

EL CONTEXTO HACE LA DIFERENCIA: ANÁLISIS COMPARADO DE LA INSTITUCIONALIDAD DE INFANCIA Y ADOLESCENCIA EN PAÍSES SELECCIONADOS

Susana SOTTOLI

I. INTRODUCCIÓN

A través de diferentes etapas y en diversos contextos, el análisis de las instituciones ha estado presente en la ciencia política de manera importante, ya sea para explicar diferencias en los logros alcanzados por diferentes constelaciones de políticas públicas, como para analizar el desarrollo político en procesos de cambio de régimen político.

Con ocasión de la llamada “tercera ola democratizadora”,¹ las ciencias políticas renovaron preguntas del constitucionalismo tradicional relacionadas con la importancia de la configuración institucional para el desarrollo de las democracias, pero esta vez con matices renovados que llevaron a categorizar el interés en la cuestión institucional como un “nuevo institucionalismo”. Mientras el “viejo institucionalismo” analizaba las instituciones desde una perspectiva normativa en busca del “buen orden”, el “nuevo institucionalismo” amplió la mirada incorporando una perspectiva más sociológica, analizando el factor institucional en relación con otros factores explicativos del desarrollo político para entender el rol de las instituciones en la distribución y uso del poder político.²

Desde reflexiones cercanas al neoinstitucionalismo, las investigaciones de Dieter Nohlen se han enfocado en el análisis de las instituciones desde

¹ Huntington, S. P., *The Third Wave. Democratization in the Late Twentieth Century*, Londres, University of Oklahoma Press-Nordman, 1991.

² Monsalve, Sofía y Sottoli, Susana, “Ingeniería constitucional *versus* institucionalismo histórico-empírico: enfoques sobre la génesis y la reforma de las instituciones políticas”, en Nohlen, Dieter y Fernández, Mario (eds.), *El presidencialismo renovado. Instituciones y cambio político en América Latina*, Caracas, Editorial Nueva Sociedad, 2005, pp. 41-57.

una perspectiva histórico-empírica, sosteniendo como premisa central que “el contexto hace la diferencia”,³ es decir, las instituciones son la expresión de experiencias sociales, procesos históricos y tradiciones políticas profundamente internalizadas en una sociedad. No existe por tanto un único diseño institucional válido en todo tiempo y lugar.

En el presente trabajo, se rescata dicha conceptualización del factor institucional para abordar el análisis de las diversas formas institucionales en las cuales en diversos contextos nacionales Estado y sociedad han abordado la cuestión de infancia y adolescencia. En este sentido, se entiende “institucionalidad” en un sentido amplio como el conjunto de arreglos normativo-legales, mecanismos institucionales y orientaciones programáticas que configuran la “arquitectura” sobre la cual se asienta la acción política y social en un determinado ámbito y en un momento específico de la historia de un país.

A fin de poder dar justa medida a la dimensión contextual de la institucionalidad, se procederá a un análisis comparativo de casos nacionales seleccionados con base en criterios de relevancia temática, es decir, casos que resultan significativos para la cuestión infancia y adolescencia. En este sentido, la comparación permitirá apreciar la diferencia y entenderla en su real sentido de contingencia histórica y socialmente determinada.⁴

II. EL NIVEL NORMATIVO: LA CONVENCION SOBRE LOS DERECHOS DEL NIÑO

Con la aprobación de la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN) en 1989 por la Asamblea General de las Naciones Unidas, se creó una herramienta concreta de programación y definición de políticas hacia la infancia. La CDN implicó una verdadera transformación de paradigmas desde una perspectiva que consideraba a los niños como objetos pasivos de protección hacia una nueva concepción basada en la noción de los niños y adolescentes como sujetos titulares de derechos.

³ Nohlen, Dieter, *El contexto hace la diferencia: reformas institucionales y el enfoque histórico-empírico*, editado por Claudia Zilla, México, UNAM, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2005.

⁴ Acerca del método comparativo, véase Nohlen, Dieter, “Die vergleichende Methode in der Politikwissenschaft”, en Mohe, Arno y Nohlen, Dieter, *Politikwissenschaft in Heidelberg. 50 Jahre Institut fuer Politische Wissenschaft. Universitaetsverlag*, Heidelberg, invierno de 2008, pp. 153-163.

La CDN ha sido ratificada por todos los países del mundo excepto uno (Estados Unidos), siendo el instrumento internacional de derechos humanos que mayor adhesión ha obtenido. Al firmar y ratificar la CDN, los Estados Partes se comprometieron a poner en práctica los principios establecidos en ella. Más aún, la CDN ofrece a los Estados un marco de referencia programático muy específico para desarrollar una agenda por la infancia. Así, la ratificación de la CDN detonó un proceso de reformas legales, institucionales y de políticas públicas en diversos contextos nacionales y a diferentes velocidades dirigidos a impulsar no solamente los marcos normativos e institucionales necesarios para hacer realidad el nuevo paradigma de los derechos contenido en la CDN, sino asimismo a fomentar una cultura de derechos en la sociedad que pudiera demandar la aplicación concreta de dichos principios en la vida de niños y adolescentes, lo cual en el fondo implicaba una transformación importante de prácticas y valores culturales.⁵

Aunque la CDN no ofrece soluciones universales y estrictas a los problemas de la infancia, sí define principios fundamentales que orientan sobre la utilización del enfoque de derechos para la programación y el diseño de políticas, a saber cuatro “principios fundamentales” que sustentan todos los demás derechos de la infancia:

- La *no discriminación* (artículo 2o.): todos los niños y niñas tienen el mismo derecho a desarrollar su potencial, en todas las situaciones, todo el tiempo y en todas partes.
- El *interés superior del niño y la niña* (artículo 3o.): será “una consideración primordial” en todas las medidas y decisiones que le atañen, y debe utilizarse para resolver cualquier confusión entre los diferentes derechos.
- El *derecho a la vida, la supervivencia y el desarrollo* (artículo 6o.): subraya la importancia fundamental que significa asegurar el acceso a los servicios básicos y la igualdad de oportunidades para que los niños y las niñas logren alcanzar un desarrollo completo.
- El respeto por su *participación* y opiniones (artículo 12): refiere a la importancia de escuchar y respetar su opinión en todas las cuestiones relacionadas con sus derechos. Los países deben promover una parti-

⁵ Lewin, Elizabeth, *Programming for the Realization of Children's Rights. Lesson Learned from Brazil, Costa Rica and Venezuela, Final Consultancy Report to UNICEF*, 2000.

cipación activa, libre y significativa de la infancia en las deliberaciones para tomar decisiones que les afecten.

III. EL NIVEL DE APLICACIÓN EN LOS CONTEXTOS NACIONALES

Ahora bien, cómo traducir los principios arriba enumerados en intervenciones concretas y efectivas, constituye el mayor desafío en el camino a hacer realidad la garantía de derechos. En este sentido, la CDN estableció un órgano de expertos independientes que supervisa la aplicación de la Convención por sus Estados Partes, el Comité de los Derechos del Niño.⁶ El Comité emite observaciones sobre diferentes asuntos que ofrecen orientaciones prácticas a los Estados Partes.⁷

En su Observación General núm. 5, el Comité describe la obligación de los Estados Partes a la cual hace referencia la CDN en su artículo 4o., a saber:

Los Estados Partes adoptarán todas las medidas administrativas, legislativas y de otra índole para dar efectividad a los derechos reconocidos en la presente Convención. 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.

