

Un marco de referencia para las políticas de niñez y adolescencia en América Latina y el Caribe

Quadro de referência para as políticas da infância e adolescência na América Latina e no Caribe

A Reference Framework for Childhood and Adolescence in Latin America and the Caribbean

Claudia Peirano *

Cerca de la mitad de los niños, niñas y adolescentes en América Latina y el Caribe vive en condición de pobreza y presenta mayor probabilidad de tener rezagos en su desarrollo socio-emocional y cognitivo. Si bien la mayoría de los países de la región cuenta con políticas o planes de acción para la niñez y adolescencia, estos presentan alta heterogeneidad en su diseño, profundidad y alcance. A partir de la revisión de las políticas vigentes de seis países de la región, se propone un marco de referencia para la construcción de políticas orientadas a garantizar el bienestar de las personas entre 0 y 18 años a partir de la Convención de Derechos del Niño y los objetivos de desarrollo sostenible (ODS) de la Agenda 2030. Los principales lineamientos propuestos son el foco en la trayectoria de vida de cada niño y niña, la visión intersectorial, la implementación territorial y el establecimiento de un mecanismo de monitoreo y evaluación de largo plazo.

153

Palabras clave: políticas de niñez y adolescencia; infancia; convención de derechos del niño; objetivos de desarrollo sostenible

* Especialista en políticas públicas y educación. Investigadora asociada al Grupo Educativo y presidenta de Fundación Educacional Oportunidad, Chile. Correo electrónico: cfpeirano@gmail.com.

Quase a metade das crianças e adolescentes da América Latina e do Caribe vive na pobreza e é mais provável que tenham defasagens em seu desenvolvimento socioemocional e cognitivo. Embora a maioria dos países da região possua políticas ou planos de ação para crianças e adolescentes, tais políticas ou planos apresentam uma elevada heterogeneidade em seu desenho, profundidade e escopo. Com base na revisão das políticas atuais de seis países da região, é proposto um quadro de referência para a construção de políticas voltadas para garantir o bem-estar das pessoas entre 0 e 18 anos, na Convenção dos Direitos das Crianças e os objetivos de desenvolvimento sustentável (ODS) da Agenda 2030. As principais diretrizes propostas estão focadas na trajetória de vida de cada criança, na visão intersetorial, na implementação territorial e no estabelecimento de um mecanismo de monitoramento e avaliação de longo prazo.

Palavras-chave: políticas de crianças e adolescentes; infância; convenção de direitos das crianças; objetivos de desenvolvimento sustentável

Close to half of all children and teenagers in Latin America and the Caribbean live in poverty and have a high chance of falling behind in their socio-emotional and cognitive development. While most countries in the region have policies and action plans for children and adolescents, these are highly heterogeneous in their design, depth and reach. Based on the examination of current policies in six countries in the region, a reference framework is proposed to build policies targeted to guarantee the well-being of people between 0 and 18 years old, based on the Convention on the Rights of the Child in the sustainable development goals (SDGs) of the 2030 Agenda. The main guidelines proposed focus on the life path of each child, an intersectorial perspective, territorial implementation and the establishment of a monitoring mechanism and long-term assessment.

Keywords: *childhood and adolescence policies; childhood; Convention on the Rights of the Child; sustainable development goals*

1. Propuesta de un marco de referencia para las políticas de infancia en América Latina y el Caribe

A treinta años de la aprobación de la Convención de Derechos del Niño (CDN), la mayor parte de los países de América Latina y el Caribe (LAC) han ratificado y actualizado sus marcos normativos y consideran entre sus prioridades la implementación de programas orientados al desarrollo de niños, niñas y adolescentes.¹ Sin embargo, cerca de la mitad de los niños en la región están en condiciones de pobreza y se ven afectados en su desarrollo físico, cognitivo y emocional. En muchos casos, los derechos establecidos en la CDN son una aspiración más que una realidad.

En este contexto, los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) —planteados de manera global para erradicar la pobreza y proteger el planeta, como parte de una nueva agenda de desarrollo para 2030— instalan una oportunidad para actualizar la mirada sobre las políticas de niñez y adolescencia.

En esta sección se revisan los principales antecedentes sobre la situación de los niños, niñas y adolescentes en América Latina y el Caribe, en términos de los derechos de la CDN y la relación que se registra entre los compromisos de la CDN y la agenda de los ODS, con el fin de proponer un marco de referencia para las políticas de la región.

1.1. La situación de los derechos del niño en América Latina y el Caribe

La Convención sobre los Derechos del Niño fue aprobada el 20 de noviembre de 1989 por la Organización de Naciones Unidas y busca promover en el mundo los derechos de los niños y niñas, cambiando definitivamente la concepción de la infancia. Se rige por cuatro principios fundamentales: la no discriminación; el interés superior del niño; su supervivencia, desarrollo y protección; y su participación en decisiones que les afecten.

Diez años más tarde, la mayoría de los países de América Latina y el Caribe había suscrito a la CDN. En ese tiempo, la OEA reportaba que las políticas públicas que los países de la región comenzaban a estar marcadas por un drástico cambio en la percepción de la infancia y la adolescencia. La CDN abre caminos nuevos, colocando al Estado y a la sociedad como co-responsables en el diseño y la ejecución de políticas públicas. La Convención supera las instituciones del patronato, la tutela o los consejos

1. La Convención de Derechos del Niño define a los “niños” como personas entre 0 y 18 años, a menos que el país considere la mayoría de edad en una edad previa. Actualmente, se entiende que este período de edad comprende tres sub-ciclos de desarrollo: la primera infancia, la infancia y la adolescencia. De manera más integrada, los países tienden a agrupar en los ciclos de niñez (el niño y la niña) y adolescencia. Para fines de las políticas, la mayoría de los países incluyen también el período gestacional de los niños, apoyando la salud de las madres. Se podría considerar, además, que las personas entre 15 y 18 años forman parte de la juventud o de las juventudes de cada país. En términos generales, este documento se referirá a las políticas para niños, niñas y adolescentes, como sujetos de la CDN.

tutelares del Estado, que quedan sujetos a la doctrina de la situación irregular y a la concepción de los niños como objetos de protección, para ubicarlos en la doctrina de la protección integral, cuya concepción los reconoce como sujetos de derecho, dotados de capacidad de vivir, tener salud, educación, convivencia familiar, identidad y dignidad (Instituto Interamericano del Niño, 2002).

