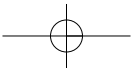
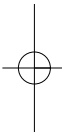
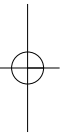




## CAPÍTULO 3

### POLÍTICAS INTEGRALES PARA LA PRIMERA INFANCIA





## CAPÍTULO 3 POLÍTICAS INTEGRALES PARA LA PRIMERA INFANCIA

En el primer capítulo de este informe se presentó y analizó un conjunto de indicadores relevantes, desde los cuales poder esbozar un panorama de la situación de la primera infancia en la región. Allí se destacó, como principal conclusión, las profundas desigualdades en las que nacen y viven sus primeros años los niños y niñas de América Latina. Entre los factores estructurales que subyacen a este panorama, se hizo referencia a las históricas desigualdades todavía vigentes, en términos de las oportunidades que tienen las familias de acceder a recursos que les permitan un nivel de bienestar aceptable, un presente en que se incrementan los niveles de vulnerabilidad económica y social, y un panorama hacia el futuro sumamente incierto, sobre todo, ante los nuevos desafíos que se vislumbran en la región. Sin embargo, este panorama contrasta de un modo alarmante con el horizonte que se proponen los Estados de la región al ratificar la CDN, donde comprometen todas las acciones necesarias para garantizar, a cada niño, el pleno cumplimiento de sus derechos.

En esta tercera parte del informe se intenta hacer un repaso sobre los avances que se registran en la región en relación con políticas orientadas a la primera infancia. Específicamente, se busca identificar el tipo de esfuerzos que se están llevando a cabo desde los Estados para garantizar a todos los niños y las niñas el ejercicio de sus derechos. Nuevamente, y al igual que en el capítulo anterior, cabe destacar que la información que aquí se presenta y analiza es parcial, y su inclusión en este informe responde al interés por ilustrar los avances que, en la región, se han dado en este campo.



## 1. LA INTEGRALIDAD EN LAS POLÍTICAS DE PRIMERA INFANCIA

En el campo de las políticas orientadas a la primera infancia se encuentra plenamente vigente la preocupación por desarrollar estrategias que se alejen de las clásicas aproximaciones sectoriales de las políticas públicas, promoviendo acciones transversales e intersectoriales o con fuerte sentido integral en la concepción del desarrollo humano, algo que las políticas sectoriales por sus propias características no podrían contemplar. De hecho, es fácilmente observable en los documentos oficiales de los países cómo cada vez que éstos se refieren a las políticas de niñez lo hacen casi inmediatamente acompañados del calificativo “integrales”. Ello expresa un hecho cada vez más visible, que es la creciente necesidad –presente en el debate de las políticas sociales en la región– de tender hacia políticas que, en torno a desafíos específicos, articulen esfuerzos provenientes de las más diversas áreas de gobierno, en reconocimiento de la creciente complejidad que subyace a cada uno de los retos que la sociedad enfrenta actualmente.

Ahora bien, en el caso específico de las políticas orientadas a la primera infancia –o a la niñez, en términos generales– existen esfuerzos concretos por promover acciones integrales como una forma de avanzar hacia el pleno cumplimiento de sus derechos, hecho que posiciona a esta área de las políticas entre las que más tienen incorporada una visión integral de las acciones. En principio, el compromiso de los países para poner en vigencia Planes de Acción en el marco de la CDN llevó a los Estados a producir documentos programáticos muy similares entre sí, donde se expresan lineamientos generales y en los que aparecen acciones, programas y estrategias que deberán ser asumidos, para dar cumplimiento a los derechos humanos de la primera infancia. La revisión de los documentos regionales permite detectar innumerables referencias al texto “Un mundo apropiado para los niños”. Recuérdese que este documento fue aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en mayo de 2002 y se propuso reafirmar el compromiso y la responsabilidad de los Estados en esferas de la salud, la educación y la protección de la infancia, para lo cual se propone el despliegue de una estrategia integral que dé prioridad a la niñez.

**96**

INFORME  
SOBRE  
TENDENCIAS  
SOCIALES  
Y EDUCATIVAS  
EN AMÉRICA  
LATINA  
2009



Con anterioridad, en el Estado Mundial de la Infancia, publicado por UNICEF en 2001 (dedicado al tema de la primera infancia), se indica que todo esfuerzo orientado a fomentar el desarrollo integral durante los primeros años de vida debe poseer un criterio holístico, lo que lleva a la certeza de que las respuestas que se generen no podrán constituirse sólo a partir de políticas sectoriales sino que deberán inscribirse en un plan que articule las acciones de todos los sectores comprometidos en la promoción y protección de la salud y nutrición de los niños y las madres gestantes, la provisión de agua potable y el saneamiento ambiental, los cuidados psicosociales y las oportunidades tempranas para el aprendizaje y la protección.

Tras estas orientaciones, se materializa la idea de que los derechos humanos son interdependientes e indivisibles, es decir, que cada uno de los derechos está en una relación de dependencia mutua con los otros derechos. Aceptar estos atributos de los derechos es reconocer que no se puede velar por el cumplimiento de los derechos civiles y políticos en un contexto donde los derechos económicos, sociales y culturales esenciales se encuentran vulnerados. En este sentido, el énfasis que se coloca sobre un Plan de Acción Nacional en el documento “Un mundo apropiado para los niños” es una demanda por iniciativas concretas, que permitirían asumir el abordaje de la niñez en todas sus dimensiones (o en todas las dimensiones de la vida humana).

El instrumento que finalmente brindó una guía de aplicación concreta de la Convención se elaboró en 2003, cuando el Comité de los Derechos del Niño, en la Observación General N° 5, hace referencia a los Planes de Acción Nacionales: “Con el objetivo de promover y proteger los derechos del niño a todos los niveles, los Estados partes necesitan desarrollar una estrategia nacional exhaustiva para los niños basada en la CDN. La estrategia debe establecer unos objetivos realistas y accesibles y debe asignar adecuadamente los recursos humanos, financieros y de la organización (...). El Comité elogió el desarrollo de una estrategia nacional exhaustiva o un plan de acción nacional para los niños, basados en los principios de la Convención”.

Allí se promueve la elaboración de Planes de Acción que, entre otras cosas: a) abarquen un proceso de evaluación, que incluya a niños y personas jóvenes y a aquellos que vivan y trabajen con ellos, a través de materiales especialmente pensados para niños; b) identifiquen y den prioridad a los grupos de niños marginados y desfavorecidos (el principio de no-discriminación de la Convención exige que todos los derechos que la Convención garantiza sean reconocidos por todo el mundo); c) abarquen la descripción de un proceso sostenible para el cumplimiento de los derechos del niño en todo el Estado (algo que no debe tratarse únicamente de buenas intenciones, sino que también debe incluir objetivos reales y accesibles); d) sean respaldados en las esferas más altas del gobierno; e) estén relacionados con la planificación del desarrollo nacional y estén incluidos en el presupuesto nacional (de lo contrario, la estrategia podría permanecer al margen de procesos clave de toma de decisiones); f) en ocasiones incluyan una elaboración específica para determinados sectores, por ejemplo, la educación y la sanidad, con objetivos específicos para dichos sectores, medidas de aplicación a cumplir y asignación de los recursos financieros y humanos; g) incluyan una estrategia para la divulgación de la información en el gobierno y la población, incluyendo a los niños, con versiones fáciles de entender para ellos, que utilicen un lenguaje y formato apropiados; h) aunque inevitablemente establezcan prioridades, no deben desatender o descuidar de ningún modo las obligaciones que los Estados partes han aceptado según la Convención; y, finalmente, i) incluyan mecanismos para la vigilancia y revisión continua, para la actualización regular y para la emisión de informes periódicos al parlamento y a la población.

Una recorrida por los programas vigentes en la región –o por aquellos planes que hoy están en debate– permite observar cómo los esfuerzos organizados desde diversas instancias supranacionales han impactado en los países de la región a la hora de diseñar las políticas orientadas a la primera infancia, instalando una agenda compleja –pero necesaria– frente a los desafíos que representa garantizar los derechos de la niñez.

## 2. LOS PLANES NACIONALES DE ACCIÓN EN LOS PAÍSES DE AMÉRICA LATINA

¿De qué modo cada uno de los países se apropió de la agenda que se desprende de los antecedentes citados? Una primera aproximación para dar respuesta a este punto se alcanza identificando a aquellos países que poseen sus Planes Nacionales de Acción vigentes y a aquellos que aún los tienen en proceso de elaboración. Los esfuerzos de los países en el desarrollo de Planes Nacionales se enmarcan en procesos internos a veces muy complejos y con plazos muy disímiles entre sí, de lo cual resulta un mapa bastante heterogéneo, aun cuando sea posible agruparlos. Para el presente análisis, se ha tomado como corte los países que actualmente están en proceso de diseño del Plan Nacional y los que ya tienen en vigencia el suyo.

### PAÍSES EN PROCESO DE ELABORACIÓN DE SUS PLANES NACIONALES DE ACCIÓN

Entre quienes están actualmente en proceso de diseño de los respectivos Planes de Acción que regirán sus políticas de niñez para los próximos años, se encuentran Argentina, Bolivia, Brasil, Honduras, República Dominicana, Uruguay y Venezuela. Para la redacción del Plan Nacional de Acción, estos países implementaron en general un proceso institucional de trabajo consultivo y participativo con instituciones gubernamentales y de la sociedad civil.

En este sentido, en Argentina, por ejemplo, se constituyó una mesa técnica interministerial que entregó a fines de 2007 un documento preliminar a la Secretaría Nacional de la Niñez, Adolescencia y Familia (SENNAF) que, por disposición de la Ley N° 26.061, es la encargada –en conjunto con el Consejo Federal de la Niñez, Adolescencia y Familia (COFENAF)– de diseñar el Plan Nacional de Acción. El documento se encuentra actualmente en estudio y se remitirá a los poderes ejecutivos provinciales a través del COFENAF, para su consulta y validación.

Bolivia, actualmente, se encuentra en un proceso de formulación participativa de su Plan Nacional para la Niñez y Adolescencia-PNNA (el cual posee un horizonte de diez años) y se inserta en el marco de los fundamentos y estrategias del Plan Nacional de Desarrollo 2006-2011. Es posible apreciar, a partir de la información difundida por los canales oficiales, la fuerte participación social, activa y protagónica, de los sectores estatales y los movimientos sociales en su definición, lo que otorga rasgos particulares al proceso.

Venezuela inserta las iniciativas dirigidas a la primera infancia dentro de su plan de desarrollo nacional denominado Proyecto Nacional Simón Bolívar, Primer Plan Socialista (PPS) de desarrollo económico y social de la nación. De este modo, Venezuela se diferencia de sus pares de la región al optar por una estrategia que no incluye un plan nacional de acción específico para la niñez que surja de la implementación de la Convención.



