

2 informe  
Dos vías de  
intervención

7 presentación  
Se creó un observatorio  
Social de Infancia y  
Adolescencia

10 lecturas  
La imputabilidad:  
un debate  
enmascarado

13 documentos  
Por qué invertir en la  
infancia

0423

# CUADERNOS DEL PROAME

PUBLICACIÓN DEL PROGRAMA DE ATENCIÓN A NIÑOS Y ADOLESCENTES EN RIESGO

## QUÉ ES EL PROAME

El ProAme es un programa del Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente que se desarrolla en las principales áreas urbanas del país y que funciona desde 1996. Está destinado a atender, de manera integral, a los niños y adolescentes en situación de riesgo como producto de las condiciones de vulnerabilidad de sus hogares, asociadas a la pobreza. En su primera etapa, que se desarrolló entre 1996 y 2000 se llamó **Programa de Atención a Menores en Circunstancias Especialmente Difíciles** y financió proyectos presentados por Organizaciones de la Sociedad Civil volcados a la reinserción de los beneficiarios en los ámbitos familiar, escolar y comunitario.

La segunda etapa, que comenzó en diciembre de 1998 y que se extenderá hasta diciembre de 2002, cambió su nombre a **Programa de Atención a Niños y Adolescentes en Riesgo** y suma a la propuesta inicial la participación de los gobiernos provinciales en la atención a la niñez y la adolescencia. Se trata de promover el fortalecimiento institucional de la áreas de infancia y adolescencia de los gobiernos locales (provinciales y/o municipales) e incentivar inversiones provenientes de los presupuestos de las provincias y municipios en este tipo de acciones, con miras a la conformación de una red que articule acciones públicas y privadas bajo el concepto de gestión asociada.

Actualmente el ProAme está presente en todo el país, a excepción de la ciudad y la provincia de Buenos Aires que están cubiertas por otros programas, aunque existen tres proyectos denominados "testigo" en estas localizaciones. Tampoco se está ejecutando en Santiago del Estero, debido a que esta provincia no firmó la carta de adhesión al Programa. El ProAme está gerenciado por una Unidad Ejecutora del Programa (UEP) que funciona en la ciudad de Buenos Aires y tiene Unidades Coordinadoras Provinciales (UCP) en las provincias en las que trabaja. Al frente de cada UCP se encuentra un Supervisor Técnico Provincial (STP).

*Esta publicación tiene como propósito establecer una comunicación periódica entre todos aquellos que trabajan en el marco del ProAme: organizaciones de la sociedad civil y todas las personas ligadas a ellas: capacitadores, promotores sociales, maestros, trabajadores de la salud; personal de las áreas de niñez y adolescencia de los gobiernos provinciales y municipales; representantes provinciales de la Unidad Ejecutora del Proyecto, y en general todas las personas interesadas en este Programa.*

*Pretendemos en estas páginas dar cuenta de la marcha del ProAme, informar de sus actividades, consignar sus logros y dificultades. Pero también queremos plantear temas de discusión en torno a las políticas de niñez y adolescencia, compartir algunas lecturas que nos proponen temas de debate, hacer conocer material que circula en Internet, poner en común recomendaciones bibliográficas.*

*Necesitamos la colaboración de todos los lectores en acercarnos materiales para publicar en los sucesivos números del boletín.*

*La gráfica de esta publicación, ya sea fotos o ilustraciones, corresponden íntegramente a la producción de los proyectos del ProAme. Dada la cantidad de materiales con que contamos iremos incluyéndolos en los números futuros.*

*Finalmente: creemos que nuestro propósito como Programa que lleva adelante una política pública en torno a la niñez y adolescencia en riesgo es trabajar para que los chicos no estén condenados a lo que suele llamarse la "repetición generacional de la pobreza", para que tengan una oportunidad de tener una historia diferente y mejor que la que conocen ahora.*

*En eso estamos.*

# DOS VÍAS

El ProAme interviene en la problemática de la niñez y la adolescencia en riesgo de dos modos principales:

1. *A través de proyectos ejecutados por Organizaciones de la Sociedad Civil destinados a la atención de niños y adolescentes en riesgo (componente OSC)*
2. *A través de proyectos de Fortalecimiento Institucional para las áreas de niñez y adolescencia de los gobiernos provinciales (componente FI)*

## ➔ 1. PROYECTOS EJECUTADOS POR OSC

Los proyectos de OSC fueron seleccionados en cada provincia a través de un concurso público. En todos los casos, las distintas propuestas presentadas por estas organizaciones se inscribieron en el compromiso de trabajar para que los niños y los adolescentes accedieran a su desarrollo integral.

En el marco de la ejecución del ProAme se ha podido comprobar que, a medida que avanzan en su desarrollo, los proyectos experimentan un salto cuantitativo y cualitativo relacionados tanto con la ampliación de la cobertura como con la integración de nuevas modalidades de trabajo con la población beneficiaria. Las modalidades de intervención con mayor presencia en los proyectos aprobados son: apoyo escolar, deportes, recreación y cultura, promoción de los derechos y de la salud. Ellas plantean espacios para la integración y para la apertura del tratamiento de nuevas problemáticas y posibilitan un acercamiento diferente a los niños y a sus familias. Muchas entidades han optado integrar a las familias de los niños en distintas actividades, potenciando el impacto del proyecto.

También es destacable que muchas

de las entidades orientaron sus acciones a la contención e integración de los adolescentes que, de acuerdo con los diagnósticos de los aglomerados urbanos, se manifiesta como un sector de la población con condiciones de vulnerabilidad.

Hasta el momento, de los 109 proyectos aprobados se han firmado 62 convenios de transferencia de fondos con organizaciones de la sociedad civil. Se encuentran ya en ejecución 59 proyectos de acuerdo al siguiente detalle:

Ciudad de Buenos Aires: 2 proyectos testigo.  
 Provincia de Buenos Aires: 1 proyecto testigo.  
 Santa Fe :10 proyectos con la totalidad en ejecución.  
 Misiones: 2 proyectos con la totalidad en ejecución.  
 La Pampa: 4 proyectos con la totalidad en ejecución.  
 Chaco: 7 proyectos.  
 Formosa: 6 proyectos.  
 La Rioja: 7 proyectos.  
 Mendoza: 4 proyectos.  
 Neuquén : 5 proyectos.  
 Corrientes: 13 proyectos.  
 San Juan: 1 proyecto.

El cuadro que sigue consigna los nombres de los proyectos y las organizaciones que los llevan a cabo en cada provincia.