La mayoría de los países de América Latina han realizado también cambios en su legislación para proteger mejor los derechos de la niñez, incluso adoptando códigos integrales de protección de la niñez y la adolescencia. En general, estas nuevas legislaciones y códigos incluyen la creación de un Sistema Nacional de Protección Integral de la Infancia (SNPI). Este tipo de sistemas corresponde a un conjunto de órganos, entidades, mecanismos e instancias a nivel nacional, regional y local orientados a respetar, promover, proteger, restituir y restablecer los derechos de los niños y niñas, y reparar el daño ante su vulneración. Estos derechos son establecidos por las legislaciones nacionales de infancia y permiten un marco de operación para los documentos de política (Morlahetti, 2013).

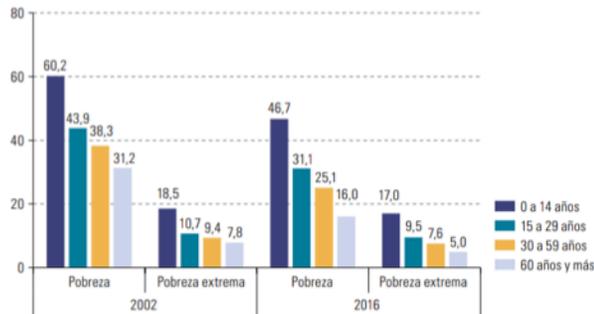
En estos 30 años, los países de América Latina han experimentado también transformaciones importantes en términos macroeconómicos, sociopolíticos y de crecimiento económico. Estos cambios posibilitaron acciones gubernamentales orientadas a mejorar la situación social en general, y de la población infantil en particular, sobre todo durante los inicios de la década de 2000. Asimismo, los mercados laborales facilitaron el avance de la CDN, gracias al bajo nivel de desempleo y la leve disminución de la participación laboral en los sectores de baja productividad, lo que hizo posible que se contribuyera más a los sistemas de protección social. Los cambios demográficos también han sido un aspecto clave que se debe considerar, sobre todo la disminución de las tasas de fecundidad, que ha reducido las tasas de dependencia y aumentado las posibilidades de ahorrar e invertir (Comisión Económica para América Latina y el Caribe y Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, 2018).

Sin embargo, la pobreza y especialmente la pobreza extrema inciden de manera importante en los grupos de menor edad de la población. En efecto, en el grupo de edad de 0 a 14 años ambas tasas superan ampliamente las observadas en el resto de la población y se traducen en una sobrerrepresentación en el total de personas pobres y, en particular, de personas en situación de pobreza extrema. Esto compromete sus posibilidades de desarrollo personal y, en consecuencia, el desarrollo futuro de los países y de la región (Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2018). Esta situación se debe principalmente a factores demográficos. Los hogares con más niños tienen más probabilidades de ser pobres porque hay más dependientes por trabajador en el hogar; además, los hogares más pobres tienen mayor probabilidad de tener más niños. Asimismo, la fertilidad adolescente es más alta en los quintiles con menores recursos, con implicancias negativas para la educación de las madres en el corto plazo. Cabe destacar también que la pobreza y pobreza extrema entre los niños rurales es casi el doble que para niños en áreas urbanas (The World Bank Group, 2016).

Gráfico 1. América Latina: tasas de pobreza y pobreza extrema por grupos de edad (2002-2016)

Gráfico II.7

América Latina (18 países^a):
tasas de pobreza
y pobreza extrema
por grupos de edad,
2002 y 2016
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG).

^a Promedio ponderado de los siguientes países: Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de).

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Panorama Social de América Latina, 2017 (LC/PUB.2018/1-P), Santiago, 2018

Por otra parte, las proyecciones de desarrollo económico y social presentan espacios de riesgo para los grupos de menores ingresos. Los ciclos de bonanza económica para los países productores de materias primas se proyectan menos auspiciosos para los próximos años, lo que puede afectar la capacidad de los Estados para asumir su rol en la protección de derechos del niño. Asimismo, las proyecciones de reducción de empleos rutinarios por el uso de mayor tecnología en industrias y servicios presentan un escenario poco alentador para los trabajadores menos calificados, en un contexto donde las condiciones del mercado laboral afectan directamente al desarrollo de los niños a través de la capacidad que tienen sus padres para ser responsables de su cuidado y protección.

La pobreza infantil se refleja principalmente en brechas en materias de inclusión de los grupos más desfavorecidos y de inequidad según nivel socioeconómico. Se presentan a continuación los principales resultados sobre el balance en los países de la región sobre la implementación de la CDN.

Tabla 1. Situación de los derechos del niño en América Latina y el Caribe a 30 años de la CDN

| Derecho | Avances | Desafíos | Propuestas |
|-------------------------------------|---|---|---|
| A la educación | Aumento de la cobertura y de la conclusión educativa | Universalización de la educación parvularia, disparidades importantes en el apoyo al aprendizaje según el nivel de ingreso, en la asistencia a la educación primaria según la condición étnica, en la conclusión de la educación secundaria según el género y el territorio | Aumentar la cobertura y atender el ingreso tardío de niños, niñas y adolescentes a la escuela, disminuir la repitencia escolar, asegurar la retención e incrementar los niveles de aprendizaje |
| A la salud | Mayor nivel de cobertura de atención y menores barreras de acceso a los servicios de salud para la población infantil y adolescente | Persisten brechas e inequidades asociadas con la etnia, el ingreso o el territorio | Mejorar la calidad de sistemas de salud, con énfasis en las desigualdades territoriales. Aumentar la cobertura y la calidad de la atención, asegurando mayores inversiones en infraestructura. Aumentar el acceso al agua potable y al saneamiento. Abordar mayor carga de enfermedades no transmisibles y necesidad de fortalecer servicios de salud adolescente. |
| A la alimentación | Reducción de la desnutrición | Abordar la malnutrición, en la que se combinan la desnutrición, la deficiencia de micronutrientes, el sobrepeso y la obesidad | Perfeccionar diseño e implementación de políticas integrales encaminadas a mejorar la nutrición, lo que supone, entre otras cosas, considerar el hábitat como un aspecto estratégico |
| A la vida y un desarrollo saludable | Descenso alentador en los indicadores de mortalidad en menores de 5 años | Brechas según condición étnica y racial | Políticas específicas, como la mayor atención a las enfermedades transmisibles en niños menores de 5 años, la promoción de la lactancia materna exclusiva, universalizar los controles del embarazo mediante políticas de captación temprana |

