

Derechos de la Infancia y políticas sociales: tensiones, paradojas y encuentros.

Fernandez Frank, María Marta, Magistris, Gabriela y Salzman Marina.

Cita:

Fernandez Frank, María Marta, Magistris, Gabriela y Salzman Marina (Agosto, 2010). *Derechos de la Infancia y políticas sociales: tensiones, paradojas y encuentros. Pre Congreso Sudamericano sobre Derechos de la Niñez y la Adolescencia.*

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/gabrielamagistris/10>

ARK: <https://n2t.net/ark:/13683/p8rn/82v>



Esta obra está bajo una licencia de Creative Commons.
Para ver una copia de esta licencia, visite
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.es>.

Acta Académica es un proyecto académico sin fines de lucro enmarcado en la iniciativa de acceso abierto. Acta Académica fue creado para facilitar a investigadores de todo el mundo el compartir su producción académica. Para crear un perfil gratuitamente o acceder a otros trabajos visite: <https://www.aacademica.org>.

Derechos de la Infancia y políticas sociales: tensiones, paradojas y encuentros

Autoras:

-Fernandez Frank, María Marta: Lic. en Trabajo Social (UBA) y maestranda en Derechos Humanos y Políticas Sociales (UNSAM).

-Magistris, Gabriela: Abogada (UBA) y maestranda en Derechos Humanos y Políticas Sociales (UNSAM) y doctoranda en Ciencias Sociales (UBA-CONICET).

-Salzman, Marina: Lic. en Ciencias de la Comunicación (UBA) y maestranda en Derechos Humanos y Políticas Sociales (UNSAM).

Filiación institucional: Universidad Nacional de San Martín, Escuela de Humanidades, Centro de Democratización y Derechos Humanos, Maestría en Derechos Humanos y Políticas Sociales.

Eje 4 - "Conflicto Social, Orden Jurídico y Protección de Derechos de la Niñez y la Adolescencia"

1.- Introducción

La relación entre el desarrollo de un país y el respeto y cumplimiento de los derechos humanos se manifiesta en los procesos políticos, sociales e institucionales que tanto el Estado como la sociedad civil desarrollan en pos del mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes. En palabras de Hannah Arendt (1996), es necesario entender el sistema de los derechos humanos como un mecanismo de construcción de igualdad y concebir la ciudadanía como "...el derecho a tener derechos".

La satisfacción y protección de los derechos no es tarea pura del Estado (aunque sí es el principal responsable), sino que la comunidad, las organizaciones de la sociedad civil y los ciudadanos deben promover cambios e iniciativas en la misma medida. Las transformaciones sociales, culturales, económicas, políticas y educativas que requiere el ejercicio efectivo de los derechos de la niñez y la adolescencia demandan la participación y el esfuerzo de todos.

Como es sabido, la raigambre del modelo tutelar que ha regido durante un siglo en las políticas sociales dirigidas a la infancia en América Latina, no concebía a los niños como sujetos de derecho (García Méndez, 1991; Larrandart, 1991). En este sentido, el hecho de que comenzara a desarrollarse el paradigma de los derechos humanos en lo atinente a la intervención social respecto de la infancia a partir de la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño, ha implicado un paso significativo más no suficiente, en la protección efectiva e integral de los derechos de la población infantil.

En la presente ponencia nos propondremos, dar cuenta de la compleja vinculación entre los Derechos Económicos Sociales y Culturales (en adelante, DESC) en la infancia y las políticas sociales de protección de derechos de Niñas, Niños y Adolescentes en nuestro país, procurando abordar el análisis desde las tensiones y paradojas que se producen en la tentativa de alcanzar un cumplimiento integral e interdependiente de sus derechos.

2.- Convención Internacional sobre los Derechos del Niño: antecedentes, contexto de surgimiento y características generales

El camino hacia la elaboración de instrumentos específicos de protección de derechos para grupos vulnerables, como la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño (en adelante CDN) en particular, se vincula directamente con el proceso general de especificación de derechos humanos y de mecanismos de protección regionales e internacionales.

En esta línea, se considera que la existencia de instrumentos jurídicos que especifican los derechos de ciertas poblaciones refuerzan el principio de universalidad de los derechos humanos, al explicitar

que existen particularidades que es necesario atender en pos de la plena dignidad humana y a los fines de alcanzar la igualdad entre distintos sujetos de derecho. (Di marco y otros, 2006). Se ha dicho en esta línea que el reconocimiento de los derechos de dichos grupos tiene una condición especial, digamos son una prioridad frente a la satisfacción de los derechos de la ciudadanía en general, dados sus niveles de vulnerabilidad social (Minujín, 1998).