# de intervención

CAP./B.S.A.S.	Red de protección y Difusión sobre el Niño Discapacitado Programa de Preegreso Desarrollo de espacios de inclusión para niños y adolesc.	IPNA Cambio de Vía Fundación El Otro
CHACO	Un Lugar para Crecer Junto al Otro Sociedad Civil en Acción para el Desarrollo de la Infancia Ctro. de Promoc. Social y Capac. Integral "Los Lapachos" Enfrentando el Tercer Milenio Beresit Creciendo en Red Amorevoleza, Amor solícito, gozoso y desinteresado	Asoc. Comisión Vec. de Vº Prosperidad Cruz Roja Arg. (Filial Resistencia) Crusamen Argentina, Comisión Provincial Resistencia Ig. Filadelfia Pentecostal Barranq. Asoc. de la Iglesia de Dios en Arg. Asoc. Amigos de Villa Los Lirios Asoc. Civil María Auxiliadora del Rosario
CORRIENTES	Equipo Rincón de Amigos Programa de Apoyo a Menores Discapacitados en Riesgo Social Promoción y Desarrollo Institucional para la atención de niños y jóvenes en riesgo Promoción de la Niñez, el trabajo y la salud en el barrio Molina Punta Centro de Atención al Niño Centro de Atención Integral a la Niñez Creciendo La Casa del Barrio Un Nuevo Amanecer Integración a la familia, escuela y sociedad de niños y adolescentes discapacitados Albergue "Casa del niño Nuestra Señora del Rosario- Cuidados Infantiles Integrales" Centro integral del Adolescente, del Niño y de la Madre en Riesgo Casa del Niño Jesús de Nazareth- Cáritas Santa Catalina	Arzobispado de Corrientes CARIDI-Jesús Nazareno (capacitación, asistencia, recreación integral del discapacitado) Fundación Dolly Asociación Civil de Ladrilleros de Corrientes CRUZ ROJA Filial Corrientes Asociación Evangélica Asamblea de Dios Sursum Consejo Vecinal del Bº Independencia Asociación Femenina Argentina Carmelitana Asociación para la Integración de Personas Especiales (APIPE) Parroquia Nuestra Señora del Rosario Parroquia Santa Rita de Casia- Obispado de Goya CARITAS Santa Catalina
FORMOSA	Solidaridad - Centro de Día para Niños y Adolescentes Vulnerables Hogar Corazones Unidos La Educación es Cosa del Corazón - Complementación Escolar, Promoción y Prevención de la Salud Centro de Desarrollo Infanto-Juvenil "Tierra Firme" Centro de Atención del Niño y del Adolescente de Formosa Atención Integral de Niños y Adolescentes en Situación de Riesgo	Institución Salesiana Nuestra Señora del Rosario Asociación de Protección al Menor (PROALME) Asociación Civil María Auxiliadora del Rosario CI.Re.Nor Fundación Centro de Investigación para la Reconversión del Norte Argentino Comisión Protect. de la Flia. Ideal Asociación Vida y Esperanza
LA RIOJA	Programa de Apoyo Integral y Consolidación Org. del Jardín Maternal Comunitario "Pimpollos de Nuestro Pueblo" Red de Servicios Comunitarios para la Promoción del Desarrollo de Niños y Adolescentes de la Zona Oeste de la Ciudad de La Rioja Centro de Cuidado Diario para Niños Centro para el Crecimiento Integral de los Jóvenes Fortaleciendo el Centro de Apoyo Escolar Centro de Cuidado Infantil Medalla Milagrosa Apoyo a la Inserción Escolar y Desarrollo de las Potencialidades de Niños y Adolescentes de 12 a 18 años	Bienaventurados los Pobres BE-PE  Asoc. Coop. del Barrio Libertador  Asoc. Evangélica Pentecostal Prodemur - Promoción de la Mujer Rural Parroquia Nuestra Sra. de Fátima Cáritas Diocesana de La Rioja Asociación Coop. Enrique Angelelli
LA PAMPA	Promoción de la Retención en el Sistema Formal Educativo de Preadolescentes de la ciudad de Santa Rosa Semillero Salir de la Calle para entrar al Mundo El Galpón - Lugar de Jóvenes	Fundación Ayudándonos  Instituto Pampeano para el Desarrollo Sostenible - IPADES Fundación para la Promoción de Estudios Superiores en Tecnologías (FUPEST) Fundación REDES
MENDOZA	Vivir en Equidad Fortalecimiento de Servicios Comunitarios para la Atención Integral a Niños y Adolescentes en situación de Vulnerabilidad del Dpto. de Las Heras Proyecto Integral p/la Inserción Social de los Niños y Adolescentes de Sectores Pobres en el Gran Mendoza Proyecto de Adolescentes del Centro San José	Asoc. de Voluntarios del Menor . AVOME AIME (Asistencia Integral del Menor)  Asociación EcuMénica de Cuyo  Congregación de San José (Josefinos de Murialdo)
MISIONES	Por derecho y de hecho - Para que todos los niños y jóvenes tengan vida Servicio de Orientación, Protección y Atención para el Niño y el Adolescente de la Ciudad de Posadas S.O.N.A.	Parroquia San Antonio de Padua- Diócesis de Posadas Asociación Civil Nuevo Horizonte
NEUQUEN	Construyendo Dignidad para Gestar Esperanza Hacia una Nueva Cultura de la Infancia: la humanización de la diversidad Amanecer: Atención a Niños y Adolescentes Centro de Día Segundo Vázquez Albergue Madre Teresa	Parroquia San Cayetano Fundación de Estudios Patagónicos Confederación Evangélica Bautista Biblioteca Popular Segundo Vázquez Fundación Posta Cristo Rey
SAN JUAN	Hogares de Belén	Movimiento Familiar Cristiano
SANTA FE	Vida para los niños y los jóvenes en su comunidad Prevención, Promoción y Reinserción Renacer Casa, Plaza, Calle Por la Vida CRECER - Centros de Día y Talleres de Formación Laboral Equidad y Calidad para Atender la Diversidad Nuestra Granja Crece Construyendo Alternativas Solidarias Centro Integral del Niño y el Adolescente Club del Adolescente	Cáritas Parroquia Cristo Obrero Fundación Renacer Hogar de Puertas Abiertas "María Auxiliadora" Fundación Línea Verde Asociación Civil Casa de Francisco Sociedad Pro Habilitación al Incapacitado "Dr. Carlos M. Vera Cadioti" - S.P.R.A.I. Asociación de Protección a la Infancia (A.P.R.I.N) Asociación Civil Movimiento Solidario Bº Los Hornos Asociación Vecinal Bº Chalet Cáritas Parroquia Nuestra Señora de La Merced



## CARTELERA



ACTIVIDADES JUNIO 2001

### 1. PROYECTOS DE ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL

Durante el mes de junio se inauguraron una serie de obras realizadas por los proyectos en las provincias de Chaco, La Rioja y Formosa y tuvo lugar una visita del ministro Dr. Juan Pablo Cafiero a los proyectos que se desarrollan en la provincia de Misiones.

#### EN EL CHACO.

##### Proyecto *ENFRENTANDO EL TERCER MILENIO*

Asociación Iglesia Filadelfia Pentecostal

La Iglesia viene trabajando hace tiempo con el ProAme. Se reformó la vieja sede y se construyeron dos salones para apoyo escolar y capacitación laboral. Atiende a 80 chicos de 6 a 12 años. Es un Centro de Día, que funciona de 9 a 17 hs. y proporciona el almuerzo a los chicos que concurren a las actividades.

##### Proyecto *LOS LAPACHOS*

Asociación Crusamen

Es una organización que atiende a una población de 6 a 18 años de edad. Inauguró una panadería financiada por el ProAme y un playón deportivo. Crusamen trabaja en capacitación laboral, apoyo escolar, deporte y recreación y talleres de música, arte y teatro.

##### Proyecto *UN LUGAR PARA CRECER JUNTO AL OTRO*

Asociación Villa Prosperidad

Se inauguró la sede del proyecto que fue cofinanciada por el PAGV. Es un Centro de Atención Integral centrado en el tema de capacitación laboral y apoyo escolar. Entre los dos programas atienden a chicos de 6 a 24 años. En enero la Entidad había inaugurado el Centro de Cuidado Diario, donde atiende a chicos de 0 a 5 años.