El desafío central en este sentido es pasar del simple reconocimiento de derechos y su proclamación, a la protección efectiva de los mismos, lo cual exige —más allá de la recepción normativa de los derechos— la adopción de mecanismos efectivos de garantía por parte del Estado. Es decir, los principios y obligaciones que contraen los Estados al ratificar la CDN deben tener una expresión concreta en marcos normativos, instituciones, estrategias y programas que den concreción a los mismos.

Es así como se pueden identificar cinco dimensiones que constituirían los pilares de la arquitectura institucional de infancia, según lo establecido

⁶ www2.ohcr.org/spanish/bodies/crc.

⁷ Para los efectos del presente análisis resulta particularmente relevante la Observación General núm. 5 de 2003 referida a las Medidas Generales de Aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño (artículos 4o. y 42 y párrafo 6 del artículo 44) publicada en UNICEF, *Manual de Aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño preparado por Rachel Hodgkin y Peter Newell*, Nueva York, UNICEF, 2004.

en la CDN y en las observaciones que el Comité como órgano de vigilancia de su aplicación ha venido formulando a los Estados Partes:

a) *Marco legal*: se refiere a la existencia de un marco legal plenamente compatible con los principios y disposiciones de la CDN, lo cual exige una revisión exhaustiva de la legislación asegurando su conformidad a las disposiciones y principios de la CDN, en particular garantizando que el derecho interno refleje los principios generales enunciados en la CDN (artículos 2o., 3o., 6o. y 12). En tal sentido, el Comité ha elogiado la existencia, en algunos países, de una ley de derechos del niño como una amplia medida legislativa sobre los derechos del niño. Esto para evitar que las disposiciones jurídicas relativas a la protección y promoción de los derechos del niño se encuentren dispersas en la legislación, lo cual hace difícil evaluar el marco jurídico real en la esfera de los derechos del niño. El Comité también ha sugerido en este sentido la incorporación de secciones especiales sobre los derechos del niño en las Constituciones nacionales.

b) *Instancias de coordinación*: el Comité ha hecho referencia a los mecanismos existentes o previstos a nivel nacional, regional y local para coordinar las políticas relativas al niño y supervisar los progresos realizados. En este sentido, se ha pronunciado por mecanismos permanentes de coordinación que puedan asegurar continuidad en el tiempo. Además, la recomendación es que dichos mecanismos deben situarse en niveles ejecutivos elevados para asegurar el máximo grado posible de poder de decisión e incidencia política. Asimismo, se ha recomendado prestar especial atención a la coordinación y cooperación intersectorial a nivel central, estatal y municipal de gobierno. En este sentido, el Comité ha propuesto la creación de mecanismos especiales como un comité interministerial que tenga a la CDN en cuanto marco de acción y que facilite la coordinación de acciones.

c) *Instancias descentralizadas*: se ha sugerido asimismo que en los gobiernos locales se establezcan estructuras que se ocupen de las cuestiones de infancia. En este sentido, se ha criticado la excesiva centralización de toma de decisiones y de la aplicación de políticas, pero también se ha llamado la atención sobre el peligro que puede significar la descentralización para la realización de los derechos de los niños cuando no existe a nivel nacional un mecanismo regulador y supervisor que asegure una armonización efectiva de las políticas de infancia a todos los niveles, así como una

distribución adecuada de recursos a los niños por parte de los gobiernos locales.

d) *Marco programático* (estrategia nacional): el Comité ha promovido la adopción de una política o plan nacional de acción que refleje la aplicación de las disposiciones de la CDN. Se ha comprobado que en varios casos nacionales, la estrategia o plan nacional de acción en favor de los niños constituye la plataforma apropiada para promover la coordinación eficaz entre sectores, niveles de gobierno y actores sociales, ya que se convierte en un marco de actuación común para la realización de los derechos de los niños.

e) *Proceso de elaboración de la estrategia o plan*: La elaboración participativa de una estrategia nacional o plan de acción a favor de la infancia constituye un avance importante en el esfuerzo de hacer realidad los derechos de los niños. Generalmente la instancia de coordinación realiza convocatorias y consultas para la elaboración de dichos planes, así como para su traducción en políticas y programas y el monitoreo regular de su implementación a nivel federal, estatal y local. La participación de todos los sectores y niveles de gobierno y de la sociedad civil no solamente asegura diversidad de perspectivas y *expertise*, sino también confiere legitimidad a la estrategia y compromete a los diferentes actores en su implementación efectiva.

En cada contexto nacional, las dimensiones más arriba citadas han adquirido configuraciones variadas dando como resultado una arquitectura institucional específica para cada caso, tal como se infiere del cuadro siguiente que resume las dimensiones de la institucionalidad de infancia en países seleccionados.

Institucionalidad de infancia y adolescencia en países seleccionados

	<i>Argentina</i>	<i>Brasil</i>	<i>Chile</i>	<i>Colombia</i>	<i>México</i>	<i>Uruguay</i>
Marco legal	Ley Nacional de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes (Núm. 26.061) y leyes sectoriales	Estatuto del Niño y el Adolescente (1990)	Leyes sectoriales. Ley de Responsabilidad Penal de los Adolescentes (2005) Ley de creación del sistema integrado de Justicia de Familia e Infancia (2007)	Principios de protección integral de la Niñez introducidos en la Constitución. Código de la Infancia y la Adolescencia (Ley 1098 de 2006)	Ley de Protección de los Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes (2000) Leyes estatales de Protección de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes Reforma al artículo 4o. constitucional	Código de la Niñez y la Adolescencia (2004)

Instancias de coordinación	Consejo Federal de Niñez , Adolescencia y Familia Secretaría Nacional de la Niñez, Adolescencia y Familia (dependiente del Ministerio de Desarrollo Social)	Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente	Consejo de Ministros de Infancia Ministerio de Planificación, (Mideplan)	Consejo Nacional de Política Social Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) Alianza por la Niñez	Consejo Nacional para la Infancia y la Adolescencia (COIA) Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF)	Consejo Nacional de Política Social a través del Comité de Coordinación Estratégica de Infancia y Adolescencia* Instituto del Niño y el Adolescente del Uruguay (órgano descentralizado)
Instancia descentralizada	A nivel provincial existe una variedad de instancias sobre niñez y adolescencia	Consejo de Derechos de Niños y Adolescentes. Consejos Tutelares.	Oficinas de Protección de Derechos	ICBF presente en los departamentos y municipios	DIF estatales y municipales	Oficinas departamentales del INAU

* Integrado por el Ministerio de Salud Pública, Educación, Desarrollo Social, Turismo y Deporte, Instituto de la Familia, Ministerio del Interior, Instituto del Niño y del Adolescente, Oficina de Planeación y Presupuesto con el apoyo del Sistema de Naciones Unidas. El rol de recetoría del INAU también está en debate en el presente momento de elaboración de la ENIA.