Es importante mencionar que la propuesta inicial de redactar una Convención sobre los Derechos del Niño, amén de las declaraciones anteriores, como las de 1924 y 1959, surgió a finales de la década del 70', lo que conduce a enmarcarla dentro del contexto de Guerra Fría, donde la disputa sobre el contenido de los derechos humanos eran parte de la confrontación ideológica entre Este y Oeste. Así, los países pertenecientes al bloque soviético defendían la primacía de los derechos económicos y sociales, mientras que ciertos países occidentales, en especial Estados Unidos, reconocían como derechos humanos legítimos y prioritarios, aquellos de carácter civil y político.

De hecho, durante los primeros años de redacción de la CDN se avanzó lentamente por el predominio de posturas ideológicas irreconciliables que caracterizaron a la Guerra Fría. Por esto mismo, sostenemos que la propia CDN se inclina a favor de los derechos civiles y políticos, dejando en desventaja los DESC, como lo trataremos de demostrar a lo largo del trabajo.

El 20 de noviembre de 1989, la Asamblea General de la ONU aprobó por unanimidad la CDN, instrumento que se destaca por ser el más aceptado a nivel mundial ya que 191 Estados la han ratificado (con excepción de Somalia, Estados Unidos y el recientemente independiente Timor Oriental). La innovación que plantea la Convención consiste en considerar a los niños, niñas y adolescentes como sujetos de derecho, condición que se materializa principalmente a través del reconocimiento de sus derechos civiles y políticos.

Por su carácter vinculante, todo los Estados que la ratifican asumen el compromiso de respetar los derechos contemplados en ella y garantizar su disfrute a todos los niños, niñas y adolescentes bajo su jurisdicción, sin distinciones de ninguna especie.

En América Latina, la CDN se inserta en un proceso más amplio de reconstrucción de la democracia y fortalecimiento de los derechos de ciudadanía. Su contenido ha permitido reflexionar sobre las condiciones de vida de la infancia, dejando al descubierto las múltiples inequidades e injusticias que afectan a la niñez.

3.- ¿De qué hablamos cuando hablamos de Derechos Económicos, Sociales y Culturales?

Los derechos económicos, sociales y culturales son aquellos derechos denominados de segunda generación¹, entre los que encontramos el derecho a la vivienda, a la salud, a la educación, a la cultura, a un nivel de vida adecuado, a la protección de la familia, entre otros y surgen como consecuencia de las revoluciones obreras de los siglos XIX y XX.

Es necesario dejar aclarado que estas generaciones de derechos tienen relación estricta con el momento en que fueron consolidándose como reivindicaciones de derecho, exigibles y garantizables por el Estado. Sin embargo, de ninguna manera implica que se trata de generaciones como compartimentos estancos, no vinculados unos a otros. Por esto mismo, partimos de la base del carácter indivisible e interdependiente de los Derechos Humanos (tal y como se establece tanto en la

¹ Es clásica la clasificación de los derechos por generaciones. Así, la primera generación se corresponde con la de los derechos civiles y políticos, esto es, aquellos derechos que garantizan las libertades individuales (de expresión, asociación, religión, etc.) y la participación política. Los derechos de segunda generación, como se dijo, se corresponden con los DESC. Por su parte, los derechos de la tercera generación son los derechos que tratan de proteger las libertades individuales frente a las distintas injerencias que las amenazan, como consecuencia de las nuevas tecnologías y de las perversiones del sistema económico (ej; derecho a la intimidad, el derecho a disfrutar de un aire puro, el derecho a la información, los derechos del consumidor, el derecho a la protección del patrimonio, el derecho al medioambiente sano). Por último los llamados derechos de la cuarta generación se vinculan con los derechos derivados del uso de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación (TIC). Se consagran derechos de esta generación vinculados a la igualdad de condiciones de acceso a las nuevas tecnologías, la libertad informática, etc.

Conferencia de Teheran de 1968 como en la Conferencia Mundial de Naciones Unidas sobre Derechos Humanos de Viena 1993).

En efecto, la indivisibilidad e interdependencia de los derechos humanos reconoce que sin el goce de los DESC, los Derechos Civiles y Políticos (en adelante, DCP) se reducen a meras categorías formales y que, a la inversa, sin la realidad de los DCP, los DESC carecen, a su vez, de verdadera significación. Se sostiene así la indivisibilidad de los derechos humanos que significa que tanto unos como otros derechos son fundamentales para el desarrollo de la dignidad humana, base esencial del origen de los Derechos Humanos. Esto quiere decir además que todos los derechos humanos, tanto aquellos civiles y políticos como los DESC, tienen la misma jerarquía y son integrales e indivisibles. (Di Marco y otros, 2006; Cançado Trindade, 2004).