#### EN LA RIOJA

##### Proyecto *RED DE SERVICIOS COMUNITARIOS PARA LA PROMOCIÓN DEL DESARROLLO DE NIÑOS Y ADOLESCENTES DE LA ZONA OESTE DE LA CIUDAD DE LA RIOJA*

Asociación cooperadora Barrio Libertador.

Se inauguró:

- un centro de cuidados diarios en el barrio Bellavista
- un salón de usos múltiples en el Barrio Cochangasta

A la inauguración de esta obra asistieron autoridades nacionales: el ministro de Desarrollo Social y Medio Ambiente, Dr. Juan Pablo Cafiero, el Secretario de Desarrollo Social, Cdor. Gerardo Morales, la coordinadora General del ProAme, Lic. Laura Golbert y autoridades provinciales encabezadas por el gobernador, Dr. Angel Maza.

#### EN FORMOSA

##### Proyecto *EDUCAR ES COSA DEL CORAZÓN*

Asociación Civil María Auxiliadora del Rosario.

En el centro comunitario "Virgen de Caacupé" se inauguró un salón donde se llevarán a cabo las actividades del proyecto y se refaccionaron los baños y la cocina de la institución.

#### EN MISIONES

El viernes 29 de junio, el Ministro de Desarrollo Social y Medio Ambiente, Dr. Juan Pablo Cafiero, hizo una visita a la provincia de Misiones para observar las actividades que llevan a cabo beneficiarios del ProAme. Estuvo en la Chacra 96, en las instalaciones del CDI Centro de Desarrollo Infantil que hoy es una de las Sedes en donde ejecuta el Proyecto *POR DERECHO Y DE HECHO* de la Parroquia San Antonio. Los chicos hicieron una muestra de actividades deportivas, recreativas: (construcción de títeres y puesta en escena) y como cierre una Actividad de Entrenamiento para el Trabajo -manufactura de pan y pastas- que realizan los chicos y las madres.

- En términos del avance de este com-
- ponente del Programa, los proyec-
- tos testigos se iniciaron en 1999 y
- están finalizando el segundo de los
- tres años de ejecución previstos.
- Las provincias con mayor avance
- tanto en tiempo de ejecución - co-
- menzaron en el segundo semestre
- de 2000- como en cantidad de pro-
- yectos son: Santa Fe, La Rioja, Mi-
- siones, Formosa y Corrientes.

- En los primeros meses de 2001 se
- comenzaron a ejecutar proyectos en
- las restantes provincias menciona-
- das, previéndose que en el transcur-
- so de este año se comenzará la im-
- plementación de la totalidad de los
- proyectos del PROAME.

- Cabe consignar que los últimos me-
- ses del año pasado y los primeros
- de 2001 estuvieron atravesados por
- serios problemas presupuestarios y
- de disponibilidad de fondos y eso
- produjo demoras, en muchos casos
- significativas, en la tramitación jurí-
- dico- administrativa y en el inicio de
- la ejecución de los proyectos. A pe-
- sar de eso, el Programa ha podido
- implementar -en aquellas provincias
- con proyectos iniciados- capacita-
- ciones técnicos, administrativas y de
- registro de beneficiarios y prestacio-
- nes y se inició en estos días una
- postergada capacitación en auto-
- evaluación de proyectos.

- Respecto de la evaluación de los pro-
- yectos, se ha finalizado con la etapa
- de evaluación ex - ante de proyectos
- de OSC. En este momento se está
- avanzando en la capacitación para
- completar el primer corte evaluativo
- de todos los proyectos que han su-
- perado los seis meses de ejecución o
- están próximos a cumplirlos.

#### CAPACITACIÓN

- La modalidad de intervención "Apo-
- yo escolar" está presente en el 75%
- de los proyectos aprobados (79 so-
- bre 109 proyectos aprobados). Por
- eso se han aprobado talleres de ca-
- pacitación para este significativo
- conjunto de proyectos.

El ProAme considera que la complementación escolar es de carácter integral y preventivo, buscando que los beneficiarios de estos proyectos mejoren el rendimiento escolar, evitando la deserción y/o repitencia escolar. Para ello es necesario establecer con los docentes involucrados los lineamientos conceptuales y estratégicos para el abordaje del apoyo o complementariedad escolar. La problemática de los déficit educativos que presenta la población de niños y adolescentes en situación de pobreza no debe ser considerado como un mero refuerzo de la tarea regular de la institución escolar, sino que requiere de un enfoque en el que se considere la activa intervención de todos los actores significativos involucrados: la escuela, la familia y la comunidad, y la construcción o consolidación de redes educativas con organismos oficiales y no gubernamentales.

Para lograr los objetivos de esta capacitación, se elaboró y solicitó la aplicación de una encuesta destinada a identificar las características de las distintas intervenciones así como el enfoque otorgado por los proyectos al apoyo escolar, a fin de conocer la situación inicial en que se realiza la intervención y poder medir posteriormente los cambios producidos.

Entre agosto y octubre se realizarán tres talleres regionales en los siguientes grupos de provincias:

#### **Grupo 1:**

Chaco 7 proyectos; Corrientes capital: 6 proyectos, Formosa 6 proyectos y Misiones 2 proyectos. Total 21 proyectos.

#### **Grupo 2:**

Goya (6 proyectos) y Esquina de Corrientes (2 proyectos) y Santa Fe 7 proyectos. Total 15 proyectos

#### **Grupo 3:**

La Rioja 6 proyectos, La Pampa 2 proyectos y Mendoza 4 proyectos: total: 12 proyectos.

Para el desarrollo de estos talleres el área solicitó propuestas de capacitación a consultores especialistas en apoyo pedagógico para elaborar una estrategia que considere las disímiles realidades tanto de los beneficiarios como de las estrategias implementadas por los proyectos. Asimismo se han establecido contactos con el Ministerio de Educación de la Nación a fin de articular acciones con el Programa de Escuelas Prioritarias que atienden desde la vertiente institucional (escuelas pobres con población de niños en situación de pobreza) la misma población que asiste el ProAme.



## **2. PROYECTOS DE FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL**

El propósito de los proyectos de Fortalecimiento Institucional es hacer más eficientes los niveles técnicos y de decisión de las áreas de gobierno provinciales responsables de la política de la Niñez y Adolescencia, promoviendo procesos de descentralización y la articulación con entidades no gubernamentales dedicadas a la misma problemática, a fin de potenciar las acciones destinadas a esta población de alta vulnerabilidad.

Con esta finalidad el Programa propone la ejecución de proyectos a cargo del área que el gobierno provincial designe, desarrollando módulos temáticos que incluyen, entre otras, algunas de las siguientes cuestiones: reforma de los marcos legales a nivel provincial, promoción de la participación comunitaria, formación y promoción de redes, capacitación para procesos de gestión asociada, fortalecimiento de la capacidad gerencial e instalación de esta problemática en la agenda social. También se apoya financieramente la compra de equipamiento informático y mobiliario destinado a las áreas responsables.

Este componente se aplica a todas

las provincias del país que han adherido al Programa. Actualmente están ejecución los proyectos correspondientes a 15 provincias y se están comenzando a implementar en las cuatro restantes (Tucumán, Tierra del Fuego, San Luis y Córdoba).