El caso de Brasil también tiene sus particularidades. El presidente de la nación lanzó una serie de políticas en el marco del Plan Presidente Amigo de la Niñez a fines de 2003, con un plazo de planificación 2003-2007. Este plan está formalmente vencido, por lo tanto, el país se encuentra actualmente realizando esfuerzos para formular una nueva planificación. Como parte de ello, está próxima a realizarse la 8va. Conferencia Nacional de los Derechos de la Infancia y la Adolescencia, con el fin de formular las directrices de la Política Nacional de Promoción, Protección y Defensa de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia. En este contexto, se presentará el nuevo Plan Nacional de Promoción, Protección y Defensa de los Derechos de la Infancia y Adolescencia y Convivencia Familiar y Comunitaria.

Honduras, por su parte, constituyó en 1991 una Comisión Nacional, de carácter intersectorial e interinstitucional, desde la cual elaboró el Plan de Acción Nacional para el Desarrollo Humano, la Infancia y Juventud, con metas específicas hacia el año 2000. Recientemente, la Secretaría de la Presidencia puso en marcha una Comisión Interinstitucional con el propósito de elaborar un nuevo plan nacional. Esta Comisión está constituida por representantes de las Secretarías de Salud, Educación Pública, Trabajo, Gobernación y Justicia, la Secretaría Técnica de Cooperación (SETCO), el Instituto Hondureño de la Niñez y la Familia (IHNFA), el Instituto Nacional de la Mujer (INAM), el Fondo Hondureño de Inversión Social, el Programa de Asignación Familiar (PRAF), *Save The Children*, el Plan Internacional, Visión Mundial, la Asociación de Municipios de Honduras (AHMON), CARE, Casa Alianza y la Coordinadora Institucional Pro los Derechos del Niño (COIPRODEN).

En el caso de República Dominicana, no se encuentran referencias disponibles sobre la elaboración de un Plan Nacional, en los términos planteados hasta ahora, pero está en desarrollo un Sistema Nacional de Protección, en el que se visualizan esfuerzos tendientes a una planificación de políticas sobre la primera infancia. De hecho, en la página oficial<sup>1</sup> se define al Sistema Nacional de Protección como el conjunto de instituciones, organismos y entidades, tanto gubernamentales como no gubernamentales, que

1. Puede consultarse: <http://conani.gov.do/nosotros.html>

## DE LAS PROMESAS A LOS COMPROMISOS ASUMIDOS. PROTECCIÓN SOCIAL DE LA PRIMERA INFANCIA

**CHRISTIAN MIRZA\***

Después de registrar, en 2003, los indicadores de pobreza infantil más altos de Uruguay en las últimas tres décadas, los datos aportados por el INE (Instituto Nacional de Estadísticas) en julio de 2009 dan cuenta de una sensible reducción de la pobreza e indigencia en todos los tramos de edad considerados. Efectivamente, del 55% de los niños y niñas menores de 6 años en situación de pobreza en 2003, pasamos al 38% y al 37% en el segmento de 6 a 12 años en 2008. Asimismo, la indigencia también acompañó la reducción, pasando de 5,4% a 3,9% en el tramo de 0 a 5 años y de 4,2% a 3,1% para los niños de edad escolar entre 2006 y 2008.

Cierto es que la pobreza infantil se ha constituido en uno de los mayores y más graves problemas sociales de América Latina y los gobiernos de la región apuntan a su disminución. Sin embargo, de la naturaleza, el tipo y la escala de las medidas aplicadas dependerá que los logros sean sostenidos, duraderos, profundos e irreversibles.

Un eficaz sistema de protección social ha de conjugarse con un conjunto de políticas públicas en la dimensión económica, educativa, sanitaria y nutricional, de tal suerte que se obtengan éxitos en la ruptura del “círculo vicioso” de reproducción generacional de la pobreza. En Uruguay, las transformaciones realizadas en el sistema de seguridad social, en la red de protección y en el sistema educativo han sido congruentes con la aplicación de políticas económicas o, dicho de otro

modo, no se han subordinado las políticas sociales a las políticas económicas.

El modelo de desarrollo social –asumido desde 2005–, que condensa la concepción del ciudadano en tanto sujeto de derechos y no como objeto de la compasión pública, tuvo correlatos que se reflejaron materialmente en la multiplicidad de intervenciones estatales desplegadas. En términos generales, el “Plan de Emergencia Social” aplicado entre 2005 y 2007 explica en buena medida la reducción de la extrema pobreza o indigencia, la que pasó del 3,9% al 1,5% en apenas tres años. De los siete componentes de este Plan de Emergencia, al menos cuatro impactaron directamente en los hogares con presencia de niños y niñas menores de 12 años.

En primer lugar, el “ingreso ciudadano” implicó una transferencia monetaria directa equivalente a unos US\$ 55 aproximadamente por mes y por hogar; en segundo lugar, se asignaron tarjetas alimentarias a quienes contaban con niños y adolescentes menores de 18 años a cargo, en una proporcionalidad asociada al número de hijos e hijas; en tercer lugar, se expandieron los Centros de atención en educación inicial (de 0 a 3 años) y, en cuarto lugar, se realizaron campañas sanitarias para expandir la cobertura del sistema público, con el propósito de reducir la mortalidad y la desnutrición infantil.

Culminada aquella fase, en enero de 2008 entró en vigencia el “Plan de Equidad”, lo que significó dar un paso

\* Director Nacional de Políticas Sociales (Ministerio de Desarrollo Social) y Presidente del Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales de Uruguay. Asistente social, profesor e investigador de la Universidad de la República, Facultad de Ciencias Sociales (DTS).



cuantitativamente diferente, puesto que abarcó a todos los segmentos de la población, extendiendo la red de protección e integración social a la totalidad de los hogares pobres del Uruguay. De este modo, un conjunto de reformas estructurales se puso en marcha: la implementación del nuevo Sistema Nacional Integrado de Salud, la reforma educativa, los cambios institucionales en el campo de la vivienda y el hábitat, la reforma tributaria (que sin ser *strictu sensu* una política social ha tenido efectos sobre la redistribución de la renta nacional), las distintas leyes que han modificado algunos dispositivos en el sistema de seguridad social y, muy particularmente, los cambios introducidos en el régimen de Asignaciones Familiares. Todo ello impactó en el descenso sensible de la pobreza (del 32% al 20,5%) en los últimos cuatro años.

En el Informe presentado por el INE, se demuestra la reducción más acentuada de la pobreza infantil, producto ciertamente de la expansión de la cobertura del nuevo régimen de Asignaciones Familiares (que ha alcanzado en junio de 2009 a 365.000 niños, niñas y adolescentes, y presenta tendencia a la universalización), que se transformó en tres direcciones:

- 1) en el monto per cápita<sup>1</sup> (triplicando la prestación anterior),
- 2) en la frecuencia (ahora mensual) y
- 3) instituyendo la preferencia por la titularidad femenina del atributario (lo que en el pasado no se diferenciaba).

Complementariamente, se activaron unas 85.000 tarjetas alimentarias para hogares con niños a cargo, a partir de una escala progresivamente

decreciente con tope en cuatro niños menores de 18 años.

Según estudios de impacto y prospectivos, tanto de organismos nacionales como internacionales, en buena medida se adjudica al Plan de Emergencia y al Plan de Equidad los logros obtenidos en la disminución de la indigencia y de la pobreza, respectivamente, y en especial sobre la población infantil. La expansión de las prestaciones no contributivas de carácter económico para familias con niños y niñas a cargo ha tenido resultados positivos, los que se traducen en un incremento de los ingresos, incentivos para el aumento de la matriculación y estímulos para la reinserción en el sistema educativo institucionalizado. De manera asociada, las transferencias de ingresos, acreditadas con destino preestablecido para consumo de alimentos, hacen presuponer una mejora en la calidad nutricional de la primera infancia.

La experiencia uruguaya aporta elementos sensibles para una eventual y deseable prestación monetaria de carácter universal, destinada a niños, niñas y adolescentes menores de 18 años y –al menos en la primera etapa– condicionada a una sola contrapartida relativa al cumplimiento de los requisitos educativos. De confirmarse el impacto positivo en varias dimensiones de las Asignaciones Familiares, podría ensayarse en un futuro cercano la implementación de un Ingreso Universal para la infancia que, acompañado de otras políticas públicas, favorezca y consolide definitivamente el proceso de ruptura del ciclo de reproducción generacional de la pobreza.

1. Valor según cotización oficial equivalente a US\$ 33 por hijo, como base para niños en edad escolar, y de US\$ 47, para niños que se encuentren en el nivel de enseñanza secundaria.

formulan, coordinan, integran, supervisan y evalúan las políticas públicas, los programas y las acciones en los niveles nacional, regional y municipal, destinados a la protección integral de los derechos de los niños, niñas y adolescentes.

Finalmente, el caso de Uruguay muestra una situación particular entre los países que actualmente están en proceso de diseño de su Plan Nacional, debido a su visión de largo plazo. Con un fuerte compromiso prospectivo, Uruguay se encuentra elaborando la Estrategia Nacional para la Infancia y la Adolescencia (ENIA) 2010-2030. La ENIA es definida como un ejercicio colectivo de elaboración política en el sentido más amplio del término. De acuerdo con los documentos oficiales, la ENIA comenzó siendo una propuesta impulsada desde el gobierno nacional, a partir del Comité de Coordinación Estratégica de Infancia y Adolescencia, enmarcada en el Plan de Equidad, como política de desarrollo social a largo plazo. Pero actualmente busca trascender lo coyuntural y avanzar más allá de un período de gobierno, de allí que se entienda como decisiva la participación de todos los partidos políticos. Es importante enfatizar que Uruguay, al igual que Bolivia y Venezuela, posee un Plan de Desarrollo que da marco a las políticas de niñez.

## PAÍSES CON PLANES NACIONALES DE ACCIÓN VIGENTES

Existe un conjunto de países de la región que tiene vigentes planes de acción diseñados de acuerdo con los lineamientos sugeridos por el Comité de los Derechos del Niño. Éstos son: Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, México, Nicaragua, Paraguay, Perú y Panamá. Chile, por ejemplo, tiene una planificación denominada Plan de Acción Integrado 2001-2010. Este proyecto resultó, según la documentación oficial, de un trabajo mancomunado entre instituciones públicas, desarrollado en el interior del Grupo de Trabajo Interministerial de Infancia y Adolescencia. Fue impulsado por el Comité Social de Ministros en 1999, y coordinado técnicamente por el Ministerio de Planificación y Cooperación. Por otra parte, según se informa, el país estuvo sumido en un proceso de consulta en todas las regiones, en el que participaron representantes de instituciones públicas, de la sociedad civil y niños, niñas y adolescentes. Durante las consultas regionales –y en algunos casos provinciales– se discutieron los contenidos de las bases para la elaboración de la Política Nacional a favor de la Infancia y la Adolescencia y se recogieron las propuestas de acción que luego serían incorporadas en el Plan de Acción Integrado. Por otra parte, en cada región se discutieron las prioridades temáticas de la década y todas ellas, tal como lo explicita la documentación oficial, fueron incorporadas como estrategias o acciones en el Plan de Acción Integrado 2001-2010.