Marco programático (estrategia o plan nacional)	Plan Nacional de Acción. Objetivos y Metas prioritarias, periodo 2008-2011		Política Nacional a favor de la Infancia 2000-2010	Plan Decenal de Infancia 2004-2015 Alianza por la Política Pública de Infancia y Adolescencia en Colombia	Un México apropiado para la Infancia y la Adolescencia: Programa de Acción 2002-2010	Estrategia Nacional para la Infancia y la Adolescencia 2010-2030
Proceso de elaboración y ejecución del plan	Consejo de política social responsable sobre temas generales que incluyen niñez y adolescencia		Resultado del trabajo del Grupo de Trabajo Interministerial de Infancia y Adolescencia* impulsado por el Comité de Ministros Social y coordinado técnicamente por Mideplan			Se lleva a cabo liderado por el Consejo Nacional de Política Social a través del Comité de Coordinación Estratégica de Infancia y Adolescencia

* Compuesto por 22 instituciones públicas (ministerios y servicios).

1. *Argentina*

Argentina ratificó la CDN en 1990 y desde 1994 sus principios han sido incorporados a la Constitución Nacional. A pesar de estos importantes pasos, tomó un tiempo largo hasta que el país llevó a cabo un proceso de reforma legislativa que permitiera implementar los compromisos legales y financieros que prescribe la CDN para hacer realidad la protección de derechos de los niños y adolescentes. Recién con la Ley de Protección Integral de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes promulgada en octubre de 2005 y la reforma institucional que la misma trajo aparejada, Argentina avanzó hacia lo que se ha denominado “saldar parte de las deudas del sistema democrático con las niñas, niños y adolescentes”, pues hasta la aprobación de dicha ley, temas propios a la agenda de la democratización habían sido ajenos a los niños.⁸

La llegada un tanto tardía de esta nueva arquitectura normativo-institucional basada en derechos ocurrió al inicio del periodo de gobierno de Néstor Kirchner, en un contexto político permeado por un discurso de reconversión de las políticas de reforma económica y social de corte neoliberal de los años noventa, una reorientación de las relaciones con los organismos financieros internacionales, una renovación de la Corte Suprema de Justicia, una revisión de las leyes de amnistía y perdón a los crímenes de la llamada “guerra sucia” durante las dictaduras militares, entre otras. Todo ello en medio del recuerdo reciente de la grave crisis económica de 2001, pero a la vez con una incipiente esperanza política frente a lo que se percibía en aquel momento como un “nuevo inicio”.

En este contexto se dio la aprobación del primer instrumento legal de protección integral de derechos de los niños en el país, el cual estableció una clara definición de responsabilidades para la familia, la sociedad y el Estado en la garantía de derechos. En la ley se establece asimismo una institucionalidad y unas reglas de organización entre el Estado, la familia y la sociedad de una manera acorde con los principios y disposiciones establecidos en la CDN y otros compromisos internacionales, remplazando así el viejo modelo tutelar de abordaje a los temas de infancia.⁹

⁸ Konterllnik, Irene, *Hacia una nueva institucionalidad para la infancia y la adolescencia*, mimeo, 2005, p. 1.

⁹ A pesar de que la Ley de Protección estableció además las bases de un sistema de justicia para adolescentes, el sistema penal juvenil vigente en Argentina sigue regido por un

La institucionalidad establecida por la ley refleja el objetivo estratégico de avanzar hacia la conformación del denominado Sistema de Protección Integral de Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes:

mecanismo que reúne todos aquellos organismos, entidades y servicios que diseñan, planifican, coordinan, orientan, ejecutan y supervisan las políticas públicas, de gestión estatal o privadas, en el ámbito nacional, provincial y municipal, destinados a la promoción, prevención, asistencia, protección, resguardo y restablecimiento de los derechos de niñas, niños y adolescentes, y establece los medios a través de los cuales se asegura el efectivo goce de los principios, derechos y garantías reconocidos en la Constitución Nacional, la CDN y demás tratados de derechos humanos ratificados por el Estado argentino.¹⁰

El Sistema de Protección Integral se construye a partir de un conjunto de organismos administrativos en la instancia federal, nacional y provincial, con la participación de las organizaciones no gubernamentales. Destacan entonces dos dimensiones de la democratización que curiosamente habían estado ausentes en el ámbito de la institucionalidad de infancia, a saber: el impulso descentralizador y la ampliación de espacios de participación social en el diseño y gestión de políticas públicas.

Una primera instancia diseñada por la ley es el organismo nacional de la niñez, adolescencia y familia, instancia técnica especializada en materia de derechos de infancia y adolescencia. Ello dio lugar a la creación en 2006 de Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia dentro de la estructura del Ministerio de Desarrollo Social.

En segundo lugar, la ley creó el Consejo Federal de Niñez,¹¹ Adolescencia y Familia, organismo de concertación en la formulación de propuestas, integrado por el titular de la Secretaría y por cada una de las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Este organismo se integra además por

decreto ley de la última dictadura militar y se opone a derechos y garantías que fueron incorporados durante el periodo de retorno a la democracia en la Constitución Nacional. Numerosos proyectos de adecuación de esta Ley en el Congreso Nacional siguen pendientes de discusión y eventual aprobación.

¹⁰ Plan Nacional de Acción por los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes, 2008-2011, p. 3.

¹¹ La Ley 26.061 derogó el Decreto 1606/90 de creación del Consejo Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia, organismo descentralizado que funcionaba también en el ámbito del Ministerio de Desarrollo Social que siguió no obstante funcionando en un periodo de transición hasta que entraron en funciones los organismos administrativos de protección de derechos creados por la nueva Ley.

representantes interministeriales y por las organizaciones de la sociedad civil.

Las provincias constituyen una tercera instancia establecida dentro de la arquitectura institucional delineada por la Ley de Protección. Se establece que cada provincia tendrá un órgano administrativo de planificación. A partir de este nivel se prevé la ejecución de la política pública de infancia, conjuntamente con la última instancia que es la municipal para la que se prevé la creación de un organismo de seguimiento de programas y la articulación con las organizaciones no gubernamentales.

La Ley define las atribuciones específicas para la Secretaría y asigna a ambos organismos federales, Secretaría y Consejo, atribuciones conjuntas como la asignación de recursos públicos para la formulación y ejecución de políticas y la elaboración del Plan Nacional de Infancia. Es interesante destacar que la Ley otorga a la Secretaría un rol preponderantemente rector y coordinador, más que ejecutivo. De hecho, entre sus funciones está la de establecer, en coordinación con el Consejo Federal, mecanismos de seguimiento, monitoreo y evaluación de las políticas públicas destinadas a la protección de los derechos de las niñas, niños y adolescentes, así como impulsar mecanismos descentralizados para la ejecución de programas y proyectos que garanticen el ejercicio de los derechos de las niñas, niños, adolescentes y sus familias.

La Ley prevé como última instancia la creación de la figura del Defensor de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes, quien tiene a su cargo velar por la protección y promoción de los derechos de niños y jóvenes. Lo interesante de esta figura es su especificidad técnica y su calidad de institución externa al Poder Ejecutivo. Esta última cualidad permite instancias de supervisión, control y establecimiento de garantías no contaminadas por intereses políticos o de gestión, dando más independencia al sistema.

De esta manera se establecen diferentes instancias en el sistema que permiten establecer articulaciones y controles cruzados. Como parte integrante del Consejo Nacional de Políticas Sociales, la Secretaría asegura que los temas de infancia y adolescencia estén presentes en la agenda más amplia del desarrollo social del país.