En numerosas provincias se ha convocado a distintos agentes para la conformación de consejos Provinciales y/o municipales. Estos tienen como objetivo el diagnóstico y la formulación de políticas sociales participativas dirigidas a la infancia y la adolescencia. Están compuestos por representantes del poder ejecutivo provincial de las diferentes áreas de gobierno, el poder judicial, legislativo, representantes de la sociedad civil, miembros de organizaciones no gubernamentales relacionadas con la temática y representantes de los municipios.

Lo anterior esta relacionado con los procesos de descentralización que se están llevando a cabo en la ejecución de los proyectos de fortalecimiento, que es transversal a todas las actividades financiadas por este programa; de este modo, las capacitaciones, asistencias técnicas, jornadas, talleres e informatización incluyen a los municipios.

Otra de las metas propuestas por la mayoría de los proyectos provinciales es la puesta en marcha de campañas comunicacionales con el objetivo de difundir la Convención Internacional de los Derechos del Niño (CIDN). Las campañas son elaboradas según las problemáticas locales y se difunden por los medios masivos de comunicación.

En cuanto a la adecuación de las normativas provinciales, cinco estados han reformado sus leyes de infancia en consonancia con lo estipulado con la CIDN (Mendoza, Chubut, Ciudad de Buenos Aires, Neuquen y Provincia de Buenos Aires). Si bien las provincias están limitadas en muchos aspectos en los cambios legislativos sustanciales, a través de estas experiencias se han



## CARTELERA



### 2. ACTIVIDADES JUNIO 2001 PROYECTOS DE FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL

Comenzó en la Provincia de Misiones el Curso de Posgrado "Infancia y Adolescencia. Derechos Humanos / Políticas Sociales" organizada por UNICEF, la Maestría en Políticas Sociales de la UNAM y el Ministerio de Bienestar Social, Mujer y Juventud de la provincia, que se dicta articuladamente con el proyecto de Fortalecimiento Institucional del ProAme. Este curso se extenderá hasta diciembre de 2001.

La provincia de San Juan comenzó a ejecutar el proyecto de FI con los objetivos de crear consejos provinciales y municipales de niñez y adolescencia, formar redes sobre infancia, proveer equipamiento informático a las áreas de niñez y descentralizar la gestión social, capacitar y brindar asistencia técnica a los municipios. De este modo, se convirtió en la provincia número 15 que ha puesto en ejecución el proyecto de Fortalecimiento Institucional.

En la provincia de Salta se implementó un Concurso de Derechos del Niño en las escuelas de toda la provincia como un modo de instalar la temática de referencia. Para ello trabajó con todos los municipios, que se encargaron de convocar a las escuelas y docentes. Una vez realizado el concurso, se seleccionará un dibujo por localidad y se enviará a la ciudad de Salta, que hará una campaña de afiches con esos dibujos.

En la ciudad de Orán, el municipio convocó a escuelas primarias públicas y privadas y hogares, que conformaron un total de 17 establecimientos. El día 26 de junio se presentaron todos los trabajos de los chicos en un acto en la plaza central. Allí se colgaron todos los dibujos, alrededor de once mil, y se realizó un acto con la presencia de autoridades municipales, iglesias, fuerzas de seguridad, chicos y sus familias, etc. El 28 de junio, el Secretario de Acción Social de la Municipalidad entregó un certificado a cada uno de los 17 chicos cuyos dibujos habían sido preseleccionados (uno por cada escuela) y otro a los maestros participantes por su rol de promotores de los derechos.

En la provincia de Catamarca, el proyecto de Fortalecimiento Institucional fue declarado "de interés provincial" por el gobernador Dr. Oscar Castillo, bajo Decreto S.A.S. 468, expresando "el interés del Gobierno Provincial por la problemática de la Infancia y la Adolescencia, que debe ser instalada definitivamente en la agenda política y social".

En la provincia de Santa Cruz se vienen realizando una serie de actividades a través de los grupos que se formaron en torno al ProAme: En Pico Truncado se organizaron actividades deportivas y musicales; En Puerto Santa Cruz, festivales de música y Jornadas sobre problemáticas de violencia y maltrato; En Perito Moreno, el Primer encuentro comunitario sobre alcoholismo y adolescentes y se puso en marcha un programa radial; en Las Heras, Talleres de sensibilización y prevención de embarazos adolescentes no deseados y en Puerto San Julián, un taller sobre la violencia y su impacto en el sistema educativo.

- introducido propuestas realmente interesantes. Los proyectos de fortalecimiento están acompañando estos cambios legislativos con las transformaciones necesarias de las prácticas concretas en el campo de las políticas públicas.

- La reforma de la legislación y/o la adecuación de las prácticas institucionales a los principios de la CIDN son aspectos centrales que en la mayoría de los proyectos de Fortalecimiento Institucional han sido contemplados.

- Las capacitaciones realizadas durante el año 2000 se han efectuado en 14 provincias a un total de 2544 personas provenientes de las áreas gubernamentales de infancia -y otras vinculadas a la misma-, miembros de OSC y miembros del poder judicial. Las capacitaciones se realizaron contemplando la realidad del interior de cada provincia, atendiendo las particularidades regionales y municipales. En ese contexto, se han efectuado encuentros en zonas alejadas de la capital, donde dichas actividades no eran frecuentes por razones presupuestarias.

- Por último, la informatización de las áreas se ha vinculado con los procesos de descentralización de las actividades. Uno de los productos que se obtendrán serán bases de datos unificadas y actualizadas de los beneficiarios de los programas, además de dejar capacidades instaladas en el manejo de base de datos.

- Respecto de la evaluación de la marcha de los proyectos, al igual que en los proyectos de OSC, se está avanzando en la capacitación para completar el primer corte evaluativo de todos los proyectos que han superado los seis meses de ejecución o están próximos a cumplirlos. Además se están comenzando a realizar visitas evaluativas a los proyectos que están próximos a finalizar la ejecución (Salta, Santa Cruz y Jujuy).

# Se creó un Observatorio Social de Infancia y Adolescencia



*EL OBSERVATORIO SOCIAL DE INFANCIA Y ADOLESCENCIA (OSIA) ES UNA INSTITUCIÓN CREADA POR EL MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL Y MEDIO AMBIENTE DE LA NACIÓN Y LA UNESCO QUE CUENTA CON UN FINANCIAMIENTO PARCIAL DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (BID). EL MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL Y MEDIO AMBIENTE IMPLEMENTA EL OSIA A TRAVÉS DEL PROAME (PROGRAMA DE ATENCIÓN A NIÑOS Y ADOLESCENTES EN RIESGO), EL SIEMPRO (SISTEMA DE INFORMACIÓN, MONITOREO Y EVALUACIÓN DE PROGRAMAS SOCIALES) Y EL CONSEJO NACIONAL DE NIÑEZ, ADOLESCENCIA Y FAMILIA. LA UNESCO, POR SU PARTE, LO HACE A TRAVÉS DEL PROGRAMA MOST (MANAGEMENT OF SOCIAL TRANSFORMATION).*

El Observatorio se creó con la intención de:

- Constituir un ámbito de reflexión sobre el estado de la infancia y adolescencia en el país.
- Realizar el seguimiento de la situación de la infancia y adolescencia.
- Alertar sobre el surgimiento de nuevas problemáticas que afectan a dicha población.