Colombia posee actualmente un Plan de Acción Nacional en favor de la primera infancia, denominado Plan País-Plan Decenal de Infancia 2004-2015, surgido a partir de una política marco, denominada “Colombia por la infancia. Política pública por los niños y niñas desde la gestación hasta los 6 años”. El Plan País fue presentado y sometido al Consejo Nacional de Política Económica y Social –CONPES– para su consideración, por parte del gobierno nacional, en alianza con los entes territoriales, organizaciones de la sociedad civil, universidades y organismos internacionales. La movilización por la primera infancia se originó en 2002, en la Alianza por la Política Pública de Infancia y Adolescencia en Colombia, a través de un grupo de trabajo integrado por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), el Departamento Administrativo de Bienestar Social (DABS), el Centro Internacional de Educación y Desarrollo (CINDE), con la participación de Save the Children y UNICEF. En 2004, este grupo de trabajo se amplió a otras 19 instituciones, bajo la coordinación del ICBF.

En el caso de Costa Rica, se cuenta con una Agenda Nacional para la Niñez y la Adolescencia 2000-2010, cuyo diseño se concretó en el marco de un proceso de consulta y el establecimiento de diversas comisiones especiales con carácter permanente. De acuerdo con la información suministrada por la página oficial,<sup>2</sup> esta Agenda anualmente se traduce en un Plan de Acción, cuyo seguimiento es realizado por el Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia. Según la información disponible, al año 2005 se estaban elaborando las Políticas Nacionales de Niñez y Adolescencia, con el propósito de adecuarlas a la Doctrina de la Protección Integral.

Cuba, por su parte, diseña en 1991 el Plan Nacional de Acción en favor de la Infancia en las áreas de Salud, Educación y Agua y Saneamiento. Tal como lo informa la documentación oficial, el Plan se desarrolla para el ámbito nacional, es decir, para las 14 provincias del país y para el Municipio Especial de la Isla de la Juventud. Este Plan fue concebido por un grupo multisectorial, integrado por los ministerios y por organizaciones de la sociedad civil, y ha servido como herramienta estratégica en el diseño y manejo de las decisiones de política social en correspondencia con el máximo interés de alcanzar todas las metas de la Primera Cumbre Mundial de la Infancia, de 1990. Las acciones y las tareas de seguimiento y evaluación se realizan en función de dar cumplimiento a las metas de mediano y de largo plazo. Cuba menciona expresamente que las principales acciones nacionales realizadas, desde 2002, en favor de los niños y para propiciar “Un mundo apropiado para los niños”, son parte de los trascendentales cambios ocurridos en el país a partir del triunfo de la Revolución.

En el caso de Ecuador, el Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia (CNNA) aprobó, en 2004, el Plan Nacional Decenal de Protección Integral a la Niñez y Adolescencia. Este plan es definido como el primer documento de planificación elaborado desde un enfoque de derechos y, de acuerdo con las descripciones del texto, se presentan 29 políticas orientadas a tres grupos de edad: a) los recién nacidos hasta los 5 años (nueve políticas), b) los niños de 6 a 11 años (diez políticas), y c) los niños y adolescentes de 12 a 18 años (diez políticas). En 2007, el CNNA construye la Agenda Social de Niñez y Adolescencia, que elabora seis políticas para atender especificidades en las distintas regiones del país y un conjunto de compromisos articulados y consensuados con las instituciones que conforman el Consejo. En el marco del Plan Nacional Decenal de Protección Integral a la Niñez y Adolescencia, el Estado ecuatoriano desarrolla un conjunto de planes nacionales que garantizan el cumplimiento de las políticas integrales de niñas, niños y adolescentes.

En El Salvador, en noviembre de 2001 se oficializó la Política Nacional para el Desarrollo Integral de la Niñez y Adolescencia (PNDINA), dirigida a todos los sectores de la población y a todos los niños, niñas y adolescentes del país, bajo el enfoque de la corresponsabilidad social. Esta política, según se informa en la página oficial,<sup>3</sup> sustituye a la Política Nacional del Menor.

Guatemala tiene vigente desde 2004 la Política Pública y Plan de Acción Nacional a favor de la Infancia (2004-2015). Entre los países de la región, este proyecto corresponde a aquellos que poseen estrategias de acción en materia de niñez de mayor plazo. Sin embargo, el presidente de la Comisión Nacional de la Niñez y la Adolescencia (CNNA)

2. Oficina Internacional de Educación de la UNESCO (2006), Costa Rica - Programas de atención y educación de la primera infancia (AEPI), Ginebra (Suiza), a partir de “Datos revisados e informaciones complementarias proporcionadas por el Ministerio de Educación y UNICEF”, enero de 2006.

3. Puede consultarse: <http://www.primeradama.gob.sv/politica%20de%20la%20ninez.pdf>



sostiene que esta política no ha sido asimilada por el Estado, lo que la coloca en deuda con varias de las acciones que el proyecto tenía previstos.

En el caso de México, la información oficial disponible indica que el país tiene vigente su Plan Nacional de Acción “Un México Apropriado para la Infancia y la Adolescencia 2002-2010”. Por otra parte, se manifiesta que el Estado puso en marcha una estrategia global y articuladora para impulsar el desarrollo integral de todos los mexicanos, que se denominada “Contigo”. Esta acción se concibe como una estrategia de articulación entre todos los programas sociales existentes, con el fin de efectivizar las políticas sociales. Esta política se enmarca en el Plan de Desarrollo Nacional.

Nicaragua, por su parte, tiene vigente un Plan de Acción Nacional para la Niñez y la Adolescencia 2002-2011 y, además, desde 2006 posee la Política de Protección Especial a niños, niñas y adolescentes, cuyo objetivo es brindar protección social y protección especial a las poblaciones vulnerables, en las que se incluye a quienes por razones estructurales quedan excluidos de las coberturas de las políticas universales. Con función de rector y normador de esta política se designa al Ministerio de Familia.

En lo que respecta a Paraguay, se conoce que este país posee –según los documentos oficiales consultados– una Política Nacional denominada POLNA. La POLNA fue formulada para el período 2003-2013 y sus objetivos se vehiculizan a través del Plan Nacional de Acción por la Niñez y la Adolescencia (PNA), que tiene duración quinquenal (2003-2008) y ha sido elaborado por la Secretaría Nacional (SNNA), aprobado por el Consejo Nacional e impulsado, por todas las instancias del Sistema Nacional de Protección y Promoción Integral y entre todos los actores vinculados con la ejecución de acciones en beneficio del sector, por el Consejo Nacional.

Perú, por su parte, mantiene vigente desde 2002 el Plan Nacional de Acción por la Infancia y Adolescencia (PNAIA) destinado al período 2002-2010. De acuerdo con la información oficial, para su elaboración se conformó una Comisión Multisectorial. A partir del trabajo de la Comisión, se inició un intercambio sectorial que buscó definir cuáles eran las prioridades y los compromisos nacionales indispensables para transformar en derechos las necesidades de la niñez y la adolescencia. Así, se procuró que el Plan Nacional de Acción por la Infancia y Adolescencia fuera revisado y mejorado con el concurso y la contribución técnica proveniente de la ciudadanía, representada por las ONGs, los organismos privados nacionales e internacionales, las entidades religiosas, las organizaciones de base y los grupos específicos de adolescentes, incluidos los adolescentes trabajadores. El proceso ha sido muy similar al del resto de los países en lo que respecta al intercambio y las acciones de consultas llevadas a cabo para la definición de las líneas de trabajo.

En el caso de Panamá, el Estado Nacional posee el Plan de Acción del Programa País (2007-2011), que fue elaborado con apoyo de UNICEF, y el Plan Estratégico Nacional de Acción de la Niñez y Adolescencia 2003-2015, donde se despliegan con horizonte de largo plazo las políticas rectoras en materia de niñez. Por otra parte, según la documentación oficial, la colaboración estrecha entre la sociedad civil, los sectores empresariales y el gobierno dio lugar a la conformación del Consejo Nacional de la Niñez y la Adolescencia.

Hasta aquí se ha realizado una exposición sobre la situación de los países de la región en torno a los esfuerzos desarrollados para cumplir con los compromisos de un Plan Nacional de Acción, que contemple objetivos y metas concretos que garanticen el bienestar de la primera infancia. En las próximas secciones, se expone un análisis de las modalidades que los Estados proponen para atender el desafío de la integralidad.

Si bien no es posible, a partir de la información a la que se tuvo acceso, realizar un balance sobre los alcances reales de las acciones que aquí se describen, está claro que prevalece en la región un clima de debate y transformación de las políticas, mientras se procura adaptarlas a las exigencias que implica una apropiación integral del compromiso de garantizar a todos los niños sus derechos desde el inicio de sus vidas.

### 3. LAS RESPUESTAS DE LOS ESTADOS EN FAVOR DE LA INTEGRALIDAD EN LAS POLÍTICAS DE PRIMERA INFANCIA

Aun cuando existe una gran similitud en los Planes de Acción que van desarrollando los diferentes países, seguramente como resultado de la incidencia que tienen en la región las instancias supranacionales ya conocidas, una revisión conceptual de los documentos de las políticas de primera infancia pone en evidencia las especificidades que va presentando cada nación. Éstas se reflejan en el modo en que se posicionan respecto de aspectos centrales del debate de las políticas, como lo son, por ejemplo, la manera de resolver la intersectorialidad, la articulación entre los diferentes niveles de gobierno, la participación de la sociedad civil, los sujetos definidos como destinatarios principales de las políticas, la complementariedad entre acciones focalizadas o universales, o la existencia de otras perspectivas desde donde justificar las acciones, que van más allá del enfoque de los derechos de la niñez. A continuación, se presentan algunos ejemplos del modo en que estos aspectos aparecen reflejados en las políticas vigentes en la región.

#### LA INTERSECTORIALIDAD

Es indiscutible que una de las respuestas más elegidas para desarrollar al desafío de la integralidad, proclamada en los Planes Nacionales, es la de la “intersectorialidad”. En este sentido, se podría afirmar que la mayoría de los países tiene en marcha este tipo de estrategias, en las que frecuentemente se dan cita varios ministerios, a la hora de ejecutar las políticas dirigidas a la primera infancia. Si bien, en algunos casos, existe un área coordinadora de las acciones, son varios los sectores que interactúan para cubrir la atención de las diferentes dimensiones de la vida durante la niñez.

Un caso ilustrativo es el de México, a partir de la iniciativa “Contigo”. Similar al caso chileno en su concepción, el gobierno mexicano argumenta que “Contigo” no es un programa sino una estrategia “global y articuladora del gobierno federal para impulsar el desarrollo integral de todos los mexicanos”, que se operativiza mediante la articulación de todos los programas sociales con la idea de aumentar la efectividad de las

## AMÉRICA LATINA, LA CRISIS MUNDIAL Y LA POBREZA

**SIMONE CECCHINI\***

A lo largo de su historia, América Latina ha pasado por diversas crisis financieras y económicas, muchas de las cuales se originaron en la región –como la crisis de la deuda de los años ochenta o la crisis argentina del período 2001-2002–, mientras que otras fueron efecto del “contagio” proveniente de otras regiones –como fue el caso de la crisis asiática de 1997–. En estos momentos, nos encontramos frente a una crisis de carácter mundial.