| Derecho | Avances | Desafíos | Propuestas |
|--|---|--|---|
| A una vida libre de violencia | | La incidencia de los homicidios entre la población infantil y adolescente, la proporción de mujeres casadas antes de los 15 años, y la naturalización de la violencia en las conductas y dinámicas de la convivencia cotidiana están presentes en niveles muy preocupantes | Enfoque multidisciplinario exige fortalecer los sistemas de protección social, salud, educación y justicia, entre otros, para prevenir la violencia antes de que ocurra y responder con servicios adecuados una vez que sucede |
| Protección frente a la explotación comercial y el trabajo infantil | Prevalencia de 7,3% de trabajo infantil en la población total entre 5 y 17 años | Heterogeneidad entre los de LAC, ya que en varios de ellos se alcanzan niveles muy preocupantes | Iniciativa Regional América Latina y el Caribe Libre de Trabajo Infantil y el marco acelerador de políticas que se elaboró en ese contexto |
| Derecho a un nivel de vida digno | Grandes avances en cobertura salud y educación, y programas de transferencias condicionadas, gracias a la disminución de la pobreza | Sesgo etario: mayores niveles de pobreza en la población 0-14 años y en población afrodescendiente, indígenas y residentes zonas rurales | Diseñar e implementar políticas sociales universales e incluyentes, pero sensibles a las diferencias, que vayan de la mano con la creación o el fortalecimiento de sistemas integrales de protección social |
| Derecho a la seguridad social | | Estratificación por ingresos en cuanto al acceso a la seguridad social, que está estrechamente vinculada con las desigualdades en el mercado laboral. La seguridad social contributiva protege menos a los niños, niñas y adolescentes que al resto de la población | Eliminación de las barreras de acceso a los beneficios de la seguridad social para las familias con niños, niñas y adolescentes, las asignaciones familiares y esfuerzos por ampliar los beneficios de licencia maternal o paternal |
| Derecho a la identidad | ALC se encuentra avanzada: alto % de niños inscritos al nacer y las menores brechas según el ingreso | Disparidades importantes según la zona de residencia o la condición migratoria, y esas disparidades tienen efectos negativos sobre la posibilidad de que algunas poblaciones accedan a la protección social | Estrategias implementadas con uso de TIC |
| Derecho la participación y al bienestar adolescente | | Relativa heterogeneidad en cuanto a los conocimientos cívicos, así como algunas brechas según el nivel educativo de los padres y un rezago al contrastar con el promedio internacional | Se requiere mayor información |

Fuente: elaboración propia en base a Comisión Económica para América Latina y el Caribe y Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, 2018

En relación con el derecho a la educación, cabe agregar que las mediciones internacionales han permitido visualizar brechas persistentes en el logro de los aprendizajes según nivel socioeconómico. Diversos actores han planteado recientemente que es necesario evolucionar desde el derecho a la educación al derecho a aprender, que implica no sólo lograr el acceso a la escuela, sino también garantizar el derecho al aprendizaje, para que el estudiante sea sujeto activo de su propio proceso de aprendizaje con sentido y a lo largo de toda su vida (REDUCA y Fundación SURA, 2018).

Cabe considerar también que los múltiples efectos del cambio climático, la concentración de la población en ciudades, nuevos movimientos migratorios, transformaciones en el mercado laboral y la incidencia de las nuevas tecnologías y la automatización levantan nuevas dimensiones de impacto para asegurar los derechos del niño en la región.

En este escenario, la aprobación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (ODS) presenta una nueva oportunidad para consolidar los compromisos de largo plazo con los niños, niñas y adolescentes en los países de la región. La Agenda 2030, que fue suscrita por los 193 países miembros de Naciones Unidas en 2015, establece una visión transformadora hacia la sostenibilidad económica, social y ambiental, y es la guía de referencia para el trabajo de la comunidad internacional. Los ODS constituyen también una agenda civilizatoria, que pone la dignidad y la igualdad de las personas en el centro y llama a cambiar nuestro estilo de desarrollo (Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2019).

160

Los desafíos de adherir a los objetivos de la Agenda 2030 son importantes para cada país. Implican reforzar diseños de trabajo con foco en los niños, niñas y adolescentes, énfasis en estrategias de trabajo intersectorial y avances significativos en la calidad de la implementación de los programas. Pero las brechas más importantes están en la capacidad de contar con información comparable que permita conocer el avance de cada país e implementar procesos de mejoramiento en aquellas áreas con mayores brechas. Dentro de los países, los niños de los hogares más pobres, los que viven en las zonas rurales y las adolescentes corren un mayor riesgo de quedarse atrás. La situación de otros grupos vulnerables, como las minorías étnicas, los niños con discapacidades y los niños migrantes, resulta difícil o imposible de evaluar mediante el monitoreo de datos existente. Progreso para todos los niños en la era de los ODS revela la magnitud y la urgencia del desafío que tenemos por delante: como promedio, entre el 75 y el 80% de los indicadores pertinentes para los niños de cada país carecen de datos suficientes o muestran un progreso insuficiente para alcanzar las metas mundiales de los ODS en 2030 (Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, 2019).