El OSIA se ha planteado los siguientes objetivos:

- Apoyar y difundir las investigaciones académicas y científicas que aborden la problemática de la niñez y adolescencia.
- Organizar foros y seminarios de discusión sobre cuestiones de relevancia.
- Instalar temas referidos a la niñez y adolescencia en la agenda pública.
- Crear y sostener una base de datos sobre esta población.
- Articular acciones con las áreas de niñez y adolescencia de los gobiernos provinciales.
- Recuperar y difundir a nivel local experiencias internacionales exitosas de atención a niñez y

- adolescencia en riesgo.
- Formular recomendaciones o propuestas a organismos privados y públicos
- Cooperar en forma articulada con los organismos públicos y privados, universidades y organizaciones de la sociedad civil que trabajen en problemáticas afines.
- Articular la acción del OSIA con otros observatorios a nivel internacional.

En esta primera etapa, el OSIA está trabajando sobre cuatro componentes:

- Implementación de un sistema nacional de información sobre niñez y adolescencia.
- Relevamiento y monitoreo de experiencias paradigmáticas y novedosas de trabajo con infancia y adolescencia en riesgo.
- Formulación y apoyo a investigaciones sobre temas prioritarios para las políticas públicas sobre niñez y adolescencia en riesgo.
- Establecimiento de un Banco de Buenas Prácticas a nivel nacional e internacional sobre las distintas alternativas de atención a niñez y adolescencia en riesgo.



## TRABAJOS E INVESTIGACIONES EN CURSO

### 1. Diseño de un sistema de información sobre niñez y adolescencia en circunstancias especialmente difíciles (NACED)

El objetivo de este proyecto es constituir una base de datos sobre la situación de la infancia y sus principales problemas y las acciones llevadas a cabo por el estado nacional, provincial y municipal así como por las organizaciones de la sociedad civil en el área de niñez y adolescencia en circunstancias especialmente difíciles. Dicho banco de datos será puesto a disposición de todas las instituciones públicas, privadas, universidades y organizaciones de la sociedad civil que lo requieran. Paralelamente se está relevando a los comunicadores y medios de comunicación con interés, secciones o participación en temas de infancia.

### 2. Estudio de las consecuencias sociales de la internación en el sistema tutelar.

El propósito del estudio es conocer las consecuencias en la vida adulta del pasaje por programas asistenciales y/ o correctivos durante la infancia o adolescencia. Se intenta detectar los factores que durante dicho pasaje puedan haber contribuido tanto a una integración social exitosa como al desarrollo de conductas delictivas posteriores. Esto último resulta de particular relevancia dado el alto porcentaje de población carcelaria adulta que ha transitado por el sistema tutelar durante su infancia y/o adolescencia.

### 3. Evaluación de experiencias alternativas a la institucionalización de niños y adolescentes en conflicto con la ley penal

Este trabajo se propone evaluar algunas experiencias alternativas a la institucionalización de niños y adolescentes en conflicto con la ley penal. Los objetivos generales, son por un lado, describir y analizar la dinámica de funcionamiento

institucional de tres experiencias seleccionadas y conocer la perspectiva y la valoración que tienen de las mismas los actores implicados: niños y adolescentes, profesionales, operadores y autoridades. Por otro lado, se identificarán y caracterizarán experiencias alternativas ya puestas en marcha a nivel nacional. Esta investigación intenta ser un insumo para el diseño e implementación de programas alternativos a la privación de la libertad.

### 4. Relevamiento por conteo de niños, niñas y adolescentes en situación de calle de la ciudad de Buenos Aires.

El objetivo de la investigación es estimar por primera vez la cantidad de niños, niñas y adolescentes en situación de calle en la ciudad de Buenos Aires. Esto permitirá dimensionar la problemática y adecuar las respuestas y recursos de las políticas públicas. Significará también contar con información cuantitativa de los niños y adolescentes que están en la calle, sus características (si son bebés, por quién están acompañados, si son niñas o adolescentes, cuáles son las actividades que estaban realizando al momento del conteo) y poder elaborar respuestas y brindar servicios acordes a sus necesidades.

### 5. Buenas Prácticas en políticas y programas referidos a la niñez y la adolescencia

Esta investigación se orientará a la identificación de buenas prácticas de políticas y programas de atención a la niñez y adolescencia desarrolladas en el país y el extranjero. En el campo del desarrollo humano, las Buenas Prácticas son definidas como aquellas intervenciones que contribuyen de manera significativa en la mejora de las condiciones de vida de las personas y comunidades. Mediante la implementación de una base de datos de Buenas Prácticas esta investigación contribuirá a difundir y transferir experiencias exitosas para su eventual replicación.

## EL ACTO DE PRESENTACIÓN

El 25 de junio de 2001 tuvo lugar la presentación pública del Observatorio.

En el acto fueron oradores el Ministro de Desarrollo Social y Medio Ambiente, Dr. Juan Pablo Cafiero, que se refirió a las oportunidades que nuestra generación debe brindarle a los chicos y señaló que un observatorio es una herramienta valiosa para el diseño de políticas; la Sra. María Orsenigo, presidenta del Consejo Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia, que remarcó la necesidad de información de los que trabajan en el campo de la infancia y que un observatorio es y va a ser un recurso que nos faltaba para mejorar las políticas de la infancia en Argentina; el Dr. Gonzalo Abad por la UNESCO, que habló de la experiencia internacional de los Observatorios y de la importancia de que el Estado asuma el Observatorio también para retroalimentar a los grupos de "sociedad civil" que intervienen en el tema; la Lic. Laura Golbert, Coordinadora general del ProAme, que se refirió a los objetivos por los que fue creado este Observatorio y al compromiso de instalar el tema de la niñez en la agenda pública; el Lic. Gustavo Gamallo, Coordinador del SIEMPRO, que disertó sobre la construcción de un observatorio como forma de acumular conocimiento, anticipar la discusión y de formar conciencia sobre el tema de la infancia y el Dr. Emilio Tenti, profesor de la Universidad de Buenos Aires y consultor del IIPE, que se refirió a las investigaciones que el Observatorio tiene en curso.

Cabe destacar que el ministro Cafiero señaló que el ProAme era un Programa muy importante porque apostaba al trabajo articulado y la confianza en las OSC y porque que se estaba ejecutando adecuadamente, e hizo especial hincapié en el interés que le había despertado su reciente visita a La Rioja (para la inauguración de obras del ProAme).



CALENDARIO DEL PROYECTO DE FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL

RIO NEGRO



INVITACION A LAS ACTIVIDADES RECREATIVAS Y CULTURALES DEL PROYECTO SEMILLERO

LA PAMPA



CHICOS QUE CONCURREN AL COMEDOR RAYITO DE LUZ. PROYECTO BERESIT

CHACO



# Encuentro-taller de la Unidad Ejecutora del Programa y las Unidades Coordinadoras Provinciales

Entre los días 12 y 14 de junio se realizó un nuevo encuentro entre los integrantes de la UEP central y las Unidades Coordinadoras Provinciales. Como en otras oportunidades, el encuentro sirvió para compartir el estado de situación, actualizar información sobre el programa y el contexto, reflexionar conjuntamente sobre algunos temas y realizar precisiones sobre operatorias del programa.

Durante la primer jornada la Coordinadora General del ProAme, Laura Golbert, hizo una presentación sobre el proceso vivido desde el comienzo del año, señalando los problemas que enfrentó el programa, los cambios operados en el Ministerio, la situación actual y las perspectivas a futuro. En el cierre de su exposición, manifestó su optimismo respecto al momento actual y destacó la importancia de eficientizar al máximo la ejecución. A continuación se hizo una ronda de comentarios en la que varios Supervisores Técnicos Provinciales y miembros de la UEP central transmitieron sus propias vivencias sobre el período transcurrido desde el último taller, los problemas que tuvieron que afrontar frente a los retrasos en la ejecución y la lógica demanda de las OSC y realizaron propuestas vinculadas con la circulación de información y la comunicación interna.