Observar que la crisis se originó en los Estados Unidos de América puede servir para argumentar que el modelo económico imperante necesita ser revisado, sin embargo, no nos exime de concentrarnos, en el corto plazo, en medidas para paliar las consecuencias negativas sobre las economías y sociedades latinoamericanas. Las crisis que han azotado a la región en el pasado nos enseñan que sus costos serán elevados no sólo en el ámbito financiero, sino también en lo social, en particular en lo que concierne a la pobreza y las condiciones de vida de las niñas y los niños.

Según estimaciones de junio de 2009, provenientes de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), el producto interno bruto de la región caerá este año un -1,7%. Las previsiones de crecimiento han sido ajustadas a la baja en repetidas ocasiones desde el inicio de la crisis: en abril, la CEPAL había anunciado un decrecimiento de tan solo -0,3% y, en diciembre de 2008, aun proyectaba un crecimiento de 1,9%. Estos ajustes muestran que es muy

difícil predecir cuán profunda y larga será la crisis, aunque no se puede negar que nuestra región ya ha sido afectada, tanto en el sector financiero como en el sector real de las economías.

A fines de marzo de 2009, el desempleo regional se situaba en un 8,5%, por encima del 7,9% del primer trimestre de 2008. Esto significa que más de un millón de personas se sumaron al desempleo, que afecta sobre todo a los trabajadores menos calificados.

Aunque América Latina está mejor preparada hoy que en el pasado para enfrentar una crisis, porque los países de la región crecieron por cinco años consecutivos y tienen una mejor institucionalidad macroeconómica –que va de la prudencia y la disciplina fiscal, pasando por la acumulación de reservas internacionales, hasta una menor deuda externa–, la región está siendo afectada negativamente a través de distintos canales. Éstos incluyen la menor demanda externa y la consiguiente disminución en las exportaciones, la baja en los precios de las materias primas (lo que implica menores ingresos para los países productores), la merma de la inversión extranjera directa, bajas en la construcción y en los servicios (especialmente en el turismo), y la disminución de las remesas desde los Estados Unidos y Europa, lo que va de la mano con menores oportunidades de emigración.

Claramente, estos factores no están afectando a todos los países de la misma manera, y los países menos

\*Oficial de Asuntos Sociales de la División de Desarrollo Social de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) de las Naciones Unidas. Se dedica al estudio de las políticas y los programas de reducción de la pobreza en la región, y es experta en el tema de indicadores sociales.

desarrollados tienen menor capacidad de respuesta. Mientras algunos países han anunciado la adopción de un abanico bastante amplio de medidas anticrisis, que tocan las políticas monetarias, financieras, fiscales, cambiarias, de comercio exterior, así como aquellas políticas sectoriales, laborales, sociales y de financiamiento multilateral, otros tienen un espacio de acción más bien limitado.

¿Qué efectos tendrá la crisis sobre la pobreza en América Latina? Toda crisis evidentemente conlleva un aumento de la pobreza, y la experiencia enseña que en las fases recesivas los pobres y los vulnerables –incluso los niños, jóvenes y mujeres– serán los más golpeados. El canal de transmisión más directo de la crisis hacia los hogares latinoamericanos es el del mercado de trabajo, ya que en promedio el 80% de los ingresos de los hogares proviene del trabajo.

Además del aumento del desempleo formal, en nuestros países se ampliará el sector informal –caracterizado por empleos de muy baja productividad y sin cobertura de protección social– y los salarios reales sufrirán. También sabemos que una vez que culmine la crisis, la recuperación social será más lenta que la económica. Después de la crisis de la deuda, el PIB per cápita de la región demoró 14 años en recuperarse, y pasaron 25 años antes de poder volver a los niveles de pobreza que existían en 1980.

Antes de la crisis, América Latina estaba avanzando en la lucha contra la pobreza. Entre 2003 y 2008, la incidencia de la pobreza bajó 11 puntos porcentuales, pasando del 44% al 33% de la población de la región, y la extrema pobreza bajó 6 puntos porcentuales, pasando del 19% al 13%. Esto implica que la región estaba bien encaminada para reducir a la mitad la extrema pobreza, lo que representaba la primera de las Metas del Milenio de las Naciones Unidas. Asimismo,

la desigualdad del ingreso –según los datos presentados en el Panorama social de América Latina 2008 de la CEPAL– comenzaba a disminuir en varios países.

Sin embargo, una constante de la situación social de la región es la mayor incidencia de la pobreza y la indigencia entre los niños y las niñas, en comparación con cualquier otro grupo de edad. Frente a la crisis, será entonces necesario redoblar los esfuerzos, para lograr no sólo sacar de la pobreza a los más de 50 millones de niños y niñas pobres que viven en América Latina, sino también para evitar que caigan en la pobreza aquellos que pertenecen a hogares que se muestran vulnerables a los efectos de la crisis. En particular, hay que tomar medidas para luchar contra la malnutrición y desnutrición infantil y contra el abandono de la escuela, fenómenos que tienen efectos difícilmente reversibles.

Los Estados latinoamericanos tienen, por lo tanto, un papel fundamental para retomar la senda del desarrollo, invirtiendo en el recurso más importante para el futuro de la región: su capital humano. En tiempos de crisis, es preciso mantener la inversión pública social y fortalecer la protección de la población más vulnerable, que incluye a la primera infancia. Esto es particularmente relevante en nuestras sociedades altamente desiguales, en las cuales la política social incrementa notablemente el nivel de bienestar de los más pobres y tiene un impacto significativo sobre la desigualdad.

Sobre la inversión social, sabemos que la asistencia social es eminentemente pro pobre, y que entre la inversión de mayor progresividad destaca aquella destinada a los programas de transferencias con corresponsabilidad (PTC) –tales como “Bolsa Familia” en Brasil u “Oportunidades” en México–, que

benefician directamente a familias extremadamente pobres con hijos menores de 18 años.

También sabemos que la inversión en educación y salud ha aumentado su progresividad (siendo la inversión en educación primaria, preprimaria y en atención primaria de la salud las de mayor carácter redistributivo). En cambio, la seguridad social continúa siendo altamente regresiva, debido a que predominan esquemas contributivos de financiamiento.

Para promover cambios en la política impositiva y la inversión social es por lo tanto necesario llegar a nuevos pactos sociales, basados en los criterios de equidad e inclusión social. En particular, es fundamental adoptar políticas educativas y de salud con un claro enfoque redistributivo –que estandaricen la calidad, las condiciones de acceso y las oportunidades de fortalecimiento del capital humano–, así como mantener los PTC u otros programas de reducción de la pobreza.





políticas sociales mexicanas. Esta iniciativa se origina en el denominado Gabinete de Desarrollo Humano y Social de Participación Interinstitucional e Intersectorial, integrado por las Secretarías de Desarrollo Social, Educación, Salud, y Trabajo y Previsión Social, del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF) y del Instituto de las Mujeres. En sus documentos oficiales, México define esta estrategia como una herramienta clave en la construcción de una política transversal en favor de la infancia (Programa de Acción 2002-2010). El concepto que subyace a este tipo de intervenciones transversales se vincula con la idea de que dada la multidimensionalidad del desarrollo infantil sólo será posible atenderlo a través de apoyos múltiples que permitan garantizar la vida de la infancia de manera integral. En consecuencia, se interviene simultáneamente desde distintos sectores del Estado para poder atender las múltiples dimensiones de un desarrollo integral de la primera infancia.

Otro caso interesante es el de Venezuela, donde si bien las políticas de niñez no se enmarcan dentro de un plan nacional específico para la infancia, la intersectorialidad también aparece como una respuesta orientada a lograr la integralidad del desarrollo de la niñez. La prueba de ello es el Programa de Apoyo a la infancia y a la Adolescencia (PAIA) y otras iniciativas que cubren la totalidad de los ciclos evolutivos de la población, por ejemplo, la “Misión Negra Hipólita”, un esfuerzo puesto en derrotar la exclusión de los niños, niñas, adolescentes, hombres y mujeres venezolanos, que le exige al gobierno la puesta en marcha de estrategias de gestión compartida para –según sus objetivos– “coordinar, promover y asesorar todo lo relativo a la atención integral de la población objetivo”. En la Misión convergen los ministerios de Participación Popular y Desarrollo Social, Alimentación, Salud, Trabajo, Economía Popular, Educación y Deportes, Comunicación e Información, Infraestructura, Vivienda y Hábitat, con representantes del Consejo Nacional de los Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes (CNDNA), el Consejo de Cultura (CONAC), el Instituto Nacional de Estadísticas (INE) y el Despacho de la Presidencia.

Incluso entre los países que no poseen todavía su Plan Nacional de Acción definitivo, también existe una fuerte tendencia a incorporar la intersectorialidad en el momento de gestar el diseño de la política pública. Generalmente, las experiencias apuntan a la incorporación de mesas técnicas intersectoriales; tal es el caso de Argentina, que logró la incorporación de autoridades y técnicos de distintas dependencias gubernamentales. En otros casos, estas mesas técnicas pueden estar constituidas por profesionales de alto nivel que no provienen únicamente de las instituciones gubernamentales. En este sentido, es ilustrativo el caso de Costa Rica donde, según los documentos oficiales, el Consejo Nacional de la Niñez y la Adolescencia<sup>4</sup> cuenta con un Comité técnico asesor compuesto por integrantes provenientes de las organizaciones de la sociedad civil. Este Comité realiza, a partir de jornadas de deliberación y consenso, las propuestas técnicas destinadas a los futuros acuerdos en materia de niñez. Con este mismo propósito, se desarrollan Comisiones temáticas especiales.

## LA PARTICIPACIÓN DE DIFERENTES NIVELES DE ESTADO

En relación con la participación de los diferentes niveles de gobierno durante las diferentes etapas de desarrollo que presenta una política para la primera infancia, empiezan

4. En Costa Rica, el Consejo Nacional de la Niñez y la Adolescencia está constituido por 17 entidades, entre las que se encuentran entidades gubernamentales y de la sociedad civil. Según la información oficial, este Consejo es la base para la consolidación del Sistema Nacional de Protección en sus niveles regional y local.

a perfilarse algunas experiencias, donde jurisdicciones menores operan en ciertos momentos de la política pública. En el caso específico de Chile, por ejemplo, donde los municipios tienen autonomía, la iniciativa “Chile crece contigo. Sistema de Protección Integral a la Primera Infancia” se articula a partir de una red local comunal básica que actúa como actor central y que se encarga de elaborar el plan de trabajo para la niñez en el territorio. Esta red tiene un coordinador, cuya misión es convocar a los directores de jardines, salas cunas públicas, centros de salud para, a partir de ello, realizar un diagnóstico de la situación de la infancia local, un mapeo de las oportunidades y dificultades, de las prioridades del territorio, de los recursos asignados por fondos presupuestarios y de algunos fondos concursales. Es decir que en la aplicación de una política pública, la pertinencia está dada por el nivel local, que es el que define qué se necesita y con qué se cuenta mientras, a nivel central, se compromete un conjunto de prestaciones básicas que están disponibles.