Se sostiene en este sentido que, tanto unos como otros derechos generan obligaciones negativas y positivas, postura contraria a la que emparenta a los DCP con las obligaciones negativas que admitirían únicamente la exigibilidad y a los DESC con las obligaciones positivas que dificultarían la exigibilidad. Estas distinciones suponen en realidad una visión del rol y funcionamiento del aparato estatal coincidente con la del Estado mínimo. Por el contrario, afirmamos que esa noción estatal es histórica y condicionada a determinada época por lo que merece una revisión. Desde esta perspectiva, las diferencias entre los DCP y los DESC son diferencias de grado, más que diferencias sustanciales, donde tal vez en los DESC haya más eje en las obligaciones positivas, pero abarca de todos modos ambos tipos de obligaciones al igual que en los civiles y políticos. (Abramovich y Courtis, 1997 y 2002).

Estándares mínimos de aplicación

Para poder referirnos a una política social respetuosa del enfoque de derechos, es necesario tener en cuenta un conjunto de estándares que surgen de la interpretación realizada de los tratados internacionales de derechos humanos. Estos estándares comprenden algunas obligaciones básicas:

1. Contenidos mínimos de los derechos.

Implica establecer un piso mínimo de referencia para poder evaluar el cumplimiento de las obligaciones de los Estados en los diferentes derechos. Se refiere en lo específico, a la obligación de los Estados de actuar en forma positiva a fin de garantizar el nivel esencial de cada uno de estos. El Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales ha definido que entre estas obligaciones básicas figuran las de garantizar el acceso a ciertos bienes y servicios de salud sobre una base no discriminatoria (Comité DESC, Observación General Nro. 3). Este contenido mínimo de garantía de DESC requiere pues un nivel mínimo de inclusión social digna y equitativa para todos los habitantes.

2. Progresividad y no regresividad

Es la obligación del Estado de mejorar progresivamente las condiciones de goce y ejercicio de los DESC. A contrario sensu significa que el Estado no puede adoptar políticas, medidas o prácticas regresivas que empeoren la situación, lo que es igual a decir que el Estado está impedido de reducir los niveles de protección vigente. Los gobiernos están obligados, por los Tratados Internacionales a avanzar progresivamente hacia el efectivo cumplimiento de los DESC. La obligación de adoptar medidas, utilizando para ello el máximo de los recursos disponibles, permite analizar los alcances de la obligación que posee el Estado de mejorar progresivamente las condiciones de goce y ejercicio de los DESC (Art. 2.1 del PIDESC). (Abramovich y Courtis, 2002).

3. No discriminación y protección prioritaria a ciertos grupos

La discriminación que engendra una sociedad que niega a muchos el goce de los derechos sociales, indica que no alcanza con garantizar un tratamiento similar para todos, sin considerar sus diferencias. Se hace necesario incorporar la diferencia como justificación de un trato especial, reconocer que el goce igual de derechos exige previamente, como política estatal, crear las condiciones para la

inclusión de los grupos excluidos (Ruíz, 2001): En efecto, los DESC son derechos fundamentales en tanto tienden a garantizar igualdad social y sustancial.

4. Producción de información y formación de políticas públicas

Sugiere la obligación de realizar diagnósticos sobre avances en las Políticas Públicas

5. Participación en diseño, implementación y ejecución de Políticas Públicas

Al considerar a los destinatarios como sujetos y no como objetos, se desprende la obligatoriedad de tomar a los mismos como parte importante en las distintas fases de construcción de una política pública.

6. Provisión de recursos efectivos (exigibilidad)

La consagración de los derechos en normas internacionales o nacionales puede interpretarse como un logro - inacabado - en la lucha por el reconocimiento. Sin embargo, la consagración normativa es una condición necesaria pero no suficiente. En efecto, si el Estado no cumple con sus obligaciones, deben estar disponibles los mecanismos de protección para exigir el cumplimiento de estas obligaciones debidas, los cuales comprenden la posibilidad del titular del derecho de utilizar los medios judiciales, entre otros, para reclamar por el incumplimiento de la obligación debida. Estos medios de protección deben estar consagrados normativamente (por ejemplo, acción de amparo, hábeas corpus, hábeas data) y deben estar dadas las condiciones estructurales para que el ejercicio de ellos sea efectivo (es decir, que existan jueces independientes, imparciales, juzgados suficientes, servicios jurídicos gratuitos, defensores oficiales suficientes, beneficio de litigar sin gastos, etc.).