En seguimiento a lo establecido por la Ley, la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia (SENAF) presentó en noviembre de 2008 el Plan Nacional de Acción por los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, un documento que establece los objetivos y las metas prioritarias del

Estado nacional en materia de infancia para el periodo de 2008 a 2011. Elaborado por un equipo técnico interministerial convocado por el Consejo Nacional de Políticas Sociales, el Plan reafirma la intención de avanzar en la institucionalidad establecida por la Ley, a través del desarrollo de políticas públicas integrales, e implementadas interinstitucional e intersectorialmente y con enfoque territorial.

2. *Brasil*

El compromiso de Brasil con el cumplimiento de los derechos de los niños emergió aun antes de la aprobación de la CDN en la Constitución federal de 1988 emanada de la Asamblea Constituyente, y posteriormente en el Estatuto de la Infancia y la Adolescencia aprobado por el Congreso en 1990. En un contexto de importantes transformaciones políticas y sociales, la Constitución creó las bases legales requeridas para una institucionalidad democrática. Con una redacción similar a la CDN la Constitución establece que:

Es deber de la familia, de la sociedad y del Estado asegurar al niño y al adolescente, con absoluta prioridad, el derecho a la vida a la salud, a la alimentación, a la educación, al ocio, a la profesionalización, a la cultura, a la dignidad, al respeto, a la libertad y a la convivencia familiar y comunitaria, además de protegerlos de toda forma de negligencia, discriminación, explotación, violencia, crueldad y opresión.¹²

En el mismo contexto de transformaciones, emergió un debate cada vez más crítico acerca del antiguo Código de Menores (1979) y facilitó la creación de un movimiento político amplio que reunió a actores sociales de diversas corrientes y promovió la aprobación por el Congreso Nacional de la Ley 8.069/90, el Estatuto del Niño y el Adolescente (ECA, por sus siglas en portugués) que fue un instrumento pionero en la región de América Latina en cuanto incorporó los principios y disposiciones de la CDN de manera plena. El ECA abolió completamente el modelo tutelar existente hasta entonces, al crear y separar claramente los mecanismos para la protección y restitución de derechos para las víctimas de violaciones a los mismos por un lado y, por el otro, los mecanismos de responsabilidad penal aplicables a los adolescentes.

¹² Constitución Política de la República Federativa del Brasil, artículos 227 y 228.

El Estatuto estableció además que la formulación de la política de atención a la infancia y a la adolescencia se daría través de un conjunto articulado de acciones gubernamentales y no gubernamentales del nivel federal, estadual y municipal. La concepción de política de infancia y adolescencia que el Estatuto consagra incluye tanto a las políticas básicas como a las políticas y programas de asistencia social compensatorias, como servicios especiales de protección, prevención y atención, incluyendo protección jurídico-social.

Así, el marco legal e institucional actual para la infancia y la adolescencia en Brasil surgió en un contexto de retorno a la democracia e impulso decidido a la descentralización político-administrativa de las instituciones, por ejemplo, a través de la creación de mecanismos de control social en los municipios por medio de los consejos municipales, integrados de manera paritaria por representantes gubernamentales y de la sociedad civil. En el caso de la infancia y la adolescencia, además de los consejos sectoriales de educación, salud y asistencia social, se crearon el Consejo Municipal de los Derechos del Niño y el Consejo Tutelar, a cargo de la definición de los contenidos de las políticas de infancia, y responsables de los mecanismos de protección y restitución de derechos, respectivamente. Esta articulación institucional responde al contenido del Estatuto que establece la municipalización de la atención como principio clave para la política de infancia y adolescencia.

Como parte de las directrices de las políticas de atención a la niñez y la adolescencia, el ECA prevé la creación de consejos municipales, estatales y nacionales de derechos, que son órganos deliberativos y controladores de las acciones en todos los niveles, asegurando la participación popular paritaria por medio de organizaciones representativas.

En 1991, la Ley 8.242 creó el Consejo Nacional de los Derechos de la Infancia y la Adolescencia (Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente) con la responsabilidad de elaborar las normas generales de la política nacional de infancia y adolescencia, vigilando las acciones de ejecución establecidas en el Estatuto de Infancia y Adolescencia.

3. *Chile*

En Chile, la institucionalidad de infancia y adolescencia se inscribe en una trayectoria de política pública de larga data, diseñada e implementada

a partir de una institucionalidad social consolidada. La política de protección a la infancia es parte de la visión estratégica que articula mecanismos de protección social general con las políticas sociales básicas y universales.

El marco programático actual está constituido por la Política Nacional a favor de la Infancia y la Adolescencia 2001-2010 (PNIA), estructurada sobre la base de los derechos fundamentales de la infancia y la adolescencia e inspirada en los preceptos y contenidos de la CDN, instrumento jurídico vinculante para Chile que la ratificó en 1990.

Se trata de un instrumento de planificación intersectorial que ofrece un marco orientador y ordenador de todas las acciones que el gobierno realiza a favor de la infancia y la adolescencia. Tiene además un carácter estratégico pues, por una parte, ofrece un marco de referencia que otorga sentido y coherencia a dichas acciones y, por otra, busca incidir en las acciones específicas que vayan teniendo lugar en los distintos sectores, instituciones y niveles de la administración del Estado.

Reflejando una prioridad política de gobierno explícitamente establecida, la PNIA fue fruto del trabajo colectivo de 22 instituciones públicas, desarrollado en el Grupo de Trabajo Interministerial de Infancia y Adolescencia impulsado por el Comité de Ministros Sociales y coordinado técnicamente por el Ministerio de Planificación y Cooperación (Mideplan). Asimismo, para el diseño programático se llevaron a cabo múltiples actividades con especialistas y consultas regionales con participación social amplia a fin de recoger propuestas de acción y discutir prioridades temáticas para la década.

Tomando en cuenta los enormes desafíos que la puesta en práctica de esta política le impone a la gestión pública, se establecieron algunas líneas orientadoras, a saber: que el modelo de gestión sea coherente con las características y condiciones de la estructura general del Estado en cada uno de los niveles de su administración; que permita combinar efectivamente los esfuerzos de los diferentes sectores de la gestión pública, de los diferentes niveles de la administración del Estado y de los distintos actores sociales, tanto públicos como privados, en particular los de la sociedad civil; que el modelo pretende sumar y complementar las competencias, los recursos y los ámbitos de acción de cada uno de los actores a través de mecanismos que garanticen una acción coordinada, colaborativa y complementaria. El modelo requiere priorizar asimismo los niveles locales y regionales de la administración del Estado para el diseño y la implementación de las accio-

nes y servicios dirigidos a la protección integral de los derechos de los niños, niñas y adolescentes.

El seguimiento de la PNIA es realizado por una instancia de coordinación presidida por el Ministerio de Planificación y Cooperación (Mideplan) e integrado por los ministerios de Educación, de Salud, Justicia, Trabajo y Previsión Social, Servicio Nacional de la Mujer, entre otros. La instancia es apoyada técnicamente por un Comité Técnico Intersectorial de Infancia y Adolescencia, en donde participan representantes de todas las instituciones del nivel central de la administración del Estado que ofrecen programas, servicios y beneficios.