En la segunda jornada hubo una presentación a cargo del Area de Evaluación en la que se recordaron los conceptos centrales respecto del modelo evaluativo de los proyectos establecido por el Programa y los requerimientos para su implementación. Los STP realizaron comentarios, consultas y sugerencias. En un momento del taller se realizó un trabajo de análisis de los cambios ocurridos en las provincias en lo que va del año, particularmente en lo que se refiere a la relación del programa con sus principales interlocutores: las OSC y las Areas de Gobierno Provinciales. Luego se expuso una síntesis del proceso vivido en las diferentes regiones, donde se pudo verificar una gran diversidad de situaciones. Entre los avances mencionados estuvieron: el inicio de una mayor la articulación entre OSC y Areas de Gobierno provinciales, mayor reconocimiento al ProAme y sentido de pertenencia al mismo, manifestaciones de una visión más amplia (no partidaria) respecto de lo que implica la ejecución de una política social dirigida a un sector. También se hicieron algunas demandas y sugerencias, principalmente en lo que respecta al incremento de los espacios de intercambio y capacitación. Como saldo general quedó un balance positivo en cuanto a los avances logrados en el período.

La última jornada comenzó con una presentación del Area de Administración para señalar algunos problemas que se reiteran respecto a la operatoria de dicha área. Se produjo a continuación una ronda de reflexiones y comentarios en la que diversos STP y miembros de la UEP central opinaron sobre las causas de la persistencia de estos problemas a pesar de todas las actividades de apoyo realizadas. Se enmarcó el tema en un contexto más amplio relacionado con la "cultura general" predominante en la que no hay un hábito de planificación, seguimiento y evaluación. Quienes trabajaron en la primera etapa del Programa señalaron que se vio un proceso similar en el inicio, pero que con el correr de los años y el apoyo y seguimiento permanente se verificaron importantes cambios y en muchas evaluaciones finales hubo un explícito reconocimiento al crecimiento logrado por muchas organizaciones.

En el último bloque de trabajo, el Area de Fortalecimiento Institucional realizó una breve presentación sobre el marco Jurídico- Legal y planteó para su discusión en plenario el rol del ProAme en el apoyo a la construcción de un escenario diferente. Entre otras cosas se señaló la importancia de los espacios para información y conocimiento de la legislación, la vinculación de la legislación con lo institucional, la creación de redes y la necesidad de que la capacitación llegue al nivel de la adecuación de las prácticas. En síntesis: se planteó que había que avanzar en cuestiones operativas, técnicas y políticas y se propuso hacer un seminario sobre estos temas.



*El objetivo de esta sección es reproducir artículos que consideremos relevantes para la temática de la niñez y adolescencia en riesgo. Cada artículo irá acompañado de algunas referencias bibliográficas sobre la cuestión.*

*Hemos decidido inaugurar nuestra sección con un artículo sobre el tema de la imputabilidad. El problema de los adolescentes e incluso los niños involucrados en delitos es una cuestión que crece cotidianamente y que origina un nutrido*

*debate en los medios respecto de las penas, la reducción de la edad de imputabilidad o la institucionalización. Este trabajo, que considera el tema desde un punto de vista jurídico, es un aporte a ese debate.*

## LA IMPUTABILIDAD: un debate enmascarado

MIEMBRO DEL EQUIPO DE FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL DE LA UEP.

JUAN FACUNDO HERNÁNDEZ

Con frecuencia las noticias sobre delitos cometidos por jóvenes adquieren gran visibilidad y avivan el debate sobre la reducción de la edad de imputabilidad. Las imágenes de jóvenes peligrosos, victimarios, constituyen solo algunos de los elementos de una escena mayor, donde se destacan sobre un fondo de discursos de inseguridad y alarma social, a los jóvenes desde una visión apocalíptica, agregando a las situaciones personales y familiares “un innatismo ligado a las condiciones de carencia y marginalidad” (Arfuch, 1997). Se acentúa de este modo la penalización como una respuesta frente al incremento de los delitos, y en consecuencia se propone la necesidad de bajar la edad de la imputabilidad.

La diversidad de las propuestas, comparten un presupuesto común: como consecuencia de la baja en la edad de imputabilidad (por ejemplo, que los jóvenes a los 16 años puedan ser punibles de cualquier delito), se produciría una disminución de la frecuencia de los delitos cometidos por jóvenes.

### EL ESTADO DE LA CUESTIÓN

En la Argentina la edad límite de imputabilidad es de 18 años. Existe una franja de 16 a 18 años, donde los jóvenes sólo son imputables para los delitos más graves - aquellos que reciben una pena mayor a 3 años -.

En la legislación histórica y comparada se emplean diversos criterios: desde la imposición de una edad mínima (con subetapas, como en nuestra legislación) hasta el criterio del discernimiento -por el cual, a partir de una determinada edad, 12 años por ejemplo, hasta un límite más alto de 16 o 18 años se comprueba individualmente la capacidad de comprender que tuvo cada niño al momento de cometer la infracción penal-.

El establecimiento de este límite de edad, se basa en la presunción de que el joven no se encuentra lo suficientemente maduro para comprender las consecuencias de un acto criminal. Junto con la capacidad de comprensión psicológica, se debería tener en cuenta el condicionamiento social en el que está inmerso el niño. Es por ello que solo en la medida en que el sujeto ha sido satisfecho en sus necesidades particulares o se le han removido los obstá-

culos que impedian tal satisfacción, es plausible responsabilizarlo del hecho cometido.

La edad de la imputabilidad se establece mediante la ley 22.278 que forma parte del Código Penal de la Nación. Es por ello que sólo puede ser reformada por el Congreso Nacional y no por las legislaturas locales. Estas sí pueden avanzar en la modificación de las leyes provinciales de infancia y regular los procedimientos penales provinciales, pero no modificar la edad de imputabilidad.

La ley 22.278, junto con la ley 10.903 (Ley de Patronato) conforman el sustento legal de la denominada “Doctrina de la Situación Irregular”. Los principios de dicha doctrina, se contradicen ampliamente con la Convención sobre los Derechos del Niño y a partir de 1994 con la Constitución Nacional. Esta “convivencia” de dos marcos normativos contradictorios, se refleja en las practicas institucionales mediante la discrecionalidad de las acciones: los jueces de menores pueden fundamentar sus medidas en cualquiera de los dos marcos normativos.

Respecto de la imputabilidad, la Convención de los Derechos del Niño, impone a los Estados Partes que establezcan una edad mínima antes de la cual se presumirá que los niños no tienen capacidad para infringir las leyes penales ( art. 40. 40.3.a). Las Reglas de Beijing añaden que “su comienzo no debería fijarse a una edad demasiado temprana habida cuenta de las circunstancias que acompañan a la madurez emocional, mental e intelectual “(Regla 4.1.) Esto nos señala que el criterio debería establecerse como resultado de la investigación psicosocial y no por la demanda de la sociedad.