7. Obligación del Estado de respeto, protección y satisfacción de los Derechos Humanos

Respeto: implica que el Estado debe abstenerse de realizar ciertas prácticas que afecten el ejercicio de los Derechos.

Protección: significa que el Estado tiene que proteger de conductas arbitrarias y abusivas de terceros que puedan afectar el goce de sus derechos.

Satisfacción: implica realizar medidas o acciones positivas dirigidas a garantizar los Derechos.

Las políticas públicas se configuran como un camino para efectivizar los derechos humanos. Por lo cual, puede entenderse que para alcanzar una política social inclusiva, deben generarse condiciones que promuevan y garanticen que la ciudadanía acceda en forma autónoma al conjunto de servicios sociales y puedan desenvolverse personal y socialmente (Lo Vuolo, 1995).

4.- ¿Nuevas leyes = nuevas condiciones para la infancia?

Desde que fue aprobada la CDN, se inició en América Latina un proceso de adecuación legislativa e institucional tendiente a recoger sus postulados; a la vez que se intentó dismantelar el anterior modelo de cuya crítica partió la Convención.

Es importante, de todos modos, dejar sentado que este proceso de internacionalización de los derechos humanos de los niños se da, en América Latina, en un contexto paradójico de importante regresión en la protección social y un marcado resurgimiento de concepciones que privilegian el mercado y el individualismo. (Guendel, 2000)

En 1990, la Argentina ratificó la CDN y en 1994 la incorporó a la Constitución Nacional en su artículo 75 inciso 22, con la máxima jerarquía existente en el ordenamiento jurídico interno. Con ello, asumió el compromiso de garantizar el respeto de los derechos de los niños, las niñas y los jóvenes.

Posteriormente, con la sanción de las leyes nacionales y provinciales de protección integral de los derechos de los niños/as y adolescentes, se ha logrado derogar la normativa que sustentaba en parte el sistema tutelar (ley 10.903 –conocida como ley Agote- y leyes provinciales). Decimos en parte, porque la ley es sólo una de las dimensiones en las que se basaba el patronato. Como es

sabido, el modelo tutelar se apoyaba en la normativa que le dio origen pero también en las prácticas cotidianas y en las políticas públicas dirigidas a la infancia, donde el modelo de patronato se encontraba (y todavía se sigue encontrando) plenamente introyectado.

A nivel nacional, en el año 2006 se sancionó la Ley 26.061 Ley de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes en reemplazo de la Ley 10.903 de Patronato de Menores. La nueva ley tiene por objetivo brindar una protección integral a la niñez y a reducir el uso de mecanismos de institucionalización de niños, niñas y adolescentes. Crea un sistema de protección de los derechos la infancia del país, en cuya base se encuentra el conjunto de políticas públicas básicas y universales para el pleno desarrollo de la niñez en todas las áreas: educación, salud, cultura, recreación, participación ciudadana, etc.; y define las responsabilidades de la familia, la sociedad y el Estado en relación con derechos citados. A su vez, compromete al Estado a garantizar a todos los niños y niñas argentinos el pleno acceso a las políticas, la gratuidad y la prioridad en la atención y la permanencia en ellas a lo largo de todo su crecimiento. Dicho sistema tiene por objetivo la implementación de políticas públicas de promoción, prevención, asistencia, protección, resguardo y restablecimiento de los derechos de la infancia como sujetos sociales activos de derechos; como así también, establecer los medios a través de los cuales se asegura el efectivo goce de los derechos y garantías reconocidos en la presente ley.

En este marco y según establece la ley 26.061, las políticas y programas deben ser diseñadas e implementadas desde el enfoque de derechos y basadas en el paradigma del niño, niña y adolescente como sujeto de derechos. Esto supone, el fortalecimiento del rol de la familia; la implementación descentralizada y la gestión asociada con la sociedad civil para instrumentar estrategias de promoción y protección de derechos que no impliquen la separación del niño de su medio familiar; la constitución de organismos para la defensa y protección de los derechos de los niños, niñas y adolescentes; la existencia de mecanismos de participación real y protagónica de los/las niños, niñas y adolescentes; la creación de un Fondo Especial para financiar las políticas públicas destinadas a la infancia. Por último, en caso de ser necesaria la intervención judicial, la misma debe ser ejerciendo el rol de garantizar el procedimiento y la legalidad en la aplicación de las medidas excepcionales que tome el órgano administrativo.