2. Revisión de la situación de políticas y planes nacionales de niñez y adolescencia en un conjunto de países de la región

La mayor parte de los países de la región ha desarrollado políticas públicas para la niñez y adolescencia. Los objetivos de estos programas suelen ser: promover el derecho a la igualdad de oportunidades; asegurar cobertura, prestaciones y oportunidades a

los sectores más vulnerables y vulnerados en sus derechos; desarrollar sistemas de prestación de servicios ajustados a la demanda de derechos vulnerados; y extender a la población más desfavorecida de las oportunidades y opciones que les son consagradas en la CDN (Instituto Interamericano del Niño, 2002).

Asimismo, los países han definido documentos de política que generan objetivos de largo plazo para el desarrollo de niños, niño y adolescente y un marco de acción para el desarrollo de los programas de política pública. En algunos casos, los objetivos de niñez y adolescencia forman parte de un plan mayor de desarrollo económico y social. En otros casos, constituyen lineamientos específicos.

Para esta sección se revisó la situación de los marcos de política para la niñez y adolescencia vigente en seis países de la región, con el fin de identificar su coherencia con los lineamientos de la CDN y los ODS.² Se presenta a continuación una reseña con los aspectos más importantes de los documentos revisados y luego una tabla que resume el análisis de las políticas bajo la óptica del marco de referencia propuesto.

2.1. Argentina

En Argentina no se registra un documento vigente de política para niños, niñas y adolescentes. A nivel de plan nacional, el foco se concentra en la primera infancia a través del Plan Nacional Primera Infancia para cuidar y estimular a los chicos desde los 45 días hasta los cuatro años (Ministerio de Salud y Desarrollo Social, 2019).

Este plan fue aprobado en 2016 y da cuenta de un conjunto de iniciativas en marcha: a) espacios de primera Infancia que prestan atención integral: asistencia nutricional, prevención y promoción de salud y estimulación temprana, entre otros; b) “Acompañamos la crianza”, programa para fortalecer las capacidades de las familias en situación de vulnerabilidad; c) centros de prevención y recuperación de la desnutrición infantil; y d) programa “Jugando construimos ciudadanía”.

161

2.2. Estado Plurinacional de Bolivia

Para el Estado Plurinacional de Bolivia no se identificó una política de niños, niñas y adolescentes vigente. Sin embargo, parte de los derechos que se protegen en la CDN forman parte del Plan de Desarrollo Económico y Social 2016-2020: El marco de desarrollo integral para vivir bien (Estado Plurinacional de Bolivia, 2015).

Este plan se organiza en torno a trece pilares que abordan diversas materias del desarrollo económico, productivo, cultural y social del país. Cada uno de estos pilares cuenta con un diagnóstico de la situación nacional y los avances hasta 2014, y presenta un conjunto de metas (grandes objetivos) y resultados esperados (objetivos

2. Cabe destacar que el análisis realizado en esta sección se basa en información disponible a través de medios electrónicos, incluyendo el Sistema de Información sobre Primera Infancia en América Latina - SIPI (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, 2019). Es posible que a la fecha de este estudio puedan existir otros documentos vigentes, que no hayan sido identificados.

específicos) que se esperan alcanzar en 2020. Entre estos pilares, se identifican aspectos clave para el desarrollo de los niños, niñas y adolescentes: reducción de la pobreza, salud, educación y deporte.

Sin embargo, dado su carácter general, este plan no profundiza en temas de niñez y adolescencia, no tiene referencias a la Convención de Derechos del Niño ni a los ODS, ni presenta distinciones por grupos de edad de niños, niñas y adolescentes. De manera específica, el plan no desarrolla objetivos ni metas específicas para la primera infancia y los resultados esperados en educación se centran en ampliaciones de cobertura.

2.3. Colombia

Colombia mantiene dos políticas complementarias para el desarrollo de los niños, niñas y adolescentes: “De Cero a Siempre, Atención Integral a la Primera Infancia”, estrategia que se ha mantenido vigente desde 2012 y que cubre el desarrollo de niños entre la gestación y los 6 años (Gobierno de Colombia, 2012), y la Política Nacional de Infancia y Adolescencia 2018–2030, que contempla el desarrollo de niños y adolescentes entre 6 y 18 años (Gobierno de Colombia, 2018).

“De Cero a Siempre” es un conjunto de acciones planificadas de carácter nacional y territorial, dirigidas a promover y garantizar el desarrollo infantil de las niñas y los niños en primera infancia, a través de un trabajo unificado e intersectorial, que desde la perspectiva de derechos, y con un enfoque diferencial, articula y promueve el desarrollo de planes, programas, proyectos y acciones para la atención integral que debe asegurarse a cada niña y cada niño, de acuerdo con su edad, contexto y condición. Tiene cinco objetivos generales:

1. Garantizar el cumplimiento de los derechos de las niñas y los niños en primera infancia.
2. Definir una política pública de largo plazo que oriente al país en materia de sostenibilidad técnica y financiera, universalización de la atención y fortalecimiento de los territorios.
3. Garantizar la pertinencia y calidad en la atención integral a la primera infancia, articulando acciones desde antes de la concepción, hasta la transición hacia la educación formal.
4. Sensibilizar y movilizar a toda la sociedad colombiana con el propósito de transformar las concepciones y formas de relación con las niñas y los niños más pequeños.
5. Hacer visible y fortalecer la familia como actor fundamental en el desarrollo infantil temprano.

Los principales componentes de la estrategia incluyen: una ruta integral de atención a la primera infancia, que traza el camino de acciones estratégicas intersectoriales; lineamientos técnicos en las distintas áreas que favorecen el desarrollo integral de los niños; un sistema de aseguramiento de la calidad; el desarrollo de capacidades para

quienes cumplen un papel dentro del proceso de atención integral a la primera infancia. De este modo, se persigue el seguimiento a cada niña y cada niño, con respecto a la garantía del conjunto de atenciones que requiere para asegurar su desarrollo integral, así como asesoría y acompañamiento especializado en los territorios.