Durante el gobierno de Michelle Bachelet se definió la creación del sistema de protección de la infancia como parte de la meta más amplia de tener instalado al año 2010 un sistema de protección social que cubra el ciclo vital completo de las familias, desde la gestación hasta la vejez, bajo la concepción de la protección social fundada en derechos con una responsabilidad indelegable e insustituible del Estado basado en la experiencia del programa de protección social “Chile Solidario” como modelo sistémico, la idea de generar un sistema integral de protección a la primera la infancia fue cobrando cuerpo, concretamente a través de la creación del sistema de protección integral de la primera infancia “Chile Crece contigo” como parte integrante de la Red de Protección Social Chile Protege.¹³

“Chile Crece Contigo” tiene como misión “acompañar, proteger y apoyar integralmente, a todos los niños, niñas y sus familias, a través de acciones y servicios de carácter universal, así como focalizando apoyos especiales a aquellos que presentan alguna vulnerabilidad mayor: a cada quien según sus necesidades”.¹⁴

Su propósito es atender las necesidades y apoyar el desarrollo en cada etapa de la primera infancia (desde la gestación hasta los cuatro años), promoviendo las condiciones básicas necesarias. Como se indicó más arriba, “Chile Crece Contigo” forma parte del Sistema de Protección Social comprometido por el gobierno de aquí a 2010 y está en línea con los compromi-

¹³ Desde esta perspectiva, la construcción de un sistema de protección integral a la infancia en Chile plantea la redefinición del Servicio Nacional de Menores, entidad de larga data cuya misión ha privilegiado la función restitutiva de derechos para niños, niñas y adolescentes vulnerados en sus derechos e infractores de ley. En este caso, se trataría de separar la función restitutiva de aquellos roles de promoción y defensa de los derechos de los niños y niñas en general.

¹⁴ www.crececontigo.cl/

Los asumidos por el Estado de Chile al ratificar, en 1990, la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño.

El sistema nació a partir de las propuestas del Consejo Asesor Presidencial para la Reforma de las Políticas de Infancia, el cual elaboró un diagnóstico de la situación en Chile y propuso medidas para implementar un sistema de protección a la infancia. Dichas propuestas fueron recogidas y analizadas por el Consejo de Ministros de Infancia, el cual entregó a la presidenta un informe en el que propusieron un conjunto de acciones de gobierno para la implementación de un Sistema de Protección Integral a la Infancia, materializadas en “Chile Crece Contigo”. El sistema “Chile Crece Contigo” se enmarca dentro de la Política Nacional y el Plan de Acción Integrado a favor de la Infancia y la Adolescencia 2001-2010.

Al igual que la Red de Protección Social del cual forma parte, “Chile Crece Contigo” funciona como un sistema integral de políticas sociales que no requiere de un servicio central basado en un modelo de gestión descentralizado.

4. *Colombia*

Siguiendo los lineamientos de la CDN, la Asamblea Nacional Constituyente consagró en la Constitución Política de 1991 los derechos fundamentales de la niñez incluyendo el criterio y los principios de protección integral de la niñez en su doble dimensión: garantía de los derechos de los Niños y protección en condiciones especialmente difíciles. La Constitución estableció además las responsabilidades respectivas del Estado, la sociedad y la familia en cuanto a asistir y proteger a los niños y las niñas para asegurar su desarrollo armónico integral en ejercicio pleno de sus derechos. La Constitución colombiana establece además que los derechos de los niños prevalecen sobre los derechos de los demás.

Con posterioridad a la ratificación de la CDN y a la consagración de los derechos del niño en la Constitución Política, la legislación en favor de la infancia continuó desarrollándose en varios ámbitos sectoriales. Asimismo, tuvo lugar la formulación y puesta en marcha de planes de atención en favor de la infancia y otros planes sectoriales que no solamente adoptaron las metas de la Cumbre Mundial en Favor de la Infancia de 1990, sino sirvieron al propósito de priorizar a la niñez en la agenda política, económica y social del Estado, al igual que la inclusión de la situación de la niñez en los planes de desarrollo nacional en diferentes periodos de gobierno.

En 2006, la aprobación de un nuevo Código de la Infancia y la Adolescencia (Ley 1098) fue la culminación de un proyecto de revisión, actualización y desarrollo del antiguo Código del Menor vigente desde 1989. Ello permitió poner a tono la legislación sobre niñez en el país con la Convención Internacional de los Derechos del Niño, los demás instrumentos internacionales de derechos humanos y los mandatos de la Constitución Política de 1991.

De acuerdo con el nuevo Código, el Consejo Nacional de Política Social, conformado por las más altas autoridades del Poder Ejecutivo (incluyendo al presidente o al vicepresidente de la República) y representantes de los poderes descentralizados (gobernadores y alcaldes), es el ente responsable de diseñar la política pública, movilizar y apropiar los recursos presupuestales destinados a garantizar los derechos de los niños, las niñas y los adolescentes para asegurar su protección y restablecimiento en todo el territorio nacional.

En el nivel territorial se deberá contar con una política pública diferencial y prioritaria de infancia y adolescencia que propicie la articulación entre los concejos municipales, asambleas y Congreso Nacional, para garantizar la definición y asignación de los recursos para la ejecución de la política pública propuesta.

A fin de promover la rendición de cuentas de esta obligación y previendo sanciones en caso necesario, el Código facultó a la Procuraduría General de la República la fiscalización de su cumplimiento. Esta es una disposición novedosa que permite la efectiva vigilancia de la inclusión de programas y presupuestos para la infancia y la adolescencia en los planes regionales y municipales del país. El Departamento Nacional de Planeación, el Ministerio de Protección Social y el Ministerio de Educación, con la asesoría técnica del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) es el ente que diseña los lineamientos técnicos mínimos que deberán contener los planes de desarrollo, en materia de infancia y adolescencia teniendo en cuenta el ciclo de vida, el enfoque de garantía y restablecimiento de derechos.

Específicamente, cada gobernador y alcalde, dentro de los primeros cuatro meses de su mandato, están obligados a realizar el diagnóstico de la situación de la niñez y la adolescencia en su departamento y municipio, con el fin de establecer las problemáticas prioritarias que deberán atender en su Plan de Desarrollo, así como determinar la asignación presupuestaria correspondiente.

El Plan Decenal 2004-2015 de Infancia refuerza estas disposiciones y destaca dos condiciones básicas para considerar en la concepción, diseño y gestión de la política pública de infancia: la coordinación interinstitucional e intersectorial entre niveles territoriales y la descentralización. El Plan establece que no se trata de fortalecer una sola institución rectora, sino de fortalecer una organización o red de instituciones que a nivel nacional, estatal y municipal y en alianzas público-privadas puedan garantizar la articulación interinstitucional en todos los niveles territoriales para la operación de la política de infancia a nivel nacional, regional y local: “Esta visión contribuye a superar la visión restrictiva según la cual el Estado es el único responsable de la atención de la infancia y que su única forma de operación es la asistencia social y de restitución de derechos”.¹⁵

El Código de la Infancia otorga al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), como ente coordinador del Sistema Nacional de Bienestar Familiar, la función de definir los lineamientos técnicos que las entidades deben cumplir para garantizar los derechos de los niños, las niñas y los adolescentes, con el fin de asegurar su restablecimiento. Establece asimismo que coadyuvará a los entes nacionales, departamentales, distritales y municipales en la ejecución de sus políticas públicas. Más allá del rol central de coordinación otorgado por la ley, la preponderancia del ICBF como autoridad y referencia técnica en materia de infancia y adolescencia proviene indudablemente de haber adoptado el enfoque de derechos y la doctrina de la protección integral como marco ético para la planeación, seguimiento, evaluación y asesoría a las instituciones vinculadas al Sistema Nacional de Bienestar Familiar.