5.- Los Derechos Económicos Sociales y Culturales y las Políticas Públicas de Infancia

Para analizar la vinculación entre los DESC de la infancia y las políticas públicas para esta población, es importante partir de la reflexión y el reconocimiento de dos puntos centrales:

a) El enorme nivel de exclusión que existe actualmente en los niños, niñas y adolescentes de nuestro país.

b) La vinculación entre la situación de la infancia, especialmente en términos de ejercicio pleno de sus derechos, y el modelo de Estado vigente, la economía y la concepción sobre las políticas públicas de infancia consideradas “adecuadas”.

Con respecto al primer punto, es importante mencionar que “la aguda escasez de beneficios sociales y económicos de la democratización que siente parte de la población latinoamericana, está comenzando a cosechar los frutos negativos de la inestabilidad social” (Gibbons, 2006: 2). Autora que, en este marco, postula la urgente necesidad de acelerar y ampliar los esfuerzos para efectivizar los DESC en América Latina para reducir la exclusión social y aumentar así el compromiso con las instituciones y los procesos democráticos.

Los niños, niñas y adolescentes en la Argentina se encuentran en riesgo por la falta de cumplimiento de sus derechos. No tienen garantizadas las condiciones necesarias para el desarrollo integral de su persona y existe una distancia abismal entre el reconocimiento formal de los derechos y el goce efectivo de los mismos. Este diagnóstico se recrudece al constatar que la “infantilización de la pobreza” es un rasgo central en nuestro país, lo que implica poner de manifiesto que la población

menor resulta ser la más castigada por la problemática social de la pobreza, el hambre y la privación de los derechos más esenciales (Lozano, 2008: 4).

Según un estudio realizado en 2008 por el Instituto de Estudios y Formación de la Central de Trabajadores Argentinos (CTA), el 37,5% de los chicos y jóvenes menores de 18 años que habitan los centros urbanos de la Argentina -es decir, algo más de 6,29 millones- viven en la pobreza, de los cuales 3,1 millones directamente pasan hambre. Esta realidad social da cuenta de proporciones preocupantes al interior de la población menor: el 47,2% de los chicos son pobres y el 23,5% son indigentes.

Otros datos significativos de este estudio indican que:

- El 47,2% de los menores de 18 años no poseen cobertura sanitaria. Lo que equivale a decir que 6,3 millones de chicos no cuentan con una obra social o un plan médico.

- Por día se mueren 25 recién nacidos de los cuales 14 lo hacen por causas evitables.

- Condiciones de infraestructura: En la mayoría de los hogares que cuentan con la presencia de menores de 18 años se verifican situaciones de insuficiencia de espacio habitacional. Cerca de 1,2 millón de menores (el 19,4% de los chicos pobres) viven en viviendas ubicadas en zonas inundables y otro millón de chicos (el 16% de los menores pobres) no tienen agua corriente.

- Del total de los menores de 18 años, el 52,2% (alrededor de 7 millones de chicos) viven en hogares en los cuales los jefes de hogar tienen una inserción laboral precaria.

- El 14,2% del total de menores de 18 años (que equivale a nada menos que 1,9 millón de menores) no asisten o nunca asistieron a un establecimiento educativo.

Respecto del segundo punto, la CDN parece haberse inclinado a favor de los derechos civiles y políticos dejando en desventaja a los DESC. Y si bien, el pasaje del modelo tutelar al modelo de protección de derechos es un avance significativo, no parece haber sido suficiente para garantizar el pleno ejercicio de los derechos de la infancia en su totalidad e integralidad.

En este marco de reflexión nos parece interesante el planteo que ha propuesto Mary Beloff en su presentación sobre "Reforma legal y derechos económicos y sociales de los niños: las paradojas de la ciudadanía" (2005). Esta autora sostiene que "...el precio que pagó la infancia en el continente americano para ser reconocida en sus derechos de primera generación ha sido el debilitamiento de sus derechos sociales y culturales". Y que "Lo mismo ha ocurrido a nivel internacional con el texto fundamental de protección de derechos humanos de la infancia: la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño." (Beloff, 2005: 71)

En su hipótesis la autora entiende que debido a la forma en que está expresado el artículo 4 de la CDN, este tratado si bien reconoce derechos de primera generación a la infancia restringe y debilita la exigibilidad de los DESC. Beloff considera que esta redacción probablemente haya sido necesaria para la amplia aceptación de la CDN pero que ha hecho subsistir un problema fundamental que los sistemas legales internacionales y nacionales no parecen haber podido resolver tampoco.