Por su parte, la Política Nacional de Infancia y Adolescencia tiene como finalidad contribuir al desarrollo integral de las niñas, los niños y los adolescentes (de 6 a 18 años) y su objetivo general es generar las condiciones de bienestar, acceso a oportunidades con equidad e incidencia de las niñas, los niños y los adolescentes en la transformación del país. El documento reporta que la política se basa en un proceso participativo que convocó a diversos actores a nivel nacional durante el período 2015-2018, incluyendo niños, niñas y adolescentes. La política asume los principios rectores de la Convención de Derechos del Niño y presenta los siguientes enfoques: enfoque de derechos humanos y doctrina de la protección integral; enfoque de género; enfoque diferencial (reconocimiento de las diferencias, atendiendo a particularidades sociales y culturales de individuos y los colectivos); enfoque de desarrollo humano y enfoque curso de vida. Los siguientes son sus objetivos específicos:

1. Generar procesos de desarrollo de capacidades en la construcción de trayectorias de vida significativas para las niñas, niños y adolescentes.
2. Potenciar la capacidad de agencia y protagonismo de niñas, niños y adolescentes como sujetos de cambio social y cultural.
3. Fortalecer las capacidades de las familias y los colectivos humanos como agentes que facilitan la construcción de las trayectorias vitales de los niños, niñas y adolescentes.
4. Atender integralmente a las niñas, niños y adolescentes respondiendo a sus intereses, necesidades y características del contexto.
5. Consolidar condiciones y capacidades institucionales que faciliten la gestión de la política de infancia y adolescencia, en el orden nacional y territorial.

163

Las líneas de acción de la política consideran: a) el fortalecimiento institucional en términos de la arquitectura institucional, el gasto público y la identificación del trabajo intersectorial; b) la calidad y pertinencia de las intervenciones; c) la participación, movilización y ciudadanías, incluyendo mecanismos de incidencia de niños, niñas y adolescentes; y d) sistemas de seguimiento, evaluación y gestión del conocimiento.

Esta política asume como propios de la gestión intersectorial el cumplimiento y seguimiento de las metas de los ODS al 2030, priorizadas en instancias previas, y agrega una meta sobre la integralidad de la atención a niños, niñas y adolescentes.

2.4. Ecuador

En el caso de Ecuador, la política de infancia forma parte del plan “Toda una Vida” (Gobierno de Ecuador, 2018), que su vez es parte del Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021. “Toda una Vida” se presenta como una política pública orientada al fortalecimiento y la institucionalización de servicios asociados a la garantía de

derechos fundamentales de las personas, en particular de los grupos poblacionales que se encuentran en mayores condiciones de vulnerabilidad. Este plan aborda la primera infancia a través del componente “Misión Ternura: Cuidado de la primera infancia”, y no se contemplan acciones para los niños y adolescentes mayores de cinco años.

Los enfoques que asume el plan son los siguientes: enfoque de derechos, enfoque de ciclo de vida, generacional e intergeneracional, enfoque de género y enfoque de interculturalidad.

Los objetivos estratégicos de “Misión Ternura” son:

1. Implementar condiciones de salud adecuadas en la primera infancia mediante la atención integral en salud con ternura, con énfasis en los 1000 primeros días, para favorecer el desarrollo físico, mental, emocional y social de niñas y niños.
2. Promover una alimentación adecuada durante la primera infancia, mediante el fortalecimiento de capacidades de las familias y otras personas cuidadoras, favoreciendo el crecimiento sano y la prevención de enfermedades crónicas de base nutricional.
3. Potenciar experiencias lúdicas que estimulen el aprendizaje de niñas y niños, mediante el acompañamiento especializado que puedan brindar sus familias y otras personas cuidadoras.
4. Impulsar la creación de entornos seguros y protectores, mediante el robustecimiento de capacidades de las familias y las comunidades y el acompañamiento para la prevención de cualquier forma de violencia

164

El plan plantea intervenciones, actores responsables, indicadores, líneas bases y metas a alcanzar en 2021. Asimismo, está alineado con los ODS del Tratado de Derechos Humanos y, en este componente en particular, con la Convención de Derechos del Niño.

2.5. Perú

En Perú, la política vigente de niños, niñas y adolescente se aborda a través de dos estrategias complementarias: el Plan Nacional de Acción por la Infancia y la Adolescencia 2012–2021 (PNAIA, 2021) (Ministerio de la mujer y poblaciones vulnerables, 2012) y la estrategia “Primero la Infancia” (Ministerio de Desarrollo e Inclusion Social Perú, 2019).

El PNAIA 2021 es el instrumento marco de política pública del Estado Peruano para articular y vincular las políticas que se elaboren en materia de infancia y adolescencia en el país, y orientar la acción del Estado y de la sociedad civil hacia el desarrollo integral de las niñas, niños y adolescentes peruanos. El documento fue elaborado de manera participativa, intersectorial y descentralizada; en el proceso participaron niños, niñas y adolescentes de las distintas regiones del país, adhiere a la CDN y se diseñó en coherencia con los Objetivos del Milenio.

Los enfoques que asume el plan son los siguientes: enfoque de derechos, enfoque del ciclo de vida (según características propias de cada etapa del ciclo de vida), enfoque de curso de vida (mirada longitudinal sobre la vida), enfoque de género y enfoque de equidad.

El plan plantea que el Estado, las familias y la comunidad generen condiciones para el desarrollo sostenible de las capacidades de niñas, niños y adolescentes, lo que les permite ejercer sus derechos plenamente y se organiza en torno a cuatro objetivos estratégicos.

1. Garantizar el crecimiento y desarrollo integral de niñas y niños de 0 a 5 años de edad.
2. Garantizar la continuación del crecimiento y desarrollo integral de niñas y niños de 6 a 11 años de edad.
3. Consolidar el crecimiento y desarrollo integral de las y los adolescentes de 12 a 17 años de edad.
4. Garantizar la protección de las niñas, niños y adolescentes de 0 a 17 años de edad.