En los niveles descentralizados, es el Sistema Nacional de Bienestar Familiar quien en cada municipio debe articular y coordinar para que cada entidad pública responsable de garantizar cada derecho, efectivamente asegure su cumplimiento. Es decir, según la nueva ley los niños y niñas ya no son responsabilidad exclusiva del ICBF, sino de todas las autoridades según le corresponda por la provisión de la lista de derechos.¹⁶

Coadyuvando con el Sistema Nacional de Bienestar Familiar, existe la Alianza por la Niñez conformada como un grupo amplio de organismos

¹⁵ Gobierno de Colombia, *Plan País Plan Decenal de Infancia (2004–2015) para Colombia*, Bogotá, 2004.

¹⁶ Linares Cantillo, Beatriz y Quijano, Pedro, *Nueva Ley para La Infancia y la Adolescencia en Colombia*, mimeo, 2005.

gubernamentales, no gubernamentales e internacionales, cuyo propósito es concertar esfuerzos que permitan el posicionamiento de los distintos aspectos relacionados con la niñez en Colombia y sus implicaciones en la definición de políticas, planes de desarrollo y decenales, legislación e institucionalidad.

5. *México*

México ratificó la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN) el 21 de septiembre de 1990. A fin de adecuar el marco legislativo interno con los principios vinculantes de dicha Convención, el país emprendió importantes reformas constitucionales, entre las que destaca la reforma al artículo 4o. constitucional de 1999 que incorpora la noción de niñez y adolescencia como sujetos de derechos, reconociendo que:

los niños y niñas son titulares del derecho a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral y estableciendo que son los ascendientes, tutores y custodios quienes tienen el deber de preservar estos derechos, debiendo el Estado proveer lo necesario para propiciar el respeto a la dignidad de la niñez y el ejercicio pleno de sus derechos y otorgar facilidades a los particulares para que coadyuven al cumplimiento de los derechos de la niñez.

Esta reforma constitucional constituyó un hito importante en la conformación de una agenda por los derechos de la infancia en el país. Dio lugar asimismo a la elaboración y aprobación de la Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes en el año 2000, la cual tiene por objeto garantizar a niñas, niños y adolescentes la tutela y el respeto de los derechos fundamentales reconocidos en la Constitución y establecer los principios básicos conforme a los cuales el orden jurídico mexicano habrá de proteger y garantizar estos derechos. Asimismo, dio lugar a la posterior emisión de leyes homólogas en los estados de la República. Hasta el presente, de las 32 entidades federativas 27 cuentan ya con leyes locales de protección de derechos de la infancia y la adolescencia.

Otro paso importante en el proceso de adecuación del marco legal interno a los principios de la CDN fue la reforma al artículo 18 constitucional, realizada en 2005. Dicha reforma transforma el antiguo sistema tutelar de justicia para menores infractores y sienta las bases para la creación de un

sistema integral de justicia para adolescentes en conflicto con la ley penal acorde con la CDN.

A diferencia de otros marcos legales nacionales, en México la Ley de Protección de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes establece las responsabilidades de los tres niveles de gobierno en asegurar la protección de los derechos de los niños, aunque sin delinear de manera explícita una arquitectura institucional para implementar dichas responsabilidades. Así, en su artículo 1o. establece:

Corresponde a las autoridades o instancias federales, del Distrito Federal, estatales y municipales en el ámbito de sus atribuciones, la de asegurar a niñas, niños y adolescentes la protección y el ejercicio de sus derechos y la toma de medidas necesarias para su bienestar tomando en cuenta los derechos y deberes de sus madres, padres y demás ascendientes, tutores y custodios, u otras personas que sean responsables de los mismos. De igual manera y sin perjuicio de lo anterior, es deber y obligación de la comunidad a la que pertenecen y, en general de todos los integrantes de la sociedad, el respeto y el auxilio en el ejercicio de sus derechos.

Más adelante, establece en el artículo 7o. que “la Federación, el Distrito Federal, los estados y los municipios en el ámbito de su competencia, podrán expedir las normas legales y tomarán las medidas administrativas necesarias a efecto de dar cumplimiento a esta Ley”.¹⁷

Asimismo, la Ley establece que el gobierno federal promoverá la adopción de un Programa Nacional Para la Atención de los Derechos de la Infancia y Adolescencia, en el que se involucre la participación de las entidades federativas y municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, así como del sector privado y social, para la instrumentación de políticas y estrategias que contribuyan al cumplimiento de la ley y garantice el mejoramiento de la condición social de niñas, niños y adolescentes.

Posterior a la aprobación de la Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, fue creado el Consejo Nacional para la Infancia y la Adolescencia (COIA) por acuerdo presidencial el 24 de julio de 2001, como una comisión intersecretarial de carácter permanente con el objetivo de coordinar y definir las políticas, estrategias y acciones que garanticen el desarrollo pleno e integral de niños, niñas y adolescentes.

¹⁷ Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, México, 2000.

En el acuerdo de creación del COIA se señalaba la “necesidad de atender las necesidades del desarrollo humano y social de los niños, niñas y adolescentes de manera integral, articulando políticas que en conjunto generen sinergias”. El Consejo estaba integrado por los titulares de secretarías clave en el gabinete de gobierno, a saber: Desarrollo Social, Educación, Salud, Trabajo, Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, entre otras. La presidencia del Consejo otorgada al comisionado para el Desarrollo Social y Humano de la Oficina Ejecutiva de la Presidencia de la República aseguraba una vinculación al más alto nivel ejecutivo. El COIA tenía como programa de trabajo el diseño de políticas públicas y una agenda nacional a favor de la infancia y la adolescencia, así como el establecimiento de un Sistema Nacional de Información sobre Infancia y Adolescencia.

En 2002, el COIA pasó al Gabinete de Desarrollo Social y Humano, concretamente bajo la atribución de la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) que ejercía la Secretaría Técnica de dicho Gabinete, lo cual fue formalizado con una modificación al acuerdo presidencial de creación del COIA, asumiendo Sedesol la presidencia del mismo y la secretaría técnica. A partir de esta reforma, los trabajos del COIA que habían sufrido un estancamiento son reanudados y se procede a la elaboración del programa “Un México Apropiado para la Infancia y la Adolescencia: Programa de Acción 2002-2010”. Este programa integra un conjunto de objetivos, estrategias y líneas de acción orientadas a generar cambios medibles en las condiciones de vida de las niñas, los niños y los adolescentes con una visión transversal de equidad de género y respeto a la diversidad cultural y étnica.

Con el paso del tiempo, el COIA fue perdiendo impulso operativo y político y con el cambio de administración de gobierno de la Presidencia de Vicente Fox a la de Felipe Calderón se establece una coyuntura institucional y política diferente en cuanto a la atención a los temas de infancia y adolescencia.