Al ampliar estas consideraciones, la autora postula que "a pesar de la aparente claridad conceptual y política que guió los cambios legales, los resultados de estos esfuerzos reformadores, en términos prácticos, no son muy alentadores." (Beloff, 2005:73). Considera que esto se debe principalmente a que la crisis empírica y de legitimación del sistema tutelar no se produjo en su interior sino que a través de una crítica sistemática desde afuera. Así, se ha producido una reacción defensiva por la que si bien se adoptó el discurso "oficial" de los derechos de infancia, se mantuvieron las prácticas e instituciones del modelo tutelar sólo con una nueva narrativa.

Beloff propone algunas hipótesis por las cuales el cambio de leyes de niñez en los países latinoamericanos se produjo con tanta rapidez a pesar de su historia y corporización en las prácticas y cultura de protección de la infancia. Resulta de singular interés retomar algunas de ellas que son pertinentes para nuestra exposición: a) El impacto y la selectividad que ha tenido la cooperación internacional. b) El hecho de que estas reformas legales se produjeron en una década caracterizada por la transformación del Estado y el debilitamiento de las instituciones del Estado de Bienestar: proceso que se caracterizó por un significativo retroceso en el grado de efectividad de los DESC y por

la configuración de una sociedad marcadamente desigual. c) Que las reformas se han centrado en cuestiones vinculadas con la justicia juvenil y el problema de la delincuencia de los menores de edad. Los millones de niños, niñas y adolescentes en situación de pobreza no fueron el *leit motiv* de la reforma; tampoco lo fue la garantía de los DESC de los que son titulares.

Ante esta situación parece importante ver que la reforma legal es necesaria pero no suficiente para modificar la situación de exclusión y marginalización de niños, niñas y adolescentes, haciéndose necesario una reforma institucional y de la intervención social concretas. “Las dificultades para superar esta idea que no es capaz de distinguir entre obligaciones de prestación positiva del Estado (por ejemplo, para garantía de los DESCs a la infancia en general) y un Estado que actúa de manera limitada y acotada frente a situaciones delictivas están presentes aun hoy cuando todas las leyes se han modificado en el continente latinoamericano...” (Beloff, 2005: 79). En este sentido es significativo remarcar lo que expresa la CDN al plantear en su artículo 4 que “*En lo que respecta a los derechos económicos, sociales y culturales, los Estados Partes adoptarán esas medidas hasta el máximo de los recursos de que dispongan y, cuando sea necesario, dentro del marco de la cooperación internacional*”. Tal como se ha descrito a lo largo de este trabajo, “hasta el máximo de los recursos de que dispongan” no es suficiente para resolver el real ejercicio de los DESC de la infancia ni para hacer posible su exigibilidad.

De esta forma, se observa que ni la CDN ni las leyes nacionales han sido suficientes para resolver la inequidad social, marginalidad y exclusión de la infancia, especialmente por la vaguedad con la que abordan los DESC y su exigibilidad.

De lo dicho hasta el momento podemos afirmar que es muy limitado diseñar una política de atención y de promoción de los derechos de niños, niñas y adolescentes sin que contemple el problema de la desigualdad; esta no puede ser soslayada so pena de transformarse en una política inocua y hasta reforzadora de las mismas desigualdades que pasa por alto (Guendel, 2000)

Un verdadero reconocimiento y promoción de los derechos de los niños en su integralidad necesita entonces no sólo un sistema de protección y restitución de derechos, sino la superación constante de una estructura orgánica del Estado sustitutiva/reactiva de derechos por una constitutiva/activa de éstos que se debe comenzar a diseñar políticamente sobre la base de una estructura de gestión pública de los derechos humanos en todos los sectores de organización supraestatal (poderes legislativos, ejecutivo, judicial, ciudadano, entre otros), que además de la posibilidad de control por parte de un órgano de naturaleza pública, se constituyan en si mismos en mecanismos de cumplimiento (Buaiz Valera, 2003).

En esta misma línea, es importante remarcar que el Estado está obligado a asignar una porción de su presupuesto para cubrir las necesidades básicas y cumplir con los derechos de la niñez y adolescencia, ante le necesidad de generar una protección específica y prioritaria, lo que implica asignaciones presupuestarias para seguridad social, vivienda, educación y servicios de salud; garantizando que la infancia y adolescencia obtengan una proporción más justa de los recursos (UNICEF, 2004).