Cada objetivo estratégico considera resultados esperados, indicadores, líneas base al para la mayoría de los casos, metas, estrategias de implementación y responsables. El plan presenta además el Sistema de Monitoreo y Evaluación del Plan Nacional de Acción por la Infancia y la Adolescencia (SIMONE 2021), un sistema de evaluación anual y una matriz de monitoreo. También presenta los marcos presupuestarios para los primeros años de implementación. En el sitio web del plan están los informes de evaluación anual y un informe anual de las acciones realizadas por la comisión multisectorial responsable.

165

“Primero la Infancia”, por su parte, se presenta como un instrumento para destacar el desarrollo infantil temprano (DIT) como prioridad de la política pública, como parte del el Plan Nacional de Acción por la Infancia y la Adolescencia 2012-2021 y de la Estrategia Nacional de Desarrollo e Inclusión Social “Incluir para Crecer”.

Esta estrategia tiene por objetivo general establecer los lineamientos que orienten el logro de resultados e intervenciones que garanticen el DIT, desde la etapa de gestación hasta los cinco años de vida de la niña o del niño, a través de los siguientes objetivos específicos:

1. Definir los resultados y factores priorizados que necesariamente deben ser abordados por el Estado y la sociedad para el desarrollo infantil temprano.
2. Definir las intervenciones que deben ser desarrolladas para lograr los cambios deseables sobre los factores que condicionan los resultados DIT.
3. Establecer los indicadores para el seguimiento y evaluación de los resultados en el DIT.

La estrategia establece que el DIT es un proceso que abarca siete resultados esperados en el desarrollo de los niños y metas para cada uno de ellos. Para el logro de estos resultados, se identifican factores priorizados que afecta el desarrollo de los niños y un conjunto de intervenciones efectivas, basadas en evidencia, a implementar en distintos momentos de la primera infancia.

2.6. Uruguay

Finalmente, en el caso de Uruguay, la política sobre niñez y adolescencia se expresa en el Plan Nacional de Primera Infancia, Infancia y Adolescencia 2016-2020 (Ministerio de Desarrollo Social e Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay, 2016), que se enmarca en la Estrategia Nacional para la Infancia y la Adolescencia (ENIA) 2010-2030. Este plan se presenta como el producto de un ejercicio colectivo de identificación, priorización, propuesta de objetivos y acciones de política pública para el logro del bienestar de los niños, niñas y adolescentes de Uruguay. Es un ejercicio de concepción política y ética que nos invita a ver, escuchar y pensar a niños, niñas y adolescentes como grupos sociales diversos y claves en el desarrollo social del país.

De acuerdo al documento, este plan presenta diversas acciones e innovaciones estatales dirigidas a la infancia y adolescencia con el objetivo de dar respuesta, en forma integral e interinstitucional, a las principales desigualdades y problemáticas, y garantizar el pleno ejercicio de los derechos.

En plan se estructura en torno a seis lineamientos estratégicos que se encuentran en consonancia con la Convención sobre los Derechos del Niño:

1. Asegurar el desarrollo integral mediante la promoción, prevención, tratamiento y rehabilitación en salud.
2. Garantizar trayectorias educativas continuas para el desarrollo y la inclusión social.
3. Prevenir, detectar y atender los diferentes tipos de violencia.
4. Disminuir situaciones de especial vulnerabilidad, situación de calle, trabajo infantil, conflicto con la ley penal, institucionalización por falta de protección familiar.
5. Promover la participación, la circulación social y el acceso a bienes culturales y artísticos.

Para cada lineamiento estratégico y tramo de edad, el plan plantea ejes temáticos, objetivos y acciones. Asimismo, se presenta la situación previa a 2016 (cómo línea base), metas al 2017 y metas al 2020. Sin embargo, el desarrollo de los indicadores es poco preciso. La mayor parte de los indicadores del plan se publican en el Sistema de Información sobre Primera Infancia, Infancia y Adolescencia, del Observatorio Social del Ministerio de Desarrollo Social.

Tabla 2. Resumen revisión de políticas de niñez y adolescencia en el marco de la CDN y los ODS

| Políticas de niños, niñas y adolescentes Aspectos de interés | 1 Argentina | 2 Bolivia (1) | 3 Colombia (2) | 4 Ecuador | 5 Perú (3) | 6 Uruguay |
|--|----------------|---------------------|----------------------|--------------|----------------|--------------|
| Existe una política o plan para el desarrollo de niños, niñas y adolescentes (0-18 años) vigente | No | No | Si | No | Si | Si |
| Existe documento que aborda parcialmente el desarrollo de niños, niñas o adolescentes | Si | Si | | Si | Si | |
| Fecha de elaboración | 2016 | 2015 | 2012 y 2018 | 2018 | 2012 y 2019 | 2016 |
| La política o plan adhiere explícitamente en principios y enfoques a la Convención de Derechos del Niño | Si | No | Si | Si | Si | Si |
| La política o plan adhiere explícitamente al cumplimiento de los ODS | Si | No | Si | Si | No | No |
| Se plantean objetivos sobre sustentabilidad de ciudades y comunidades | No | Si | Si | Si | No | No |
| Se plantean objetivos sobre pobreza o desigualdad | No | Si | Si | No | No | No |
| Niños, niñas y adolescentes participaron en la definición de la política o plan | No | No | Si | No | Si | Si |
| Niños, niñas y adolescentes tienen posibilidad de incidir la marcha del plan | No | No | Si | No | No | Si |
| Se plantea líneas de acción en colaboración con la sociedad civil | Si | No | Si | No | No | Si |
| Se plantean objetivos e intervenciones según tramos de edad | No | No | Si | No | Si | Si |
| Se presentan objetivos y líneas de trabajo intersectoriales | Si | No | Si | Si | Si | Si |
| Se especifica el uso de tecnología (plataforma o sistema) para gestionar las intervenciones nivel individual | No | No | No | No | No | No |
| Se especifican distinciones para la implementación por territorios o regiones | Si | No | Si | Si | Si | Si |
| Hay objetivos coincidentes con los objetivos ODS | No | Si | Si | Si | Si | Si |
| Se presentan indicadores | No | Si | No | Si | Si | Si |
| Se presentan líneas base | No | Si | No | Si | Si | Si |
| Se plantean metas | No | Si | No | Si | Si | Si |
| Se especifica un sistema de monitoreo | Si | No | Si | No | Si | Si |
| Los reportes de monitoreo anual son de fácil acceso | Si | No | Si | No | Si | Si |
| Se especifica una instancia de evaluación | Si | No | Si | No | Si | No |

(1) El Plan de Desarrollo Económico y Social 2016-2020 considera diversos objetivos para NNA.