### ¿QUE CAMBIA CON LA MODIFICACIÓN DE LA EDAD DE IMPUTABILIDAD?

La modificación de la edad de imputabilidad es completamente irrelevante en la prevención y sanción de los delitos, porque en las leyes nacionales (la 22.278 y la 10.903) y en las mayorías de las provincias, la privación de libertad no siempre va asociada a la comisión de un delito. Hoy, en muchas ocasiones, es indistinto que un chico que haya cometido un delito tenga entre 14 y 17 años,

porque como se encuentra vigente un régimen inconstitucional, lo que se va a tener en cuenta para decidir "la internación" son parámetros socioeconómicos, estipulados por la justicia. Unos irán a un instituto o a cualquier lugar de donde no puedan salir por sus propios medios (definición de privación de libertad según las reglas de las Naciones Unidas para la Protección de los Menores Privados de Libertad) y otros volverán a sus casas.

#### ¿DERECHO PENAL O POLÍTICAS PÚBLICAS?

Lo único que nos aseguramos con el encierro es que durante el período de la condena ese sujeto no cometa delitos, al menos fuera del establecimiento carcelario. Pero nada nos asegura que no lo haga una vez cumplida su condena. Es un error pretender dar soluciones de índole penal a un delito cometido por un niño, que en la gran mayoría de los casos es un problema social.

Para fundamentar la baja de la edad de imputabilidad, generalmente se traen a colación los casos relacionados a los delitos más graves tipificados en el código penal, como homicidios, violaciones y lesiones graves. Estos tres delitos en su conjunto no representan más de 5 % del total de delitos cometidos por los niños. En cambio los delitos contra la propiedad (robos y hurtos) representan entre el 60 y 70 % del universo delictual.

Estos delitos acontecen en muchas ocasiones por el fracaso de las políticas públicas.

#### ¿CUÁL ES LA VERDADERA DISCUSIÓN?

Pasa por establecer un sistema de justicia donde los niños y adolescentes tengan, al menos, los mismos derechos y garantías que tienen los adultos y donde se trate de impedir con todos los medios posibles el contacto del chico con el sistema judicial. Hay investigaciones que informan que cerca del 70 % de la población carcelaria adulta tuvo algún contacto con el "sistema de menores". Sin duda alguna el sistema de justicia actual está en una profunda crisis y no cumple con su objetivo declarado, la

resocialización; por ende sólo cumple con un objetivo real: el castigo a través del encierro.

#### ¿QUÉ PASA EN OTROS PAÍSES?

Algunos países que han bajado la edad de imputabilidad como el caso de España, en la actualidad la han vuelto a subir a los 18 años, en la convicción que la baja ha provocado más problemas que soluciones, tales como el aumento de la población carcelaria y la ineficacia de la pena privativa de libertad.

#### ¿QUÉ HACEMOS CON EL NIÑO INFRACTOR E INIMPUTABLE?

Es ésta, quizás, la principal preocupación de la sociedad: el chico que cometió un ilícito pero es inimputable. La creencia generalizada es que "entra por una puerta y sale por la otra". Esto no es así: la justicia en muchas ocasiones funciona selectivamente. La legislación en la mayoría de las provincias brinda un tratamiento indiscriminado (hace lo mismo) ante un chico "en situación de riesgo" o que cometió un delito. En general, pobres y "supuestos delincuentes" suelen recibir el mismo tratamiento. "Supuestos" porque no se suele investigar la participación del joven en el delito, el expediente tutelar se filtra en el expediente penal y por ende pesan más las condiciones socioeconómicas que su participación en el delito para decidir la internación. No obstante ello, el joven, haya cometido el delito o no, portará la etiqueta de delincuente. Entra pero no sale.

Los niños inimputables no deben tener contacto con el sistema judicial, pero sí con las políticas públicas. Sin duda es preferible intervenir en el origen, pero más vale tarde que nunca. El órgano administrador debe ser quien intervenga, pero no desde la represión sino desde la prevención, evitando que el infractor inimputable vuelva a cometer un delito. Para esto se deberá desplegar un dispositivo extrajudicial, no restrictivo de la libertad y por sobre todo no estigmatizante, que con propuestas convincentes y adecuadas a la realidad logre evitar la reincidencia y generar junto al chico un proyecto de vida.

Este artículo es una versión, con algunas modificaciones, del que apareció en el boletín de la Federación de Entidades de la Niñez y Adolescencia de Mendoza en marzo de este año.

### MATERIALES RECOMENDADOS PARA UNA AMPLIACIÓN DE ESTA TEMÁTICA:

**ANTHONY PLATT:** (1988), "Los salvadores del niño o la invención de la delincuencia", Ed. Siglo XXI, México.

**JUAN BUSTOS RAMÍREZ:** (1988), "Imputabilidad y edad pena", en Cuadernos de Posgrado, Unam/Acatlán, Serie A, Número 2, México.

**ROCÍO CANTARERO:** (1988), "Delincuencia juvenil y sociedad", en Transformación: derecho penal y procesal de menores, Montecorvo, Madrid.

**RAÚL VIÑAS:** (1983), "La imputabilidad e imputabilidad

disminuida y los menores", en Delincuencia juvenil y derecho penal de menores, Ed. Ediar, Buenos Aires.

**E. GARCÍA MÉNDEZ Y E. CARRANZA:** compiladores, (1990), "Del revés al derecho, la condición jurídica de la infancia en América Latina, bases para una reforma legislativa", UNICEF/UNICRI/ILANUD, Ed. Galerna, Buenos Aires.

**LEONOR ARFUCH:** (1997), "Crímenes y pecados de los jóvenes en la crónica policial", UNICEF, Buenos Aires.



FOLLETO DEL PROYECTO  
FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL

LA RIOJA

**¿Nos puede escuchar?**

**Una casa  
que se convierte  
en Padre  
o Madre  
cuando tres  
hijos al mundo.**



**En parte es así.  
En parte no.**

AFICHE DEL PROYECTO DE  
FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL

SANTA FE



**RESOLUCIÓN DE  
SANTA FE**  
Comisión de Estado de  
Promoción Comunitaria

**Convención sobre  
los derechos del niño**

El niño debe tener una vida  
de bienestar físico, mental,  
social, cultural y espiritual.  
El niño debe tener un nombre  
y una nacionalidad. Tiene el  
derecho de crecer en familia  
con sus padres o en una  
familia sustituta o en una  
institución que proporcione  
un ambiente familiar.

ProAño

CHICOS DEL PROYECTO POR  
DERECHO Y DE HECHO

MISIONES



*En esta sección se presentan las direcciones y una breve noción sobre los contenidos de algunas páginas web que resultan interesantes para recopilar información sobre la temática de niños y adolescentes en conflicto con la ley.*

**PÁGINA WEB** <http://www.osia.siempro.gov.ar>

**Observatorio Social de Infancia y Adolescencia**

Página del Observatorio Social de Infancia y Adolescencia  
Actualmente es una página cartelera, pero próximamente se incluirán resultados de las investigaciones que están trabajando con la temática de niños y adolescentes institucionalizados y las prácticas alternativas a la institucionalización.