Tradicionalmente el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (SNDIF) había ejercido un rol central en la ejecución de programas y acciones dirigidos a la infancia y a la adolescencia en situación vulnerable, derivado de la responsabilidad que la Ley de Asistencia Social le otorga en su carácter de coordinador del Sistema Nacional de Asistencia Social Pública. En efecto, conjuntamente con la Secretaría de Salud, en su carácter de autoridad sanitaria, el SNDIF tiene la responsabilidad de coadyuvar

en el cumplimiento de la Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, pues la Ley de Asistencia Social establece que los niños, niñas y adolescentes son sujetos de la asistencia social, especialmente aquellos que se encuentren en situación de riesgo, tal como la establece la Ley.

El rol del SNDIF cobró impulso con la desaparición de facto del COIA, lo cual le otorgó a esta institución un mayor perfil político como “entidad rectora” de los temas de infancia. A partir de 2009, el SNDIF impulsa un proceso de consulta nacional para establecer una nueva arquitectura institucional de infancia, incluyendo un marco programático y legal acorde con las prioridades actuales de los niños, niñas y adolescentes en el país.

6. *Uruguay*

Uruguay ratificó la CDN en 1990 y a partir de la aprobación del Código de la Niñez y la adolescencia en 2004, el país contó con un marco legal armonizado con los principios de la CDN.

En 2005 llegaba a la Presidencia Tabaré Vázquez con un Programa de Emergencia Social que se proponía combatir la pobreza y la indigencia que en las últimas décadas con periodos de grave crisis económica y social que habían transformado el tradicional perfil igualitario y de bienestar del país.

A partir de 2008, con el lanzamiento del Plan de Equidad, no sólo el combate a la pobreza, sino también a la desigualdad adquieren mayor centralidad política. El Plan de Equidad avanzó en la reconstrucción del sistema de protección social, vinculando las reformas estructurales de la salud y educación, entre otras, con la construcción de una red de protección e integración social para implementar acciones dirigidas a reducir las brechas de equidad existentes. Para tal fin, la creación del Ministerio de Desarrollo Social instaló al actor institucional que materializaba la prioridad otorgada desde el Estado a la promoción de la equidad, así como la voluntad de construir espacios de articulación de las políticas sociales en general.

Aun cuando el trabajo conjunto se había iniciado ya en 2005, el proceso de elaboración de la Estrategia Nacional para la Infancia y la Adolescencia 2010-2030 (ENIA) se integró al Plan de Equidad como marco de la política de desarrollo de Uruguay a largo plazo y comenzó siendo una propuesta impulsada y liderada por el Comité de Coordinación Estratégica de Infancia y Adolescencia (CCE), organismo que —en el marco del Consejo Na-

cional de Coordinación de Políticas Sociales— agrupa a las instituciones públicas con responsabilidad en las políticas vinculadas a la niñez y la adolescencia.

El ejercicio se planteó como un esfuerzo por pensar políticas nacionales para la infancia y la adolescencia para el mediano y largo plazo, proyectando objetivos nacionales con lineamientos estratégicos que permitieran orientar el diseño y formulación de las políticas. Este proceso se dio además en el marco de la construcción de una nueva matriz de protección social.

El proceso tomó como insumo fundamental una serie de documentos prospectivos que planteaban escenarios de política para alimentar la construcción de la ENIA, elaborados por reconocidos académicos uruguayos. A éstos se sumaron cuatro “cuadernos de la ENIA”, pensados como documentos adicionales que sirvieron para enriquecer la discusión con información pertinente sobre las políticas de infancia y adolescencia en algunas áreas clave, como salud, educación, protección especial, así como la inversión gubernamental —gasto público— en relación con esta población.

La ENIA recoge las contribuciones y experiencias del mundo académico, las organizaciones sociales, los partidos políticos, el Sistema de las Naciones Unidas y las instituciones públicas dedicadas a la materia, tanto del gobierno nacional como de los gobiernos departamentales. Su abordaje se basa en la normativa internacional sobre derechos de los niños y los adolescentes, en particular los que figuran en la Convención sobre los Derechos de los Niños. La ENIA 2010-2030 fue presentada en agosto de 2008.

Los principios orientadores para la implementación de la ENIA funcionan como pilares normativos para el diseño y ejecución de las políticas públicas, pues constituye un horizonte estratégico para las políticas públicas de infancia y adolescencia y una base para la confección de planes nacionales de infancia y adolescencia. Considerada un componente fundamental de una estrategia de desarrollo social a nivel nacional, su implementación está presidida por un enfoque de derecho.

La discusión alrededor de la elaboración de la ENIA dejó claro que en Uruguay existe consenso en la necesidad de un rol activo del Estado como rector de la política y garante de derechos, así como en la relevancia del fortalecimiento de organizaciones de la sociedad civil que operen como contrapartes y participen en los procesos de diseño, implementación y evaluación de estas políticas.

De manera importante, la ENIA trajo aparejado un debate acerca del papel del Instituto de la Niñez y Adolescencia de Uruguay (INAU), institución creada como instancia de rectoría y ejecución de políticas de infancia en Uruguay. Diferentes puntos de vista se han cristalizado alrededor de: a) la transformación de su función actual para asumir menos gestión y más rectoría, posición sustentada en las disposiciones del artículo 68 del Código de Niñez y Adolescencia; b) centrar el rol en la atención de los sectores de mayor vulnerabilidad, postura que se juzgaba contraria al impulso de políticas universales; c) asumir ambos papeles (rectoría y ejecución), postura cuyo principal cuestionamiento se refiere a la posibilidad real de actuar como órgano ejecutor y de control al mismo tiempo.

En cualquier caso, el debate dejó en claro que el INAU requiere reformas sustantivas para dar respuesta a la necesidad de que el Estado uruguayo cuente con un organismo rector que garantice los derechos de todos los niños y adolescentes en el marco de políticas universales e inscrito en un sistema integral de políticas sociales.

IV. CONCLUSIONES

Los apartados precedentes han presentado un análisis de la institucionalidad de infancia y adolescencia en países de América Latina que representan casos paradigmáticos ya sea por su carácter pionero en la adopción de los principios contenidos en la Convención sobre los Derechos del Niño (Brasil) o por el carácter innovador en el diseño de la gestión institucional y política para abordar los derechos de la infancia (Chile, Colombia) o por encontrarse aún en proceso de construcción de la institucionalidad en contextos de cambios políticos y sociales más amplios (Argentina, México y Uruguay).

En todos los casos, las reformas legales e institucionales de protección a la infancia pueden entenderse dentro de la especificidad del contexto político y social donde tienen lugar. Así, el contexto de retorno a regímenes democráticos y consecuente construcción de una nueva institucionalidad democrática (tal es el caso de Brasil con una nueva Constitución) o de alternancia en el gobierno luego de décadas de gobierno de partido único (México) o en un contexto de nueva orientación ideológico-partidaria (Uruguay y Argentina).

Asimismo, en los casos analizados ha emergido una nueva arquitectura institucional de las políticas de infancia que en consonancia con los princi-

pios de la CDN replantea el rol del Estado y establece nuevas relaciones con los niños y adolescentes en su calidad de ciudadanos. Asimismo, la institucionalidad está dirigida a apoyar decididamente a las familias para garantizar que éstas sean capaces de cumplir con sus responsabilidades de brindar un entorno protector adecuado a niños y adolescentes.