En casos como Argentina, la participación multinivel se realiza a través del COFENAF, que reúne a las mayores autoridades de niñez de las provincias, quienes serán los encargados de validar el Plan. Sólo con el fin de ilustrar cómo operan en Argentina respuestas asociadas a la intersectorialidad-internivel y a la participación social en temáticas de niñez, se cita como ejemplo el Programa Nacional de Desarrollo Infantil “Primeros años” (que alcanza a niños y niñas de 0 a 4 años). En este caso, participan de forma coordinada en su ejecución: el Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales (sede del programa) y los ministerios de Educación, Desarrollo Social y Salud de la Nación (en su ejecución y desarrollo), y se cuenta además con la asistencia del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

En el nivel provincial, se institucionalizan espacios interministeriales mediante la firma de convenios entre las autoridades provinciales y el Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales. En las localidades, se conforman mesas intersectoriales con la participación de instituciones municipales, escuelas, centros de salud y organizaciones de la comunidad, centros comunitarios, sociedades de fomento, clubes e iglesias, entre otros. Mientras, desde el nivel nacional, se desarrolla un proceso de capacitación y asistencia técnica a los equipos técnicos provinciales y el acompañamiento de los procesos de trabajo, con el objeto de desarrollar y fortalecer prácticas interinstitucionales de abordaje integral del desarrollo infantil. Según criterios preestablecidos por el nivel nacional, las Mesas interministeriales provinciales seleccionan las localidades y el Equipo técnico de cada jurisdicción.

## LA PARTICIPACIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL EN ALGUNOS MOMENTOS DE LA POLÍTICA PÚBLICA

El espacio de participación de las organizaciones de la sociedad civil es otro aspecto presente en el conjunto de los países de la región, en el momento de diseñar o implementar políticas orientadas a la primera infancia. En este aspecto, merecen ser destacados aquellos países donde el Estado y la sociedad civil se conforman como socios responsables, para cumplir con los objetivos de la integralidad en todas aquellas medidas adoptadas para el cumplimiento de los derechos humanos de la primera infancia.

En Perú, se habla de “un Estado y una sociedad civil con responsabilidad compartida” en el cumplimiento de las medidas. Pero en estos casos, ¿qué se le demanda a la sociedad civil? y ¿cuál es el rol que le cabe en conjunto con el Estado? El Plan Nacional de Acción por la Infancia y Adolescencia (PNAIA) señala que los ministerios adoptarán



las medidas necesarias para su ejecución y velarán para su cumplimiento. Esta última responsabilidad se deberá compartir con las instituciones de la sociedad civil, las organizaciones de base y la ciudadanía en general. De acuerdo con el documento oficial, cada objetivo estratégico del PNAIA es ejecutado por varias instituciones gubernamentales y cuenta, como organizaciones de apoyo, con la sociedad civil. La población organizada, tal como lo establece el Plan, tendrá la misión de velar por el cumplimiento de los derechos del niño en el PNAIA, mediante la formación de lo que denominan “Grupos de vigilancia social”, en todas las instancias: trabajo, barrio, distrito, escuela y universidad. La corresponsabilidad se basará, justamente, en verificar que los servicios que atiendan a las niñas y los niños sean de calidad y, entre otras acciones, se denunciará la explotación y la violencia infantil. Es así como Perú, incluso desde su PNAIA, identifica cada objetivo estratégico con sus organismos gubernamentales ejecutores y sus organizaciones no gubernamentales “de apoyo”.

Colombia constituye otro de los países donde la idea de la corresponsabilidad sigue un curso semejante al peruano. En este caso, los argumentos aparecen oficialmente ligados al plano ético y al contexto institucional y programático. Desde el planteo ético, el Estado es quien debe garantizar el cumplimiento de los derechos, mientras a la sociedad le cabe el rol de actuar como corresponsable en su cumplimiento. “El reto de la política es la garantía efectiva de los derechos de la primera infancia, lo cual no es posible sin el concurso de las acciones y los compromisos diferenciados y complementarios de familia, sociedad y Estado en su formulación, ejecución y seguimiento”<sup>5</sup>. En el plano institucional programático se habla de “la responsabilidad del

5. Política Pública Nacional de Primera Infancia “Colombia por la Primera Infancia”, Documento Conpes Social, N° 109, Consejo Nacional de Política Económica Social, República de Colombia, Departamento Nacional de Planeación, Ministerio de la Protección Social, Ministerio de Educación Nacional, Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, DNP-DDS-SS. Versión aprobada, Bogotá, DC., 2007.

Estado, de la familia y de la sociedad en la protección de los derechos de los niños y niñas”, sosteniendo la idea de que las acciones coordinadas van a garantizar la protección de los derechos de la infancia. Concebida en estos términos, la corresponsabilidad es una acción coordinada desde sectores del Estado y organizaciones de la sociedad civil, que permitirá mejorar el planeamiento de la inversión, la priorización de ésta, la ampliación de coberturas y el mejoramiento de la calidad de los programas de atención a la primera infancia. En la documentación oficial, se cita como ejemplo de corresponsabilidad la actuación de los Consejos de Política Social, como espacios de coordinación en el nivel local y de participación del gobierno, las ONGs y las organizaciones comunitarias.

En términos de participación social, en instancias deliberativas, que tienen por propósito identificar demandas de la población y contextualizar las políticas de acuerdo con los distintos escenarios territoriales muchas son las experiencias que pueden citarse en la región. Se pueden tomar como ilustrativos del conjunto los casos de Ecuador y Bolivia. En Bolivia, aun cuando no existe un Consejo Nacional de la Niñez como instancia participativa institucional, el Estado ha apelado a un amplio proceso de formulación participativa de su Plan Nacional. En este caso, la apertura de la instancia deliberativa para el diseño y la formulación del plan cita entre sus protagonistas a los sectores estatales (nacionales y departamentales) y a los movimientos sociales. Los insumos de la propuesta técnica del Viceministerio de Género y Asuntos Generacionales (VGAG), dependiente del Ministerio de Justicia, incorpora el trabajo conjunto de organizaciones sociales y de niñas y niños.

En el caso de Ecuador, la elaboración del Plan Decenal de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia fue coordinada por la Secretaría Técnica del Frente Social y se organizó en varios niveles y momentos. El nivel de consulta alcanzó, además de a las organizaciones del nivel central del Estado, a organizaciones de protección y exigibilidad de derechos ciudadanos, gobiernos seccionales, instituciones desconcentradas, redes, movimientos sociales y actores locales participantes en talleres cantonales de consulta, además de consultar a adolescentes, niños y niñas, técnicos y especialistas. Al igual que en el caso de Bolivia, los movimientos sociales –muchos de ellos indígenas– formaron parte de la instancia deliberativa para el diseño y la contextualización de las políticas. Independientemente de esta participación y –a diferencia del caso boliviano–, Ecuador tiene, desde que entró en vigencia el Código de la Niñez, grandes avances en la conformación del Sistema Descentralizado de Protección Integral a la Niñez y la Adolescencia, donde actualmente se han conformado 79 Consejos Cantonales de la Niñez y otros se encuentran en proceso de constitución. Esto significa que la participación social también posee espacios institucionalizados, ya funcionando desde el Sistema Descentralizado de Protección y liderados por el Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia.

Por otra parte, no es posible omitir las participaciones sociales en la Propuesta de Niñez y Adolescencia para la Asamblea Constituyente, la Agenda Social de la Niñez y Adolescencia 2007-2010, el Convenio con el Consejo Nacional de la Judicatura para la capacitación de sus funcionarios en el enfoque de derechos de niñez y adolescencia, y el propio Observatorio de Niñez y Adolescencia, que la sociedad civil ha desarrollado con índices que permiten medir el cumplimiento de los derechos de la infancia. Otro elemento que da cuenta de la participación social en las instancias de consulta de las políticas es el propio Consejo Consultivo Nacional de Niñas, Niños y Adolescentes, creado el 30 de julio de 2007.

En síntesis, existen en la región valiosos esfuerzos, de dimensiones y envergaduras diferentes, tanto vinculados con estrategias de trabajo interinstitucional como articulados entre niveles de gobierno. En este sentido, es importante señalar que, según la etapa en que la política pública se encuentre evolucionando (diseño, ejecución, seguimiento o evaluación), se presentan distintas instancias complementarias en el tipo de estrategias, entre las que se destacan:

- la conformación de Comisiones multisectoriales asesoras;
- los grupos de trabajo técnico interinstitucionales, dirigidos a detectar políticas sociales destinadas a los niños, niñas y grupos prioritarios, de manera de constatar qué programas, proyectos, servicios y/o beneficios son dirigidos a ese grupo;
- la conformación de Consejos nacionales de infancia, Consejos de políticas sociales, como organismos ejecutores de las políticas integrales;
- los Sistemas integrales de protección.

Las dos últimas instancias complementarias no fueron tan visibles durante el análisis de las políticas como cuando se revisaron los rediseños institucionales destinados a la aplicación efectiva de las leyes de primera infancia, en el capítulo anterior. Por otra parte, las instancias participativas de la sociedad civil tienden a tener una presencia constante en el diseño de las políticas de primera infancia, muchas veces involucradas junto con la participación intersectorial y de los distintos niveles de Estado, aunque se ubican preferentemente en las instancias deliberativas y de consulta durante el diseño de los planes nacionales o las políticas rectoras y, también, en la representación de la sociedad civil en los Consejos nacionales, regionales o locales de Niñez, así como en los sistemas de protección integral. Estas últimas representan, para la sociedad civil, instancias participativas de permanencia mayor.

## ¿QUIÉNES SON LOS SUJETOS DESTINATARIOS DE LAS POLÍTICAS DE PRIMERA INFANCIA?

A partir de que la integralidad se presenta asociada directamente con el enfoque de derechos y que lleva a reconocer las necesidades de los niños y niñas como derechos exigibles y como parte de sus derechos humanos, se obliga a los países (en el marco de la CDN) a que se preste urgente atención para garantizarlos. Sin embargo, vista la problemática desde los sujetos destinatarios, es interesante explorar la existencia de ciertas respuestas que, por parte de los Estados, no se reducen a tener como destinatarios exclusivos de las políticas de primera infancia a las niñas y a los niños.

¿Qué otros destinatarios son necesarios dentro de las políticas de primera infancia para que los niños se conviertan en sujetos de derechos y se alcance la integralidad deseada? La búsqueda de respuestas ha requerido una revisión sobre las argumentaciones que definen a los sujetos que realmente gozan de los esfuerzos que están en ejecución para atender a la niñez en los distintos países de la región. ¿Se apoya exclusivamente a los niños y niñas?, ¿se apoya a las familias?, ¿se apoya a la comunidad? En esta sección, la idea se centra en identificar, además de a los sujetos destinatarios, cuál es el énfasis con el que se los incorpora en los documentos de política pública.

