser tomada como tal. En términos sencillos, sus expresiones son “simpáticas”, le dan “color” a una información, pero no son “autorizadas” en el nudo del desarrollo de un relato. A su vez, las organizaciones de infancia, por temor a que la exposición de los chicos y chicas en los medios resulte perjudicial para ellos mismos, suelen desestimar la posibilidad de incluir sus voces en el desarrollo de estrategias de abogacía en medios de comunicación.

Sin embargo, las opiniones de chicos y chicas proporcionan a una acción de incidencia su mirada frente a un problema que los involucra de manera directa y abre oportunidades para mejorar el diálogo entre la infancia y el mundo adulto. Los chicos y chicas son conscientes de las cosas que pasan en las sociedades en las que viven. Sus conocimientos, su espontaneidad, su mirada libre de compromisos previos y su independencia respecto de intereses constituidos frente a

cualquier problemática son valores que enriquecen las noticias. En este punto, es importante que podamos trabajar con los periodistas una estrategia de incidencia a través de los medios para que nuestro mensaje contenga la perspectiva de los chicos y chicas sin poner en riesgo su intimidad o privacidad. Es fundamental que informemos a los periodistas que cuando hablan con un niño, niña o adolescente deben contarles para qué es la entrevista y dónde va a salir publicada, preguntarles cómo quieren ser nombrados, qué de lo que cuentan quieren que sea publicado y respetar todo lo que los chicos decidan. Del mismo modo, debemos aclararle al periodista que bajo ningún aspecto puede brindar en una nota datos que permitan identificar a un niño si eso pone en riesgo su privacidad, intimidad e integridad o publicar su imagen. La Ley nacional 26.061 de Protección Integral de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes lo señala claramente en su artículo 22 y muchas legislaciones provinciales también. Le ayudará al periodista saber que hay otros recursos que pueden usarse como imágenes alusivas a la infancia (juguetes), fotografías de manos, manos de niños, zapatos de niños, sombras o siluetas de chicos o chicas.

## Paso 6

---

### *Propuestas de actividades para incluir en nuestra estrategia de incidencia*

Las actividades que tenemos por delante son más o menos conocidas por las organizaciones sociales. No son excluyentes e incluso pueden ser complementarias, su elección y el modo en que las combinemos dependerán de nuestras estrategias

de acceso y contenidos.

1) **Resumen de noticias:** una acción de impacto significativo puede ser la distribución periódica de una selección de noticias sobre niños y niñas para dar visibilidad a periodistas comprometidos con el tema y favorecer la circulación de información. Esta estrategia es útil para hacer visibilizar aquella parte de la realidad sobre la que queremos trabajar y consideramos que está oculta y hacerlo a partir del propio trabajo de los medios. Refuerza la estrategia de contenido porque empuja información y tiende un puente periódico con los periodistas sin demandarles nada.

2) **Envío de gacetillas o comunicados de prensa:** es importante que esté redactado como una nota informativa con algún elemento noticioso, que sea claro y breve para que pueda ser publicado en el medio elegido. Para ello, el título debe ser llamativo y el primer párrafo debe contener las ideas más importantes. Es una herramienta útil si queremos dar a conocer rápidamente una opinión frente a un hecho o situación determinado, realizar una denuncia o anunciar alguna actividad de la organización. Es fundamental que contenga datos de contacto de alguna persona de la organización e información institucional. Por último, debemos tener en cuenta que es importante hacer un seguimiento del envío, llamar a los periodistas que tenemos identificados en los medios para confirmar la recepción del comunicado y ofrecer ampliar la información si es necesario.

3) **Presencia en redes sociales:** mantener una comunicación diaria con los periodistas a través de redes como Facebook o Twitter, con avisos de actividades, contenidos propios en formato de mensajes cortos pero

eficientes o referencias de contenidos útiles de terceros. El periodista va hacia las redes y si observa que periódicamente actualizamos nuestras cuentas con información útil -sea por buscadores, sea porque nos “sigue” o porque es “amigo”- entonces, captará lo que queremos para iniciar una tarea de incidencia de manera más cómoda de lo que le puede proponer una cuenta de correo electrónica saturada de mensajes.

Estas redes, además, tienen un condimento poderosísimo: la masiva presencia e intensa actividad de los chicos y chicas en ellas. Esa nueva realidad les permite convertirse en eficaces promotores de sus propios derechos, pero también asociarlos a nuestra tarea de incidencia en los medios, los cuales están permanentemente atentos a las tendencias (*trends*) en la Red. Una vez terminado un ciclo completo de nuestra abogacía, es importante reproducir contenidos periodísticos ya publicados a través de esas redes sociales cuya dinámica “viral” de transmisión puede potenciar nuestros mensajes con una eficiencia asombrosa.