En esta línea, el Comité de Derechos del Niño, en sus recomendaciones a Argentina del año 2002, expresa su preocupación ante el hecho de que las asignaciones presupuestarias destinadas a los niños sigan siendo insuficientes para atender a las prioridades nacionales, provinciales y municipales en materia de promoción y protección de los derechos del niño y para eliminar las desigualdades existentes entre las zonas rurales y urbanas, y en las propias zonas urbanas, en particular en Buenos Aires, en lo que respecta a los servicios públicos que se prestan a los niños. El principal desafío es, entonces, lograr la implementación efectiva de políticas públicas de infancia satisfactorias de sus derechos humanos más elementales, lo cual implica cambiar la mirada sobre la infancia y empezar a reconocerlos y reconocerlas como ciudadanos y ciudadanas con derechos y con la capacidad de exigir y demandar el cumplimiento de los mismos.

En este sentido, es importante dejar en claro que la implementación de políticas locales de infancia como consecuencia de la sanción de las leyes de protección integral de derechos, si bien es un paso

muy importante, no resultan suficientes *per se* porque siguen siendo de “algún modo focalizadas” ya que, a pesar de que en su formulación se habla de políticas universales para todos los/las niños, niñas y adolescentes, en la práctica están básicamente dirigidas a los/las niños, niñas y adolescentes en situación de pobreza a los cuales se destinan medidas específicas orientadas a restituir u otorgar derechos vulnerados con anterioridad. Observamos entonces que las políticas públicas a las que hacemos referencia mantienen un carácter residual, sectorial y reproductor de desigualdades sociales, provocando nuevamente la individualización de los problemas sociales y el retorno de la responsabilización familiar sobre los mismos. (Elías y otros, 2009)

No obstante lo planteado hasta aquí, ha surgido recientemente un interesante proceso que parece venir a romper con esta lógica y que no podemos dejar de mencionar. Hablamos de la puesta en práctica de la Asignación Universal por Hijo implementada por el gobierno nacional a partir de la lucha y la demanda de organizaciones de la sociedad civil. Esta prestación es concebida como un derecho universal de los niños, aún cuando su ejercicio se ve limitado por obstáculos concretos (problemas de acceso a la documentación necesaria para la inscripción, limitación de la cantidad de niños por familia que pueden percibir el beneficio, dificultades para el acceso a la documentación argentina de los ciudadanos de otros países, etc). A pesar de estas dificultades, entendemos que la Asignación Universal representa un avance en la definición de contenidos mínimos de DESC para la inclusión social más equitativa de la infancia de nuestro país.

6.- Reflexiones finales

A lo largo de esta ponencia, hemos intentado dar cuenta de la compleja vinculación entre los DESC y las políticas de protección de los derechos de la infancia.

Hemos puesto de manifiesto también los avances que Argentina ha efectuado en el camino a la protección de los derechos de las niñas, niños y adolescentes a través de la sanción de las leyes nacionales y provinciales de protección integral de sus derechos.

A su vez, resaltamos que las mismos resultan insuficientes si no son acompañados de verdaderas articulaciones con políticas universales dirigidas a la infancia en su totalidad y políticas focalizadas (en el caso que resulten necesarias) para garantizar el ejercicio de derechos de algunos grupos de niñas, niños y adolescentes, así como del funcionamiento efectivo de organismos y/o dispositivos que resulten de utilidad para proteger, restituir y exigir la efectivización de los DESC de la infancia.

Más aún, entendemos que resulta muy limitado pensar en una política de atención y de promoción de los derechos de los niños que no contemple el problema de la desigualdad como punto de partida la discusión de la ética del desarrollo, como base que logre articular las perspectivas específicas de cada uno de los sujetos (Guendel, 2000).

Esto requiere políticas de protección específicas a esta población, pero además, y muy especialmente, un Estado activo y comprometido con la gestión pública en la afirmación, realización e implementación de los derechos de los/las niños, niñas y adolescentes. Apostando así a un proceso de cambios estructurales del modelo en que ha sido fundado y desarrollado el Estado, entendiendo que las causas de la insatisfacción de los derechos humanos de los niños tienen su explicación en el modelo de injusticia social que ha sido congénito al Estado mismo. (Buaiz Valera, 2003).