La tendencia regional es la de involucrar –aunque con diferencias en el énfasis empleado– a los tres sujetos. En el caso de “Chile crece contigo”, por ejemplo, no sólo es constante la definición de que la integralidad surge de atender a tres destinatarios (niñas y



niños, familia y comunidad) sino que más bien se cita a la familia como el sujeto de las políticas destinadas a la primera infancia. Entre los principios rectores de esta iniciativa, está explícitamente mencionada la familia como actor clave y, a la vez, se habla de una familia que está instalada en una comunidad determinada y que tiene capacidad para facilitar o entorpecer la meta del desarrollo integral. De esta manera, se asume que familia y comunidad conforman el entorno del desarrollo integral propiamente dicho.

Al igual que Chile, Brasil y su Plan Nacional de Promoción, Protección y Defensa de Derechos de Crianza y Adolescencia y Convivencia Familiar y Comunitaria colocan ostensiblemente a la familia como centro de las políticas públicas. E incluso se mencionan los conceptos de “familia natural”, “familia extensa” y “red social de apoyo”. Desde este marco conceptual, se despliega un concepto de familia y contexto sociocultural, comprendido como ambiente familiar y comunitario a ser considerado.

Otro de los países que se puede mencionar dentro de este grupo es Nicaragua. Aún cuando en todos los esfuerzos implementados, pone el énfasis sobre el niño o la niña, Nicaragua expresa la misma postura que Chile y Brasil en torno a la centralidad de la familia. En su Política Nacional de Atención Integral a la Niñez y la Adolescencia, se sostiene que la familia en sus diversas formas: monoparental, ampliada y nuclear, es la base fundamental para el desarrollo integral de los niños, niñas y adolescentes.

Por su parte, Cuba (a través del Programa “Educa a tu hijo”) y Ecuador (con su Plan Decenal) coinciden en concebir a la familia como la condición fundamental para el desarrollo humano integral. En este sentido, la familia constituye un actor público fundamental y el eje transversal de las políticas para el ejercicio de los derechos de los niños. En ninguno de los casos se abordan problemáticas específicas por tipos de familia, y las políticas están dirigidas a la familia de manera integral.

Argentina, El Salvador y Colombia constituyen ejemplos que hacen hincapié simultáneamente sobre los tres sujetos destinatarios ya mencionados. En el caso específico de El Salvador, se menciona que, para favorecer a niñas, niños y adolescentes como

beneficiarios directos, los beneficios deben realizarse a través de diferentes modalidades de atención que involucren a las familias y a las comunidades. Por otra parte, en el país se lleva a cabo el denominado Programa “Ternura”, que incluye explícitamente como destinatarios de los apoyos a niños y niñas de 0 a 7 años, a sus familias y a las comunidades.

Colombia, por su parte, conforma uno de los países (junto con Honduras) que posee mayor cantidad de programas nacionales destinados a la primera infancia, con los cuales complementa los apoyos a los tres sujetos destinatarios. En este país, la Política de Primera Infancia “recibe” a los programas ya existentes en su marco y logra el otorgamiento de apoyos para cada uno de sus destinatarios.

Quizá podría señalarse alguna diferencia en torno a los casos de Costa Rica y de Venezuela. En el primero de estos países, si bien se incluye como eje a las niñas y niños, además de destinar políticas generales a la familia y a la comunidad, lo que vuelve particular a su política de infancia es el hecho de tener como sujetos destinatarios a los centros educativos. Si bien en la región la mayoría de las políticas públicas destinadas a la niñez incorpora a los centros educativos como espacios institucionales donde éstas se ejecutan, no los mencionan explícitamente como “sujetos destinatarios de la política de primera infancia”, algo que sí ocurre en el caso de Costa Rica.

Por su parte Venezuela, a través del Programa de Apoyo a la Infancia y Adolescencia (PAIA), toma como destinatarios para lograr la inclusión social y el pleno disfrute de los derechos de la niñez a los propios niños y adolescentes, a las entidades de atención que desarrollan proyectos en las áreas de prevención, al Sistema de protección de niños, a los Consejos Estadales de Derechos, los Consejeros de protección, las Defensorías municipales, las familias y las comunidades. La Política Nacional de Niñez y Adolescencia de Costa Rica y el mencionado sistema de Venezuela conforman dos antecedentes de políticas públicas dirigidas a la niñez que contemplan el mayor abanico de sujetos destinatarios en pos de garantizar la integralidad.

Finalmente, entre aquellos países que enfatizan tener como destinatarios “privilegiados” a los niños y niñas, para el ejercicio efectivo y el disfrute pleno de sus derechos, se encuentran Paraguay y Honduras. En este sentido, se podría concluir que la integralidad vista desde los sujetos destinatarios sólo sería posible en la medida en que los Estados de la región involucren la mayor cantidad de sujetos destinatarios en sus políticas públicas. Esto plantea la situación paradójica de que la mejor política pública para alcanzar la integralidad en el cumplimiento de los derechos de la primera infancia será aquella que no se restrinja a la primera infancia como sujeto de política sino, más bien, que se extienda hacia la familia y la comunidad donde las niñas y los niños viven y se desarrollan.

## ¿FOCALIZACIÓN, UNIVERSALIZACIÓN O AMBAS?

Con excepción de Cuba –donde las políticas son universales y las garantías constitucionales y las políticas dirigidas a la niñez anteceden a la propia Convención sobre los Derechos del Niño– en América Latina existen al menos tres modos de articular acciones focalizadas y acciones universales. Un primer grupo de países aplica el criterio de focalización como subsidiario del de universalidad; otros ponen énfasis en la focalización de los apoyos y, finalmente, un tercer grupo de países aplica una estructura mixta de apoyos, sin enfatizar un criterio sobre otro.

## SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN DE LOS ESFUERZOS FINANCIEROS DE LOS ESTADOS PARA MEJORAR LAS CONDICIONES DE VIDA Y DESARROLLO DE LA PRIMERA INFANCIA

**JAVIER CURCIO\***

Los Estados ejercen el rol de garantes para el cumplimiento efectivo de los derechos del niño, en particular, para la franja etaria que comprende a los más pequeños. Desde el punto de vista económico y financiero, es relevante identificar cuál es la inversión que se destina a los niños y las niñas a través de los presupuestos públicos, cómo el sistema tributario de un país afecta a su bienestar y condiciones de vida, de qué manera se determinan las decisiones de asignación de fondos y a través de qué procesos se disponen los recursos para el financiamiento de las políticas, las iniciativas y los programas.

Mejorar las condiciones de vida y propiciar el desarrollo requieren de la implementación de políticas públicas adecuadas a las necesidades específicas de la población de los niños en sus primeros seis años de vida, que sean sostenibles en el mediano plazo. La implementación efectiva de estas iniciativas sólo es posible mediante la asignación de recursos suficientes para su financiamiento. En este contexto, cobra especial importancia identificar y disponer información presupuestaria y fiscal, que permita orientar las decisiones de asignación y seguimiento de los recursos para el financiamiento de las políticas públicas.

Un esquema de información financiera objetiva, actualizada y disponible permitiría mejorar la relación entre los tomadores de decisión, responsables de las políticas públicas, y los encargados de implementar la política fiscal, lo que dotaría de mayor previsibilidad a su financiamiento.

Entre los países de la región de América Latina existe una importante heterogeneidad acerca de las políticas públicas implementadas, tanto en lo referente a la variedad de prestación de servicios y a su desempeño, como a las responsabilidades de gestión y a las fuentes y formas de financiamiento. Esta heterogeneidad limita el grado de comparabilidad de algunos indicadores, en particular, de aquellos relacionados con la estructura y el nivel de gasto, por lo tanto, se requiere definir e implementar una clasificación metodológica que permita el análisis comparado entre las diferentes situaciones.

Por otra parte, para ir avanzando en la definición de medidas comparables entre regiones y países que orienten la toma de decisiones en materia de asignación de recursos públicos, es necesario elaborar criterios de estimación de los esfuerzos de los Estados orientados al cumplimiento de los derechos de los niños pequeños, con características homogéneas entre los diferentes países.

En consecuencia, se propone avanzar en el proceso de cuantificación –en términos financieros– del esfuerzo desarrollado por los Estados, a través de sus diferentes niveles de gobierno, para mejorar la situación de los niños pequeños desde los diferentes sectores y en las diversas regiones de los países. El establecimiento de una Serie de gasto público dirigida a la primera infancia, que dé cuenta de la calidad y cantidad de los recursos invertidos posibilitaría la realización de estudios y documentos de análisis que

\* Investigador docente de la Universidad Nacional de General Sarmiento y de la Universidad de Buenos Aires. Consultor en temas de financiamiento para el desarrollo.



contribuyan al debate y a la difusión de información, y ello permitiría mejorar la toma de decisiones sobre la asignación de los recursos. Esta información resulta fundamental, tanto para alimentar las políticas públicas en los distintos niveles del Estado como para orientar las acciones de participación de las organizaciones de la sociedad civil, que se requieren para sostener y adecuar las políticas públicas a las múltiples necesidades.

A pesar de la importancia que entraña esta información, su elaboración no es sencilla. En las clasificaciones presupuestarias habituales de los Estados, no existe una categoría específica que registre el gasto de acuerdo con las franjas etarias de la población objetivo de las políticas comprendidas. Por lo tanto, la medición del gasto público dirigido tanto a la niñez como a la primera infancia constituye un dato a construir, a partir de la identificación de los programas e iniciativas que impactan en estos grupos poblacionales específicos. Para ello, se requiere analizar transversalmente los presupuestos de las distintas áreas del Estado que participan en la implementación de políticas sociales e identificar la proporción de las erogaciones que se dirigen a los habitantes comprendidos en la franja etaria bajo análisis.

Como antecedente, puede mencionarse el trabajo que UNICEF viene elaborando junto a varios países en la definición metodológica, la cuantificación y el análisis del gasto público dirigido a la niñez y la adolescencia, a través de la iniciativa desarrollada junto con el Ministerio de Economía y Producción de la República Argentina desde el año 2004.<sup>1</sup> Si bien estas experiencias

comprenden a la franja etaria de 0 a 18 años de edad, los objetivos perseguidos son coincidentes, en el sentido de evaluar el esfuerzo financiero de los Estados orientado a garantizar el cumplimiento de los derechos del niño.

Sobre la base de la experiencia de medición del gasto público dirigido a la niñez desarrollada en varios países de América Latina,<sup>2</sup> se recomienda organizar el seguimiento mediante el análisis de las erogaciones enmarcadas en políticas públicas que impactan en niños y niñas menores de 6 años de edad a través de dos criterios.