Las reformas de los marcos legales han sido una condición necesaria mas no suficiente para el desarrollo de procesos de cambio institucional y reorientación de políticas. En algunos casos (Argentina) ha transcurrido un lapso considerable entre una y otra reforma. En general, persiste todavía una brecha entre la norma legal y su implementación institucional al nivel de políticas. Además, existen diferencias notables en cuanto al grado de especificidad marcado por la ley para el diseño de la arquitectura institucional. Desde casos donde la ley establece categorías generales como México a otros donde el sistema de protección está delineado de manera muy detallada (Argentina y Brasil).

En algunos casos resulta evidente que el diseño de la política de infancia ha sido parte del diseño de una estrategia más amplia de desarrollo social (Uruguay con el Plan de Equidad o Chile en el marco de la estrategia de protección social, Brasil en el marco de su estrategia de desarrollo social y ciudadanía social, Colombia como parte de la estrategia nacional de bienestar social con enfoque de derechos). Cuando esto sucede, las políticas de protección especial forman parte de un sistema más amplio de protección social que intenta igualar condiciones y oportunidades pero en estrecha relación al conjunto de políticas sociales universales. Es decir, la atención a la infancia deja de ser un asunto limitado a la atención de grupos vulnerables o a la asistencia social.

La descentralización y el énfasis en el espacio local como entorno privilegiado de la acción de protección de derechos están presentes en la mayoría de los casos. Con ello se establece un rol activo de los servicios sociales descentralizados en la promoción, la protección y la restitución de derechos y se canaliza además la participación de los niños, las familias y las comunidades en la demanda de garantía de derechos a través de la instrumentación de programas sociales. Ambas tendencias, descentralización y participación social habían estado presentes como dimensiones clave de la

transformación de la política social latinoamericana ya desde la década de los años ochenta.¹⁸

En casi todos los casos, la protección de los derechos de la infancia es vista crecientemente como fruto de la articulación de instituciones privilegiando un modelo de gestión sistémico más que un modelo de gestión centrado en una instancia coordinadora o rectora única. En este sentido, se evidencia la intención firme de promover procesos de coordinación horizontal (intersectorialidad) y vertical (entre diferentes niveles de gobierno), todo lo cual va acorde con el principio de integralidad e indivisibilidad de los derechos y, además, se corresponde con el carácter multidimensional de los temas de infancia que no pueden restringirse a ser patrimonio programático de una institución.

En la mayoría de los casos se ha instalado una instancia multisectorial de coordinación de alto nivel (ministerial) lo cual decididamente contribuye a colocar a los derechos del niño como componente central del *policy making*.

Por último, el presente análisis ha permitido reafirmar la idea de que el “contexto hace a la diferencia”,¹⁹ es decir, el momento histórico y político otorga forma particular al diseño institucional en los casos analizados. Pero además, la influencia del contexto deviene de las diversas representaciones sociales existentes acerca de la niñez y la adolescencia que se reflejan en las instituciones y las políticas que cada país escoge para atender a este sector. Así, o bien se considera a los niños como sujetos de derecho a quienes se les debe protección integral mediante la garantía de sus derechos y ello se refleja en una arquitectura institucional integral, eficiente y respetuosa de su condición de ciudadanos; o bien, los niños siguen siendo concebidos como “menores” en dependencia y propiedad de los adultos y de las instituciones, es decir, como objetos de protección especial a través de una institucionalidad de asistencia social lejana al principio de la universalidad de derechos. Más allá del nivel declarativo, privilegiar la primera opción es una apuesta estratégica al desarrollo pleno no sólo de niños y adolescentes, sino incluso de la sociedad toda.

¹⁸ Sottoli, Susana, *Sozialpolitik und entwicklungspolitischer Wandel in Lateinamerika. Konzepte und Reformen im Vergleich*, Opladen, Leske Budrich, 1998.

¹⁹ Nohlen, Dieter, *op. cit.*, nota 4.

V. REFERENCIAS

- COMITÉ DE COORDINACIÓN ESTRATÉGICA DE INFANCIA Y ADOLESCENCIA, *Estrategia de Infancia y Adolescencia en Uruguay (ENIA). Bases para su implementación*, Montevideo, 2008.
- GOBIERNO DE ARGENTINA, “Niñas, niños y adolescentes; protagonistas del bicentenario”, *Plan Nacional de Acción. Objetivos y Metas prioritarias, período 2008-2011*, Buenos Aires, 2008.
- GOBIERNO DE CHILE, *Política Nacional a Favor de la Infancia y la Adolescencia 2001-2010*, Santiago de Chile, 2000.
- GOBIERNO DE COLOMBIA, *Plan País. Plan Decenal de Infancia (2004-2015) para Colombia*, Bogotá, 2004.
- , Código de la Infancia y la Adolescencia, Ley 1098 de 2006.
- HUNTINGTON, S. P., *The Third Wave. Democratization in the Late Twentieth Century*, Londres, University of Oklahoma Press-Nordman, 1991.
- KONTERLLNIK, Irene, *Hacia una nueva institucionalidad para la infancia y la adolescencia*, mimeo, 2005.
- LEWIN, Elizabeth, *Programming for the Realization of Children’s Rights. Lesson learned from Brazil, Costa Rica and Venezuela, Final Consultancy Report to UNICEF*, 2000.
- Ley 26061 de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes, Buenos Aires, 2005.
- Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, México, 2000.
- LINARES CANTILLO, Beatriz y QUIJANO, Pedro, “Nueva Ley para La Infancia y la Adolescencia en Colombia”, mimeo, 2005.
- MONSALVE, Sofía y SOTTOLI, Susana, “Ingeniería constitucional *versus* institucionalismo histórico-empírico: enfoques sobre la génesis y la reforma de las instituciones políticas”, en NOHLEN, Dieter y FERNÁNDEZ, Mario (eds.), *El presidencialismo renovado. Instituciones y cambio político en América Latina*, Caracas, Editorial Nueva Sociedad, 1998.
- NOHLEN, Dieter, *El contexto hace la diferencia: reformas institucionales y el enfoque histórico-empírico*, editado por Claudia Zilla, México, UNAM, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2005.
- , “Die vergleichende Methode in der Politikwissenschaft”, en MOHE, Arno y NOHLEN, Dieter, *Politikwissenschaft in Heidelberg*. 50

Jahre Institut fuer Politische Wissenschaft Universitaetsverlag, Heidelberg, invierno de 2008.

PRADO, Eva, *La institucionalidad de infancia y adolescencia en México*, Documento interno de trabajo, México, UNICEF, 2009.

SOTTOLI, Susana, *Sozialpolitik und entwicklungspolitischer Wandel in Lateinamerika. Konzepte und Reformen im Vergleich*, Opladen, Leske Budrich, 1999.

———, *La política social en América Latina: diez dimensiones para el análisis y el diseño de políticas*, Washington, INDES/BID, 2002.

——— y NÚÑEZ, J. F., “Social Investment Initiatives in Latin America: Linking Budgets, Poverty Reduction and Children’s Rights”, en MINUJIN, DELAMONICA y KOMARECKI (eds.), *Poverty and Children: Policies to Break the Vicious Circle*, Nueva York, The New School and UNICEF, 2006.

UNICEF, *Panorama de la infancia y la adolescencia en México. Documento de trabajo*, México, 2009.

———, *Manual de Aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño*, preparado por Rachel Hodgkin y Peter Newell, UNICEF, Nueva York, 2004.