**4) Seminarios o jornadas específicos para periodistas:** abrir a los profesionales espacios de información especializada, reflexión y debate de temas que tratan a diario, afirma las relaciones con ellos y mejora después sus coberturas. Es una doble herramienta de acceso y contenido. Podemos jerarquizarnos como fuente y es de las pocas ocasiones que se prestan para trabajar con contenidos de fondo.

**5) Recursos para los medios:** instituciones académicas, organismos gubernamentales, agencias internacionales u organizaciones de la sociedad civil ofrecen investigaciones o estudios de utilidad para enriquecer una cobertura, pero a menudo está

desperdigada. Reunir esta información es útil para los periodistas.

**6) Conferencia de prensa:** es una oportunidad para difundir entre varios medios información u opiniones de la organización sobre un tema considerado muy relevante, realizar públicamente una denuncia y/o anunciar el lanzamiento de una campaña, de una acción de alto impacto o de una investigación novedosa. Esta estrategia brinda la oportunidad de entablar un diálogo con los periodistas convocados. Sin embargo, es importante chequear previamente que el tema de la conferencia de prensa tenga suficiente relevancia para entrar en la agenda de los medios o en la agenda pública para asegurarnos de que la convocatoria será exitosa porque los periodistas suelen asistir a las conferencias de prensa solamente cuando perciben que en ellas van a recibir información de mucha importancia y e interés público.

**Algunos elementos importantes a tener en cuenta en la preparación de una conferencia de prensa son:**

- Elegir un horario que resulte cómodo a los periodistas (a media mañana suele ser un buen horario porque está lejos de la hora de cierre de los diarios y cercano a los noticieros de TV).

- Confirmar que la fecha elegida no se superponga con otros eventos importantes.

- Entregar materiales que puedan sintetizar el tema de la conferencia.

- Ser muy claros y concisos a la hora de presentar el tema.

- Anunciar la convocatoria unos días antes a través de un comunicado de

prensa y confirmar su recepción.

-Suele ser útil en estas ocasiones invitar a personalidades reconocidas públicamente que puedan apoyar la presentación.

-Cómo hemos seguido los pasos que nos propusimos dar.

-Cómo hemos respondido a la demanda de información en recursos, contenido, preparación, participación.

-Por qué la respuesta pudo haber resultado insuficiente aun cuando hayamos hecho casi todo bien.

## Paso 7

### La evaluación continua

Hay un momento en que termina nuestro primer movimiento en la tarea de abogar y llega la hora de dejar actuar a los medios y a sus profesionales por sí mismos. En ese punto, debemos seguir listos y predispuestos a retomar la iniciativa en otra etapa sea para persistir porque no nos han prestado suficiente atención -o ninguna- en un primer intento o bien, en el mejor de los casos, para continuar la relación iniciada.

En esta etapa de evaluación, es imprescindible comprender algo a favor del trabajo de los medios y a favor, también, de nuestro esfuerzo por comunicar: el periodista necesita acercarse al escenario de la noticia y de la información, acercarse tanto como pueda, y eso incluye acercarse a nosotros para ver (o vernos), para escuchar (o escucharnos) o para interpelar (o interpelarnos) directamente.

Sin embargo, para poder “contar” -función esencial de una crónica o reportaje- el buen periodista busca alejarse, tomar distancia de algún modo, incluso de nosotros.

Una vez reproducido el contenido que nos involucra, y antes de retomar la iniciativa, podemos reflexionar en varios sentidos:

Sólo después podemos considerar qué avances hubo. Esto se relaciona poco con la publicidad institucional que obtenga nuestra organización y mucho con los contenidos y abordajes incorporados por el medio en su cobertura o por el periodista. Si hay algo que los periodistas valoran es el acompañamiento de sus fuentes de información sin que ellas se vuelvan agobiantes en sus demandas, por lo que esa actitud será importante en la continuidad de este proceso de incidencia.

### RECUADRO III - Consejo prácticos

>> Procure anunciar hechos concretos, acciones, novedades que sean “noticia” y, al hacerlo, introduzca la perspectiva de derechos pero no haga de un enunciado puramente conceptual de esa perspectiva de derechos el motivo de una convocatoria de prensa, porque no conseguirá espacio noticioso.

>> No siempre el contacto con los directivos o jefes de los medios es lo que le dará buen resultado en la difusión y será más fatigoso. A menudo son los periodistas redactores, investigadores y reporteros -los que “salen a la calle”-, quienes abastecen a su medio e influyen en la composición de los espacios. Son éstos, a su vez, los que normalmente tendrán más disposición

y tiempo para escucharlo.