Desde el punto de vista del grado de especificidad de las acciones que lleva a cabo el Estado en relación con la población objetivo a la que ellas se dirigen, es posible clasificar el gasto público en *Gasto Específico* (en programas específicamente dirigidos a niños de hasta 6 años de edad); *Gasto Indirecto* (proporción de las erogaciones que benefician a niños a través de programas dirigidos a la familia u otros agentes); *Gasto Ampliado* (proporción del gasto dirigido a niños mediante iniciativas que benefician a grupos poblacionales más amplios, de los cuales los niños pequeños conforman sólo una parte) y *Gasto en Bienes Públicos*, que impactan sobre toda la sociedad en forma indivisible y no excluyente.

La segunda clasificación de los programas y/o actividades destinados a la primera infancia, que conforma la definición metodológica que se propone para analizar el gasto público dirigido a esa franja etaria, corresponde al análisis según las áreas temáticas funcionales del Estado. De acuerdo con este criterio y teniendo en cuenta

1. Al respecto, véanse: UNICEF - Ministerio de Economía y Producción de la República Argentina (2004), "Gasto Público Dirigido a la Niñez en la Argentina" y UNICEF - Oficina de Argentina (2004), "Inversión social en la niñez argentina. Boletín de divulgación N° 1".

2. Para más detalles sobre la metodología establecida en el caso de la Argentina, véase Ministerio de Economía y Producción de la República Argentina (2004), ob. cit.

las clasificaciones adoptadas en los países de la región de América Latina, se sugiere el establecimiento de las siguientes categorías funcionales de gasto: *Ayuda directa; Condiciones de vida; Deportes, recreación y cultura; Desarrollo e integración; Educación; Nutrición y alimentación; y Protección del niño y salud.*

Definido el universo y las clasificaciones de la manera expuesta, la aplicación metodológica consiste en reclasificar el gasto del Estado en sus diferentes niveles de gobierno dentro de estas pautas. Ello implica

analizar cada programa y actividad que conforman el gasto público desde un punto de vista presupuestario, identificar la población objetivo a la que ellos se dirigen y luego clasificar las distintas iniciativas en las clases y categorías definidas. El desarrollo del proceso requiere tomar contacto con las distintas áreas del gobierno que participan en la ejecución de las políticas sociales y profundizar el conocimiento sobre la forma de registro y la disponibilidad de la información a nivel de los programas y las actividades relacionados con la primera infancia en cada área y en sus diferentes niveles.



A partir de este agrupamiento, se comentan algunos casos paradigmáticos que ilustran cada una de las distintas argumentaciones y posturas acerca de los esfuerzos detectados en torno a los apoyos brindados a la primera infancia.

• **Países que enfatizan el criterio de focalización como subsidiario del de universalidad**

Para el primer grupo se cita a Uruguay, que representa un caso significativo de aplicación del criterio de focalización como subsidiario del de universalización. El argumento aparece vigente tanto en la Estrategia Nacional para la Infancia y la Adolescencia (ENIA) como en el Plan de Equidad, ambos documentos rectores de política pública en materia de niñez. En la ENIA, el país fundamenta regirse por el criterio de universalización y admite que mediante acciones focalizadas “se trata de complementar y no de sustituir a las políticas universales”. En este caso, la focalización deberá entenderse sólo como un recurso para la aplicación de acciones específicas o como instrumento de reducción de brechas de equidad. De acuerdo con el documento oficial, el enfoque implica “aumentar la calidad de servicios públicos de manera de atraer a los sectores medios y aumentar la heterogeneidad de la población usuaria, volviendo a construir espacios de integración”. Por otra parte, en el caso del Plan de Equidad se sostiene que las pautas de discriminación positiva en los servicios sociales universales habilitan y mejoran el acceso a las políticas, los bienes y servicios universales de los sectores sociales de mayor exclusión o pobreza, como el sector afrodescendiente.

• **Países que ponen el énfasis de las políticas en la focalización de los apoyos**

En el caso de Paraguay, se asume explícitamente desde lo discursivo la convergencia de los dos tipos de apoyos. Sin embargo, también explícitamente se fundamenta otra cosa. En una primera instancia, se cita la formulación e implementación de políticas universales básicas, con enfoque de derechos en materia de niñez, que promuevan la protección integral, y el diseño y la ejecución de políticas focalizadas en problemáticas específicas que afectan a sectores especialmente vulnerables. Sin embargo, en una segunda instancia, el país argumenta que “para hacer realidad el objetivo que se propone la POLNA se debe promover un cambio de enfoque de visión”. Para lo cual el documento de esta política instala: “el criterio de focalización de las acciones en busca de obtener la mayor eficacia y eficiencia posibles en las acciones que se realicen y como un requisito de gestión para asegurar la cobertura de los sectores más vulnerables, el desarrollo de sistemas adecuados de prestación de servicios ajustados a las necesidades y la extensión a la población de menores recursos de las oportunidades y opciones básicas necesarias para promover niveles adecuados de desarrollo humano”.

Si bien Paraguay sostiene argumentativamente la complementariedad y la convergencia entre las políticas sociales focalizadas y las universales, guarda el criterio de universalización para promover fundamentalmente “la transversalización e institucionalización del enfoque de derechos” en el conjunto de políticas, y aplica en la práctica el criterio de focalización, para accionar y gestionar la cobertura de los servicios en los sectores más humildes.

Similar a Paraguay resultan las argumentaciones de la política de primera infancia en Colombia. Este país asume la evidencia de la tensión entre focalización-universalización y admite que la discriminación positiva es el camino para universalizar “porque no se universaliza si no se focaliza en los vulnerables (niños en situación de pobreza y miseria)”. Según los documentos oficiales, el significado de los derechos como horizonte en

la política de primera infancia implica pensar en la universalización como meta fundamental. A partir de este argumento, la búsqueda de la equidad requiere focalizar la atención en los niños, las niñas y las familias que se encuentran en mayor riesgo o desprotección. Para que la política de primera infancia logre sus objetivos,<sup>6</sup> la focalización debe operar como principio para el logro de la equidad, ya que posee una función distributiva (Política Pública Nacional de Primera Infancia. Colombia por la Primera Infancia, 2007).

Estas ideas tienen una presencia mayoritaria en la región, motivo por el cual la tendencia es generar argumentos que permitan, en la práctica, diseñar y construir mecanismos capaces de garantizar un mejoramiento de la equidad social, dando –como en este caso– “más insumos sociales a los que más necesitan”, sin considerar dentro de una batería de posibilidades la de mixturar los sectores sociales como una forma de reducir las asimetrías, apostar a la integración social o a reducir la fragmentación desde los servicios públicos. Si bien el discurso de la universalización ha ido retornando a las agendas de discusión, tanto en la práctica como en las definiciones de los apoyos, el criterio que finalmente se enfatiza durante la última década es el criterio de “focalización de las acciones”.

Hasta aquí se podrían citar por lo menos dos posturas argumentativas pero que poseen tres matices diferentes: la subsidiaridad de la focalización, que en el caso uruguayo no presenta dudas y, luego, dos matices en torno a la focalización como forma de lograr la meta de la universalización: desde una aparente convergencia discursiva entre universalización-focalización, en el caso de Paraguay, y desde la admisión de la tensión focalización-universalización, en el caso de Colombia.

• Países que aplican una estructura mixta  
de apoyos sin enfatizar un criterio sobre otro

Finalmente, entre los países cuyas argumentaciones no enfatizan un tipo de apoyo sobre otro y que aplican una estructura mixta, se encuentran Chile y Costa Rica. En la práctica, “Chile crece contigo” opera mediante una batería de apoyos, universales algunos, focalizados otros. Así, se otorgan prestaciones universales, básicamente orientadas a programas educativos, programas de comunicación y propuestas de mejoramiento legislativo. En segundo lugar, se otorgan apoyos para todos los que se atienden en el sistema de salud pública, con programas de seguimiento de la trayectoria del desarrollo del niño y el Programa de Apoyo al Desarrollo Biopsicosocial que opera en temas como: cambios biopsicológicos de la madre, necesidades de apoyo del entorno, derechos laborales, consejos y orientaciones en las etapas de nacimiento y parto. Finalmente, en tercer lugar, se otorgan apoyos diferenciados para niños y niñas en situación de vulnerabilidad. En este tipo de cobertura, se concentra la batería más compleja y completa de acciones: un Subsidio Único Familiar (SUF) automático para todos los niños y niñas que pertenecen al 40% de familias más vulnerables, sala cuna, jardín infantil (de jornada parcial, completa o extendida) para las madres que trabajan, estudian, buscan trabajo o que se encuentran en situación de vulnerabilidad, acceso preferente a la oferta de servicios públicos (habitabilidad, capacitación, etc.), ayudas técnicas para niños y niñas con necesidades especiales, modalidades de apoyo al desarrollo infantil para niños y niñas con algún rezago en su desarrollo, e iniciativas comunitarias de apoyo al desarrollo infantil.

6. La “Política Pública Nacional de Primera Infancia. Colombia por la Primera Infancia” tiene como objetivo no sólo promover acciones y estrategias que mitiguen las NBI (necesidades básicas insatisfechas) de los niños menores de 6 años sino que además debe orientarse fundamentalmente hacia la constitución integral de sujetos autónomos, capaces de desarrollar sus potencialidades.

En el caso de Costa Rica, su política considera además de la combinación de acciones universales y focalizadas otros apoyos denominados “de carácter preventivo”. Éstos se distribuyen en las situaciones en que hace falta disminuir el riesgo y la vulnerabilidad, mientras que las acciones focalizadas son destinadas a quienes efectivamente enfrentan problemas para reivindicar derechos que les han sido violentados. Cada una de las prestaciones de Costa Rica está organizada por etapas del ciclo de vida, por dimensiones de la vida y por niveles de apoyo. De esta manera, los apoyos son distribuidos según el esquema mencionado en: (i) nivel primario (son políticas de carácter universal, para garantizar los derechos a todas las personas menores de edad), (ii) nivel secundario (son políticas preventivas adicionales, para disminuir situaciones de riesgo y vulnerabilidad), y (iii) nivel terciario (son políticas focalizadas, para quienes enfrentan o se encuentran en problemas, para reivindicar los derechos que les han sido violentados).

Al observar comparativamente los esfuerzos realizados por los diferentes países, Uruguay aparece como el único caso de la región donde la estrategia explícita es acercar a los sectores medios a los servicios públicos estatales. En este caso, la universalización operaría entonces como un recurso de acercamiento socioespacial, en la medida que los servicios públicos se conviertan en un factor de integración y eliminación de las fronteras sociales y geográficas entre los habitantes del país.

Se ha comprobado que las medidas de focalización no han logrado, en la mayoría de los países, revertir la situación de los pobres y no hay certeza absoluta sobre cuánto han logrado los Estados respecto de garantizar la integralidad de los derechos de la infancia. Pero aun así, una reflexión posible frente a las alternativas de respuestas que han generado los países de la región resulta de la necesidad de alcanzar mayores esfuerzos –en un sentido cuantitativo y cualitativo– que no sólo apunten a obtener mayores insumos sociales para quienes menos tienen sino más bien en lograr efectivamente la sinergia necesaria entre el cumplimiento de los derechos universales de acceso a los servicios públicos estatales y la verdadera inclusión y mixtura de todos los sectores sociales. Sólo se habrá puesto fin a un sistema perverso de institucionalización y reproducción de las desigualdades a través de los servicios sociales cuando los esfuerzos de los Estados de la región logren que, fundamentalmente, la educación y la salud gratuita y pública reciban conjuntamente a los distintos sectores de la población.