(2) En Colombia hay dos planes complementarios: uno para niños de 0-6 y otro para niños y adolescentes de 6-18.

(3) En Perú la Política de NNA está vigente desde 2012. La Estrategia 2019 prioriza la atención a la primera infancia.

Fuente: elaboración propia, en base a revisión de documentos públicos

3. Conclusiones

A partir de la revisión de políticas y planes para niños, niñas y adolescentes en un conjunto acotado de seis países de la región, es posible observar las siguientes situaciones:

1. Se identifican países que no cuentan con políticas actualizadas que cubran el ciclo de vida que va desde la gestación hasta los 18 años, de acuerdo a los principios y enfoques de la Convención de Derechos del Niño.
2. Se identifica que algunos países han priorizado las políticas o los planes orientados a la primera infancia, dada la creciente conciencia internacional sobre la relevancia de apoyar a niños y niñas en esta etapa de su desarrollo.
3. La mayoría de los documentos declaran estar alienados con los principios y enfoques de la Convención de Derechos del Niño. Asimismo, estos documentos plantean objetivos y estrategias que abordan los derechos de niño, niñas y adolescentes, y, por consiguiente, también se encuentran alineados con ODS.
4. Las políticas o planes revisados consideran objetivos en materia de derechos de educación, salud y nutrición. Aspectos como la seguridad, sustentabilidad de ciudades o comunidades, pobreza y desigualdad son abordados con menor frecuencia.
5. La mayor parte de los documentos revisados presentan objetivos o estrategias según tramos de edad, bajo el enfoque de trayectorias o ciclo de vida.
6. La mayor parte de los documentos plantea estrategias de intervención intersectoriales, con foco en los niños y adolescentes, como sujetos de derechos.
7. Sin perjuicio de lo anterior, los documentos no plantean cómo se va monitorear la integralidad de las intervenciones a nivel individual.
8. No se identifica mayor preocupación por que los objetivos de las políticas sean total o parcialmente coincidentes con los objetivos de los ODS.
9. El desarrollo de indicadores, líneas base y metas es heterogéneo, tanto en su calidad como en completitud.
10. Asimismo, las estrategias de monitoreo presentan alta heterogeneidad en su nivel de desarrollo y en la facilidad para acceder los reportes comprometidos.

168

4. Propuesta: marco de referencia para las políticas de niños, niñas y adolescentes

Es posible identificar que contar con una política nacional para la infancia y adolescencia permite a los países organizar, visibilizar y comprometer los esfuerzos por asegurar condiciones mínimas para los niños, niñas y adolescentes del país como políticas de Estado, trascendiendo la gestión y las prioridades de cada gobierno en particular. Las políticas generan un marco para el diseño e implementación de políticas sectoriales, programas y otras acciones de política pública.

En el marco de la Convención de Derechos del Niño, resulta fundamental que la política aborde de manera integral a los niños desde su gestación hasta los 18 años, bajo el enfoque de ciclo de vida o trayectoria. Cada vez más gobiernos están fijando

prioridades en la primera infancia, dada la importancia de esta etapa para el desarrollo de los niños y su vida futura. Sin embargo, centrar las políticas sólo en este nivel genera el riesgo de que las etapas siguientes dejen de ser visibles.

Por otra parte, la visión de la CDN desde la perspectiva de los ODS permite un entendimiento actualizado de los derechos del niño y fija objetivos mínimos entre los países de la región, según se presenta esquemáticamente en la tabla siguiente.

Tabla 3. Tabla de cobertura de los derechos del niño y ODS

| Derechos del niño desde que nace hasta los 18 años | Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) | | | | | | | | | | | | | | | | |
|--|--|---|---|---|---|---|---|---|---|----|----|----|----|----|----|----|----|
| | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 | 9 | 10 | 11 | 12 | 13 | 14 | 15 | 16 | 17 |
| Derecho a la vida y obligación del Estado garantizar la supervivencia y desarrollo del niño. | x | | | | x | | | | | x | | | | | | | |
| Derecho a un nivel de vida digno: nutrición, vestimenta, vivienda, seguridad social e inclusión social | x | x | | | x | | x | | | | x | | | | | | |
| Derecho a aprender y acceso a información adecuada | | | | x | x | | | | | | | | | | | | |
| Derecho a la salud y a vivir en un entorno saludable | | | x | | x | x | x | | | | x | | | | | | |
| Derecho a estar protegido contra la violencia, la explotación, la trata y el tráfico y toda práctica dañina. | | | | | x | | | x | | | | | | | | x | |
| Derecho a tener un desarrollo pleno de niños con discapacidad. | | | x | | x | | | | | | x | | | | | | |
| Derecho al esparcimiento, juego y desarrollo cultural, en un marco de diversidad e inclusión. | | | | | x | | | | | | x | | | | | | |
| Derecho a tener nombre nacionalidad y estar con sus padres | | | | | x | | | | | | | | | | | x | |
| Derecho a opinión, libertad de expresión, asociación y participación | | | | | | | | | | | | | | | | | |

Fuente: elaboración propia, considerando UNICEF, 2019

En este contexto y ante los grandes desafíos que la región mantiene en relación con los derechos del niño, las incertidumbres que se enfrentan en materia social, económica y ambiental, y la dificultad de contar con información actualizada y comparable sobre el avance en estas materias, se propone un marco de referencia para las futuras políticas de niñez y adolescencia.