>> No sature a los periodistas con envíos continuados y repetitivos, porque terminará por no ser leído. No los llame continuamente, día a día, porque terminará por no ser atendido.

>> Permanezca atento a la agenda de los “grandes temas”, a los hechos en transcurso. A menudo pueden darle una oportunidad para “introducirse” como fuente de información y ocupante de espacios:

1) A días de una elección, organice un pronunciamiento de niñas y niños que pueda ser presentado como mensaje o pedido a los candidatos y, más aun, puede convocarlos.

2) Un gran acontecimiento deportivo en una ciudad, localidad o provincia puede servir para darle voz a niñas y niños sobre sus márgenes de acceso a espacios para el esparcimiento y una determinada práctica deportiva.

>> Mantenga un diálogo amistoso con los periodistas, no les dé *cátedra*, no los ponga en evidencia cuando, en la perspectiva de derechos, cree usted que se equivocan. No haga señalizaciones particularizadas, intente visiones generales que no pongan en evidencia a un medio y a sus periodistas en particular.

>> Si un medio es ajeno o hasta adverso a la perspectiva de derechos de niñas y niños, procure escuchar a los periodistas, entender qué dificultades afrontan, interpretar las limitaciones que padecen y multiplicar herramientas a su disposición para propiciar una apertura.

### 4.3 LAS OSCs EN LAS REDES SOCIALES

Mantener a nuestras organizaciones fuera de las nuevas redes sociales -Facebook, Twitter o LinkedIn, son las más extendidas, pero no las únicas- puede equivaler a lo que alguna vez fue carecer de una cuenta de correo electrónico institucional o, más adelante, de una página web por más modesta que fuere.

Las redes sociales virtuales impactaron también en el proceso de “agenda setting”: muchas noticias comienzan ahí, los periodistas se enteran por esa vía de muchas cosas y hasta las tendencias (trends) impuestas por los internautas con sus mensajes resuelven de qué terminan hablando los medios. Y al final, el contenido que resulta de toda esa vuelta, ¡es anticipado por los propios medios en Twitter!

Las redes sociales llegaron para quedarse en un universo virtual que reúne ya a cientos de millones de usuarios, que alteró el panorama de los medios tradicionales de comunicación y que, por tanto, modifica también nuestras estrategias de acceso a ellos. Así como los medios van con sus anticipos a los lectores -especialmente los más jóvenes- también van allí por fuentes de información.

Ninguna recomendación de uso de estas redes en favor de nuestras organizaciones y de sus propósitos de abogacía -son medios y tampoco pueden ser idealizados- puede darse sin antes tener presente el simple hecho de que son los propios niños, niñas y adolescentes los que más las utilizan en su vida cotidiana.

Ese protagonismo de los chicos/as potencia su condición de promotores de sus propios derechos. Pero, a la vez, los convierte en fenomenales multiplicadores de mensajes que,

como organizaciones, podemos trabajar a partir de ellos -en “muros” y “tweets”-, a través de ellos -en las distintas redes- y con ellos -por el inigualable manejo de la herramienta que pueden exhibir respecto de los actores adultos-.

Dicho esto, podemos avanzar sobre detalles de las redes más extendidas (gratuitas y masivas, siempre que exista una conexión adecuada a Internet).



Es una red de “microblogs”, mensajes cortos (tweets) de no más de 140 caracteres. Los publicamos y a) nos pueden “seguir” y leerlos; b) podemos seguir los mensajes de otros; c) podemos “retwittear” los demás mensajes; y d) participar de listas de tweets. El usuario puede identificarse por “hashtags” o palabras clave (por ej. #derechosdelniño) incluidos en cada mensaje, para darle identidad y continuidad a la presencia en la red, al margen de nuestra cuenta.



La primera gran red social, permite compartir con “amigos” (fans) elegidos nuestras actividades a través de un “muro” con texto e imagen.

Mientras en Facebook domina un sentido de comunidad e intercambio, en Twitter, el de la expresión y el diálogo. Pero no se excluyen, se complementan. Como referencia, en 2010, en Estados Unidos, el 86% de las OSCs tenía Facebook y el 60%,

Twitter. Ambas son vías para reforzar la identidad de nuestra organización y son un espacio que el periodismo está naturalizando para obtener información y hacer su agenda de temas, sin necesidad de esperar una gacetilla en cuentas desbordadas de mails, ni de visitar una página web repleta de contenidos: hasta presidentes han elegido Twitter para realizar importantes anuncios.