En esta línea, el objetivo respecto de los DESC en la infancia residiría en lograr una mayor inclusión social digna y equitativa de las/los niñas, niños y adolescentes, en un marco respetuoso de sus derechos y con instituciones capaces de dar respuesta a la compleja situación en que se encuentra la población infantil, promoviendo la protección, restitución, defensa y exigibilidad de sus derechos más elementales.

Bibliografía

- Abramovich, Víctor y Courtis, Christian (2002). *Los derechos sociales como derechos exigibles*. Madrid: Trotta.
- Abramovich Víctor y Courtis Christian (1997). *Hacia la exigibilidad de los derechos económicos, sociales y culturales. Estándares internacionales y criterios de aplicación ante los tribunales locales*. Buenos Aires: Editoriales del Puerto.
- Arendt, Ana (1996): *Entre el pasado y el futuro. Ocho ejercicios sobre la reflexión política*. Barcelona: Península.
- Beloff, Mary (2005): *Reforma legal y derechos económicos y sociales de los niños: las paradojas de la ciudadanía*. Presentación en el IV Séminaire "Perspectives régionales: intégration économique et une protection sans discrimination des droits sociaux et économiques dans les Amériques", organizado por el Centre d' Études sur le Droit International et la Mondialisation, Montreal, Université de Quebec.
- Buaiz Valera, Yuri Emilio (2003): *Las transformaciones institucionales para la protección integral de los niños*. Conferencia dictada en el marco del primer congreso mundial sobre los derechos de la infancia y adolescencia. Venezuela, noviembre 2003. Publicado en <http://www.redlamyc.info/Eventos/Congreso%20Infancia%202003/ponenciaYuriMargarita.doc>
- Cançado Trindade, Antonio Augusto (2004): La protección de los derechos económicos, sociales y culturales en AAVV: Estudios Básicos de Derechos Humanos, *Tomo I*. San José de Costa Rica: Instituto Interamericano de Derechos Humanos.
- Di Marco, Graciela; Brener, Alejandra, Llobet, Valeria; Méndez, Susana (2006). *Democratización, Ciudadanía y Derechos Humanos. Teoría y Práctica*. Secretaría de Derechos Humanos de la Nación. UNSAM. (en prensa).
- Elías, Felicitas y otros (2009): *Niñez y Políticas Sociales en Argentina. Acerca de cuáles políticas para qué familias*. Ponencia presentada en el XXVII Congreso ALAS (Asociación Latinoamericana de Sociología), Facultad de Ciencias Sociales, UBA, 31 de agosto al 4 de septiembre de 2009. Publicado en soporte CD-ROM. ISSN 1852-5202.
- García Méndez, Emilio (1991). Prehistoria e historia del control socio-penal de la infancia: Política Jurídica y Derechos Humanos en América Latina en García Méndez, Emilio (comp.): *Ser niño en América Latina: de las necesidades a los derechos*. UNICEF.
- Gibbons, Elizabeth (2006). La Convención sobre los Derechos del Niño y la implementación de los derechos económicos, sociales y culturales en América Latina en Yamin, Alicia (comp.): *Derechos económicos, sociales y culturales en América Latina*. Del invento a la herramienta. México: Plaza y Valdes,
- Guendel, Ludwig (2000). La política pública y la ciudadanía desde el enfoque de los derechos humanos: la búsqueda de una nueva utopía. En Soto Sergio (ed.): *Política Social: vínculo entre Estado y sociedad*. San José de Costa Rica: Editorial de la Universidad de Costa Rica.
- Larrandart, Lucila (1991): Prehistoria e historia del control socio-penal de la infancia en García Méndez, Emilio (comp.): *Ser niño en América Latina: de las necesidades a los derechos*. UNICEF.
- Lozano, Claudio (coord) (2008): *La Geografía de la Infantilización de la Pobreza*. Publicado por el Instituto de Estudios y Formación de la Central de Trabajadores del Estado.
- Lo Vuolo, Ruben (comp.) (1995): *Contra la exclusión. La propuesta del ingreso ciudadano*. Buenos Aires: CIEPP/Miño y Dávila.
- Pilotti, Francisco. (2001). *Globalización y Convención sobre los Derechos del Niño: El contexto del texto*. CEPAL, Serie Políticas Sociales Nro. 48. División de Desarrollo Social.
- Ruiz, Alicia (2001). Acerca de la Discriminación, en Ruíz, Alicia (comp.): *Idas y vueltas. Por una teoría crítica del derecho*. Buenos Aires: Ed. Del Puerto/Fac. Derecho UBA.
- UNICEF. Inversión Social en la Niñez Argentina (2004). Serie de Inversión Social - Boletín de Divulgación N°1.