El hecho de que los servicios sociales públicos y estatales no tengan como destinatarios exclusivos a los pobres será un esfuerzo de peso que no sólo indicará que en esos países todas las clases acceden a los servicios sociales sino que la calidad de los mismos respeta la dignidad de las personas que los usan. Cuando esto sea posible, las políticas de apoyos universales y focalizados, en su justa medida y forma, habrán efectivamente aplicado las estrategias integrales de prioridad sobre la niñez, y por fin los Estados habrán efectivizado el compromiso y la responsabilidad asumidos en 1990, durante la Primera Cumbre Mundial de la Infancia, de cumplir con la protección integral de todos los niños y las niñas de la primera infancia.

## ¿QUÉ HAY MÁS ALLÁ DE LA CDN?

Si bien los lineamientos que se desprenden de las recomendaciones orientadas a generar políticas que permitan a los Estados hacer efectivo el compromiso asumido en la ratificación de la CDN han sido los grandes inspiradores de las políticas de primera infancia en la región, en el diseño de varios de los programas que están vigentes aparecen avances que manifiestan otros debates hoy presentes en el campo de las políticas sociales. Entre ellos, es importante mencionar: las políticas que incluyen perspectivas sensibles al género o a los ciclos de vida, las centradas en la idea de desarrollo, las políticas con base en el territorio o en escenarios culturales, o aquellas en las que estas dos perspectivas son reunidas bajo la noción de “enfoque geocultural”.

Una de las iniciativas que se destacan por incorporar varios de estos enfoques es la protagoniza por Bolivia en su Plan Nacional de Desarrollo “Vivir bien” (PND). Allí, entre otras cosas, se explica una concepción de desarrollo que se fundamenta justamente en “el vivir bien”, considerando para poder definirlo ciertos elementos comunitarios, expresados en el encuentro entre pueblos y comunidades, respetando la diversidad e identidad cultural, así como la intersectorialidad en la atención de los niños y las niñas. “Se busca vivir en equilibrio con la naturaleza y el medio ambiente, valorando la demanda de humanización del desarrollo que va más allá de lo material y económico. ‘Vivir bien’ se entiende como el acceso y disfrute de bienes materiales y la realización efectiva, subjetiva, intelectual y espiritual en armonía con la naturaleza y en comunidad con los seres humanos” (PND).

En este documento, Bolivia reconoce, en primer lugar, que los niños y niñas son actores del “presente” del desarrollo y que no solamente representan “el futuro” del país, y asume que no pueden construir capacidades por sí solos sino que éstas se desarrollan en las familias, comunidades y en los entornos sociales que condicionan la forma de inserción de los niños en la sociedad. En segundo lugar, Bolivia reconoce que existen varias formas de ser niño en el país: “... las vivencias son diferentes, lo que establece también diferencias en el desarrollo físico, nutricional, psicológico y emocional, cada niño enfrenta realidades diferentes que van desde aquellos que se desenvuelven en entornos familiares estables a los que viven en condiciones de abandono y maltrato” (PND). Esta afirmación puede ser interpretada desde dos sentidos: (i) la diversidad de vivencias en lo geocultural, lo que explicita la diversidad de naciones que conviven en el seno del territorio nacional, y (ii) la diversidad de vivencias en lo social, lo cual explica la diversidad de situaciones socioeconómicas que condicionan el desarrollo de la niñez boliviana.

Entre los países que también argumentan coincidir con varios enfoques complementarios al de derechos, se encuentra Costa Rica. En este caso, se opera sobre marcos

teóricos provenientes de tres ejes: a) el de derechos, que garantizaría el cumplimiento y exigibilidad de los derechos humanos, b) el enfoque humanístico, que enfatiza la dignidad de las personas, y c) el enfoque de desarrollo integral de las personas, que contempla edades, aéreas y contextos en los que se da el desarrollo humano, así como los niveles de intervención requeridos. Este último enfoque integraría el enfoque del ciclo de vida y el enfoque territorial. Los argumentos en torno al enfoque del ciclo de vida se sostienen en la necesidad “de respetar la especificidad de cada grupo y mantener su integralidad; es decir, incorpora los elementos y componentes requeridos para que los niños, niñas y adolescentes puedan ir pasando por las diferentes etapas y siendo atendidos y atendidas en forma integral en cada una de ellas” (Política Nacional).

Podría afirmarse que en la región el enfoque del ciclo de vida es el más utilizado como complementario del enfoque de derechos. La mayoría de los países lo aplica, aun cuando no lo mencionen, en tanto diseñan y ejecutan políticas diferencias por etapas de vida de la niñez y adolescencia: primera infancia y niñez en edad escolar y, a la vez, éstas diferenciadas por ciclo escolar. En Perú, por ejemplo, al enfoque del ciclo de vida también se lo llama “enfoque evolutivo”. En sus documentos oficiales, este país explica que este enfoque opera bajo la estrategia metodológica denominada “línea de vida”, “a través de la cual se puede entender y capturar la multiplicidad de factores que inciden en el desarrollo de cada niño, niña o adolescente y que adquieren especial relevancia en etapas o momentos específicos de su vida. En este sentido, el presente plan ha considerado cuatro grupos principales: 1) temprana y desarrollo de la primera infancia (de 0 a 5 años), que incluye la etapa del embarazo, el parto y puerperio, 2) niñez y escuela primaria (de 6 a 11 años), 3) adolescencia (de 12 a 17 años), y 4) derechos para todo el ciclo de vida (de 0 a 17 años)” (PNAIA).

En el caso de Perú, otros ejes se suman y se presentan como transversales a los enfoques. Éstos son: género, pobreza y diversidad cultural. No obstante, retomando la perspectiva del ciclo de vida, Perú es uno de los países donde con mayor detalle se explicitan los rangos por edad. En la generalidad de la región se menciona la importancia de dimensionar los alcances de las políticas de protección integral desde una lógica del reconocimiento de la diferenciación etaria, pero los agrupamientos están más simplificados, como en el caso de Ecuador, donde se organiza por grupos de niños y niñas menores de 6 años, niños y niñas de 6 a 12 años no cumplidos, adolescentes, y hombres y mujeres.

También puede observarse como una modalidad muy extendida en la región que al enfoque del ciclo de vida se le sume el enfoque de género. En estos casos, muchos de los países, fundamentalmente los centroamericanos y andinos, refuerzan el énfasis en el reconocimiento diferenciado de niñas y niños. En el Plan Decenal ecuatoriano, por ejemplo, se argumenta que los grandes contenidos de las políticas de protección integral se refieren indefectiblemente a los sujetos que las fundamentan social y jurídicamente. “De esta misma consideración emergen dos cuestiones consustanciales a los sujetos diferenciados de las políticas. La primera se refiere al género, en realidad el Código de la Niñez y Adolescencia desde el primero al último de los artículos distingue al niño de la niña, a la adolescente del adolescente y les confiere un estatus igualitario. Esta distinción de género llevará a adoptar un enfoque de equidad de género al momento de definir y decidir sobre las políticas, metas y estrategias. La segunda cuestión se refiere a que esta diferenciación incluye la interculturalidad, porque no se aborda a niños, niñas y adolescentes en contextos abstraídos de las condiciones culturales y sociales concretas de sus familias, pueblos y comunidades, sino

a sujetos diferenciados por sus entornos cotidianos, pero iguales en sus derechos y garantías ciudadanas” (Plan Decenal de Atención Integral a la Primera Infancia).

Por otra parte es interesante señalar que, en Ecuador, si bien no se habla directamente de enfoque territorial, se considera junto al enfoque de equidad de género, que la diferenciación debe incluir la “interculturalidad”, ya que no se aborda a niños, niñas y adolescentes en contextos abstraídos de las condiciones culturales y sociales concretas de sus familias, pueblos y comunidades, sino a sujetos diferenciados por sus entornos cotidianos, pero iguales en sus derechos y garantías ciudadanas. Luego, en la operativización de la política, se cita la Agenda Nacional en el nivel local y la elaboración de la Tercera Encuesta Nacional de la Niñez y la Adolescencia con desagregación cantonal, con el propósito de analizar la incidencia política con las autoridades nacionales y locales. En Ecuador, la Agenda de la Niñez se construye con la idea de determinar seis políticas que atiendan las especificidades de las distintas regiones del país.

Resulta particularmente apropiado observar los distintos atisbos del enfoque de territorio en los esfuerzos destinados a la primera infancia. Así, se puede detectar que algunas de las políticas públicas de la región comienzan a operar con una tendencia a territorializar las acciones, pero si bien este enfoque está presente en los documentos –lo cual supone considerar las singularidades locales, reforzando los canales de participación y coordinación con las unidades menores de aplicación de la política (por ejemplo, municipios y regiones)–, estas presencias son aún lo bastante incipientes. Entre los países que aplican este criterio y lo enfatizan explícitamente, se encuentra Uruguay, tanto en lo que se refiere a la política específica sobre Niñez en la ENIA –Estrategia Nacional para la Infancia y la Adolescencia (2010-2030)– como en su Plan de Equidad.

En la ENIA, el enfoque de territorio queda expresado como la posibilidad de generar puentes que permitan acercar a los diversos sectores sociales, revirtiendo los procesos de segregación socio-territorial, reconstruyendo y vinculando el entramado territorial y urbano, y aprendiendo a convivir con las diferencias. Al mismo tiempo, se debe asumir, según la ENIA, la responsabilidad de generar oportunidades para todos, como punto de partida para propiciar una democracia sostenible. La implementación de la ENIA debe basarse en la promoción de la equidad en tres planos simultáneos: intergeneracional, de género y territorial. Tomado como principio de la ENIA, el plano territorial cobra centralidad cuando el documento expresa que “la segmentación residencial y la segregación social ampliamente reconocidas evidencian cómo el territorio opera como factor adicional productor y reproductor de desigualdades. En este sentido, la implementación de políticas de infancia y adolescencia deberá contribuir a la superación de los procesos de exclusión socio-territorial en articulación con las políticas urbano-territoriales”.

A la vez, como parte de la viabilidad institucional, la ENIA afirma que para lograr la aplicación efectiva y la articulación de las políticas de infancia y adolescencia se requiere, en primer lugar, una articulación no subsidiaria de la política económica; en segundo lugar, una estrategia de articulación y coordinación de carácter sistémico que rompa con la fragmentación institucional y se defina en la construcción de ámbitos intersectoriales de implementación conjunta y, cerrando el ciclo, plantea que se necesita gestionar la articulación de las iniciativas en el propio territorio: “con su doble condición de escenario de implementación de políticas centralmente definidas y espacio de producción de iniciativas que adquieren sentido sólo en la comunidad determinada, en función de sus identidades culturales, gradientes de problemas y densidad asociativa, entre otros factores” (ENIA). ■