#### Algunas recomendaciones:

-Las redes son comunidades que privilegian el diálogo, no el monólogo. Hay que incentivar “amigos” y “seguir”, por ejemplo, a periodistas y medios.

-Como en las gacetillas o en los mails, si subimos algo a Facebook o Twitter es porque tenemos, realmente, algo que decir y tenemos claro qué.

-En Twitter los mensajes deben ser concisos pero jugosos, como el titular de un diario, atractivo para el medio que lo use como disparador.

-Hay que evitar muchos tweets diarios, jerarquizar cada tweet con contenido útil para los medios y darle al texto un tono serio pero amigable.

-Los mensajes en las redes deben, antes que nada, mantener el foco la misión y los objetivos de la organización, sin distraernos en otros aspectos.

-En Facebook, en portales y en blogs, evite que su organización se presente sólo con enunciados puramente teóricos o de tono académico. En cambio, procure conseguir atención con hechos, novedades, iniciativas, noticias.

### 3.4 LEY DE SERVICIOS DE COMUNICACIÓN AUDIOVISUAL

Las tensiones políticas y disputas de poder en torno de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual 26.522 derivaron, hasta ahora, en que sólo se conozcan unos trazos gruesos y algunos de los aspectos más conflictivos de la norma. Parece que todo lo que está en discusión es la propiedad de las licencias para estaciones de televisión y radio, cuánto puede acumular cada quien, cuánto queda “libre” para actores nuevos. Sin embargo, la ley recoge y proclama adhesión a una serie de principios cruciales para todos quienes necesitan intervenir en la comunicación con el fin de promover o apuntalar sus acciones orientadas a formar una sociedad más justa, considerando a cada persona un sujeto pleno de derechos, incluyendo a niñas y niños. La norma contiene menciones expresas respecto de la promoción de los derechos de todas las franjas de la sociedad, sin excepción alguna, y alienta la elaboración y difusión de contenidos acordes con ese enunciado general.

En cuanto a la niñez, está mencionada especialmente como referencia inspiradora la Convención Internacional de los Derechos del Niño. Así consta respecto del artículo 3 de la Ley, referido a los objetivos educacionales de los medios de comunicación; del artículo 4, que incluye las definiciones técnicas legales sobre múltiples aspectos como: qué es licencia, qué es prestador, publicidad, agencia de publicidad, generador de contenidos, etc., y la mención es particularmente expresa en el artículo 68, “Protección de la niñez y contenidos dedicados”.

Si bien el enunciado dispositivo se refiere a la protección de la niñez según horarios de transmisión, la nota adjunta al artículo 68 remite a la Convención aprobada por la República Argentina por la ley 23.849. El artículo 17 de esta norma menciona la función de los medios de comunicación y

establece la obligación del estado de actuar para que el niño tenga acceso a la información y a material nacional e internacional, en especial los que “tengan por finalidad promover su bienestar social, espiritual y moral, y su salud física y mental”. Asimismo, la multiplicación de voces y actores comunicacionales que la Ley procura, con la promoción expresa de un tercio del espectro para las entidades sin fines de lucro, abre la perspectiva para una creación progresiva de espacios para las organizaciones que trabajan por la vigencia de los derechos de todos los habitantes del país, incluyendo expresamente a niñas y niños.

## BIBLIOGRAFÍA

**WOLA, OFICINA EN WASHINGTON PARA ASUNTOS LATINOAMERICANOS (2002)** *Construyendo una estrategia de medios para la incidencia política*. El Salvador. Disponible en [www.wola.org](http://www.wola.org)

**FACULTAD DE CIENCIAS DE LA INFORMACIÓN (2005)** *Cuadernos de Periodistas “La batalla de las fuentes”*. Universidad Complutense de Madrid, España.

**UCLA CENTER FOR HEALTH POLICY RESEARCH (2005)** *Abogacía a través de medios de comunicación*. UCLA. USA.

**RODRÍGUEZ DÍAZ, R. (2004)** *Teoría de la Agenda-setting. Aplicación a la enseñanza universitaria*. Observatorio Europeo de Tendencias Sociales. España.

**AMERICAN PUBLIC HEALTH ASSOCIATION (s.f)** *Media Advocacy Manual*. Washington. USA. Disponible en [www.alpha.org](http://www.alpha.org)

**UNICEF (2006)** *Abogacía en medios y movilización social*. Cuadernillo 6, Colección: Comunicación, Desarrollo y Derechos. Argentina.

**WIDE, MUJERES EN EL DESARROLLO EN EUROPA (2011)** *Técnicas y materiales de advocacy*. Boletín 14, 2001, Disponible en: <http://wide.gloobal.net>