Cuadro 1. Marco de referencia para políticas de niñez y adolescencia

1. Asegurar la cobertura en todos los ámbitos de derecho de niños, niñas y adolescentes, de acuerdo a las perspectivas de los ODS. La Tabla de cobertura Derechos del niño–ODS presenta las relaciones que existen entre ambos lineamientos.
2. Incluir mecanismos de participación de niños, niñas y adolescentes en la construcción de las políticas y de incidencia durante su implementación.
3. Incluir alianzas con la sociedad civil y el sector privado para todos los objetivos en que sea pertinente.
4. Operacionalizar el enfoque de ciclo de vida o trayectorias entre 0 y 18 años, incluyendo el período de gestación, a través de componentes para tramos de edad.
5. Operacionalizar el enfoque de intersectorialidad o de apoyo integral al desarrollo de niños, niñas y adolescentes, según tramos de edad, a través de sistemas o plataformas que integren información a nivel individual.
6. Incluir estrategias para la implementación territorial de la política.
7. Incluir indicadores, líneas bases y metas según tramos de edad, asegurando al menos los indicadores de los ODS.
8. Asegurar un sistema de monitoreo, evaluación, reportes y rendición anual de cuentas, disponible en un sitio de fácil acceso.

170

Este marco de referencia se propone como una herramienta de trabajo para la actualización de políticas existentes y para la creación de futuras políticas que busquen asegurar el bienestar de las próximas generaciones en nuestra región.

Bibliografía

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (2018): *Panorama Social de América Latina 2017*, Santiago de Chile, CEPAL.

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (2019): *Acerca de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*. Disponible en: <https://www.cepal.org/es/temas/agenda-2030-desarrollo-sostenible/acerca-la-agenda-2030-desarrollo-sostenible>. Consultado el 25 de agosto de 2019.

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE y FONDO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA INFANCIA (2018): *América Latina y el Caribe a 30 años de la aprobación de la Convención sobre los Derechos del Niño*, Santiago de Chile, CEPAL/UNICEF, Organización de las Naciones Unidas.

CONSEJO NACIONAL DE INFANCIA (2014): *Política nacional de niñez y adolescencia, Sistema integral de garantía de derechos de la niñez y adolescencia*, Santiago de Chile.

ESTADO PLURINCIONAL DE BOLIVIA (2015): *Plan de desarrollo económico y social 2016-2022: El marco de desarrollo integral para vivir bien*, La Paz.

FONDO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA INFANCIA (2006): *Convención sobre los derechos del niño*, UNICEF, Madrid.

FONDO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA INFANCIA (2017): *Documento del Programa de País: Estado Plurinacional de Bolivia*, UNICEF, La Paz. Obtenido de <https://www.unicef.org/bolivia/2017-PL14-Bolivia-CPD-ODS-ES.pdf> <http://www.sipi.siteal.iipe.unesco.org/>. Consultado el 25 de agosto de 2019.

FONDO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA INFANCIA (2019): *Progreso para Todos los Niños en la Era de los Ods: Resumen Ejecutivo*, UNICEF. Disponible en: <https://www.unicef.org/spanish/publications/http://www.sipi.siteal.iipe.unesco.org/>. Consultado el 25 de agosto de 2019.

GOBIERNO DE CHILE (2017): *Plan de Acción Nacional de Niñez y Adolescencia 2018-2025*, Santiago de Chile.

GOBIERNO DE COLOMBIA (2012): *De cero a siempre, Atención integral a la primera infancia*, Bogotá.

GOBIERNO DE COLOMBIA. (2018): *Política Nacional de Infancia y Adolescencia 2018-2030*, Bogotá.

GOBIERNO DE ECUADOR (2018): *Plan Toda una Vida. Intervención emblemática*, Quito.

INSTITUTO INTERAMERICANO DEL NIÑO (2002): *La planificación de políticas de infancia en América Latina: Hacia un sistema de protección integral y una perspectiva de Derecho*, Montevideo, Instituto Interamerica del Niño, OEA.

MINISTERIO DE DESARROLLO E INCLUSION SOCIAL DE PERÚ (2019): *Primero la Infancia*. Disponible en: <http://www.midis.gob.pe/index.php/lineamientos-primero-la-infancia/>. Consultado el 25 de agosto de 2019.

MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL E INSTITUTO DEL NIÑO Y ADOLESCENTE DEL URUGUAY (2016): *Plan Nacional de Primera Infancia, Infancia y Adolescencia 2016-2020*, Montevideo.

MINISTERIO DE LA MUJER Y POBLACIONES VULNERABLES DE PERÚ (2012): *Plan Nacional de Acción por la Infancia y la Adolescencia 2012-2021*, Lima.

MINISTERIO DE SALUD Y DESARROLLO SOCIAL DE LA REPÚBLICA ARGENTINA (2019): *Primera Infancia*. Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/desarrollosocial/primerainfancia>. Consultado el 25 de agosto de 2019.

MORLAHETTI, A. (2013): *Sistemas nacionales de proteccion integral a al infancia. Fundamentos jurídicos y estados de implementación en América latina y el Caribe*, Santiago de Chile, CEPAL.

172

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS (2019): *Objetivos de Desarrollo Sostenible*. Disponible en: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/objetivos-de-desarrollo-sostenible/>. Consultado el 25 de agosto de 2019.

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA EDUCACIÓN, LA CIENCIA Y LA CULTURA (2019): *Sistema de Información sobre Primera Infancia en América Latina*, UNESCO. Disponible en: <http://www.sipi.siteal.iipe.unesco.org/>. Consultado el 25 de agosto de 2019.

REDUCA y FUNDACIÓN SURA (2018): *Aprender es más. hacer realidad el derecho a la educación en América latina*, Bogotá.

THE WORLD BANK GROUP (2016): *Pobreza infantil en América Latina y el Caribe*. Washington DC, Banco Mundial.

Cómo citar este artículo

PEIRANO, C. (2019): "Un marco de referencia para las políticas de niñez y adolescencia en América Latina y el Caribe", *Revista Iberoamericana de Ciencia, Tecnología y Sociedad –CTS*, vol. 14, n° 42, pp. 153-172.