**PÁGINA WEB** <http://www.childhub.ch/webpub/dcihome>

**Defense for Children International (CDI)  
(Defensa de los Niños - Internacional)**

Contiene el boletín de noticias, una visión general de los informes de los Estados, periódicos remitidos recientemente al Comité de los Derechos del Niño e información puesta al día acerca del Comité (miembros, agenda, lista de los Estados Partes). También contiene el texto completo de documentos pertinentes (CDN, Directrices de Riad, Reglas de Beijing, JDLS)

**PÁGINA WEB** <http://www.unicef-icdc.org/publications/index.html>

**Innocenti Digest:**

Es una publicación del Centro Internacional para el Desarrollo del Niño de UNICEF que se propone suministrar información fiable y de fácil manejo sobre asuntos de interés relativos a los derechos del niño. Su dirección en la web está consignada en la sección correspondiente. Allí se encuentra publicado, bajo el título de Justicia Juvenil, un boletín que contiene una serie de artículos referidos a la utilización de niños para actividades delictivas, tendencias en las infracciones cometidas por jóvenes, arresto y disposición previa al juicio, los tribunales de menores, cómo evitar el contacto con el sistema judicial, las garantías procesales y las soluciones extrajudiciales, la separación de los adultos, los niños encarcelados junto con sus madres, las condiciones materiales y generales de la detención y sanciones disciplinarias. Además, este boletín presenta una sección con recomendaciones bibliográficas sobre el tema.

**PÁGINA WEB** <http://www.ilanud.or.cr>

**United Nations Latin America Institute for the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders (ILANUD)**

**Instituto Latinoamericano de las Naciones Unidas para la Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente)**

Contiene detalles acerca de los programas y proyectos divididos en cinco áreas (seguridad ciudadana, infracciones y delitos relacionados con el medioambiente, corrupción pública, nuevas formas de crimen organizado y mejoras en la administración de la justicia), publicaciones y programación actual.

**PÁGINA WEB** <http://www.unojust.org>

**UNOJUST**

Patrocinado por el National Institute of Justice of the U.S. Department of Justice (Instituto Nacional de Justicia del Departamento de Justicia de los Estados Unidos) y por el Bureau for International Narcotics and Law Enforcement Affairs of the U.S. Department of State (Oficina de Asuntos Internacionales Relativos a Narcóticos y a la Observancia de la Ley del Departamento de Estado de los Estados Unidos), UNOJUST es un programa de asistencia técnica diseñado para ayudar a las naciones miembros a utilizar Internet para compartir sus conocimientos sobre la justicia penal. Permite el acceso a archivos donde se pueden efectuar búsquedas, bancos de datos y una cantidad de otras informaciones, incluyendo informes, estadísticas y artículos relacionados con la justicia juvenil.

**PÁGINA WEB** <http://www.rb.se>

**Rädda Barnen  
(Salvar a los Niños)**

Contiene una lista de publicaciones, informaciones acerca de congresos mundiales, simposios internacionales y otros acontecimientos importantes, y enlaces con otras páginas relacionadas con la infancia.



*En esta sección nos proponemos incluir documentos de organismos nacionales o internacionales sobre el tema que nos ocupa. En los casos en que la extensión exceda las posibilidades de inclusión en este boletín, haremos un extracto de dichos documentos y pondremos una referencia para quien desee leerlos de manera completa.*

*Hoy acercamos dos documentos que sustentan la necesidad de la intervención temprana y la inversión en la*

*infancia: el primero, producido por el Banco Interamericano de Desarrollo, organismo que financia al ProAme, consiste en un extracto de dos conferencias del coloquio internacional Romper el ciclo de la pobreza: invertir en la infancia que tuvo lugar en 1999 en la ciudad de París. El segundo es un extracto de un documento del departamento de desarrollo humano del Banco Mundial titulado "Desarrollo del niño en la primera infancia: una inversión en el futuro".*

# INVERTIR EN LA INFANCIA: su papel en el desarrollo

PREMIO NOBEL DE ECONOMIA EN 1998

AMARTYA K. SEN

## PRÓLOGO

Mucho me honra tener la oportunidad de dirigirme a ustedes en esta prestigiosa conferencia. Me place también que el Banco Interamericano de Desarrollo haya decidido tratar el tema de "invertir en la infancia" en su asamblea anual.<sup>1</sup> Este es un tema trascendental que, por alguna razón u otra, ha sido descuidado. Es importante no sólo examinar las necesidades de inversión en la niñez sino también hacerlo en una forma conceptualmente adecuada.

Argumentaré que al considerarse la inversión en la niñez como una parte del proceso general del desarrollo lograremos una comprensión más plena del amplio alcance y de la importancia crítica de invertir en la infancia. También puede afirmarse que el relativo descuido de este importante tema puede ser, en gran parte, el resultado de una visión limitada, y más bien ad hoc, de la calidad e implicaciones de la niñez. Considerando el tema dentro de la rica perspectiva del raciocinio del desarrollo podemos lograr un reconocimiento más claro, por una parte, de la relación integral entre la niñez y la edad adulta y, por otra parte, de las interconexiones entre las vidas de diferentes personas y familias que conforman la sociedad en su conjunto.

## EL DESARROLLO COMO LIBERTAD

Es así que comienzo con la pregunta

elemental: ¿Qué es "el desarrollo"? He tratado de argumentar en otras ocasiones que el proceso de desarrollo puede considerarse como una ampliación de la libertad humana. El éxito de una economía y de una sociedad no puede separarse de las vidas que pueden llevar los miembros de la sociedad. Puesto que no solamente valoramos el vivir bien y en forma satisfactoria, sino que también apreciamos el tener control sobre nuestras propias vidas, la calidad de la vida tiene que ser juzgada no solamente por la forma en que terminamos viviendo, sino también por las alternativas substanciales que tenemos. Para ilustrar esta distinción, consideremos a una persona que cada día levanta cargas muy pesadas. Por ejemplo, al evaluar la calidad de vida de esta persona, tenemos que examinar si lo está haciendo por su propia elección (con otras alternativas a la mano) o si está siendo forzada a hacerlo bajo la coerción de, digamos, algún forzudo capataz de esclavos. Ello haría diferencia.

Ya que la evaluación de la libertad puede ser susceptible tanto a lo que hace una persona como a las alternativas que tiene, la libertad proporciona una perspectiva más amplia al juzgar la ventaja humana, y por medio de ella, evaluar el éxito social. Este es el razonamiento básico que proporciona la base para considerar "el desarrollo como libertad".

El enfoque sobre libertades humanas contrasta con las perspectivas más estrechas sobre el desarrollo, tales como aquellas que identifican el desarrollo con el crecimiento del producto bruto nacional, o con la ampliación del comercio, o con la industrialización, o con el avance tecnológico. El crecimiento del PNB, o de las industrias, o de la tecnología, puede, por supuesto, ser muy importante como medio de ampliar las libertades de los miembros de la sociedad. Pero las libertades que la gente disfruta dependen también de otros factores determinantes, tales como las instituciones sociales y económicas (por ejemplo, las instalaciones para la educación y el cuidado de la salud), así como también los derechos políticos y civiles (por ejemplo, la libertad de participar en la discusión y el escrutinio públicos). Ver el desarrollo en términos de la ampliación de las libertades substanciales dirige la atención hacia los fines que hacen al desarrollo importante, en vez de simplemente hacia algunos de los medios que, entre otros, cumplen un papel importante en el proceso.

Al usar esta perspectiva amplia, podemos examinar el papel particular de la inversión en la niñez. Ese papel tiene muchas características y aspectos distintos, y es importante separar las formas diferentes en las cuales ese papel puede ser importante para reforzar la libertad huma-

na, y por medio de ello, avanzar el desarrollo(...).

#### **MORTALIDAD COMO FALTA DE LIBERTAD**

La primera, y tal vez la más elemental conexión entre la inversión en la niñez y el desarrollo pasa por la mortalidad infantil. Aquí hay dos cuestiones: 1) la posibilidad empírica de reducir la mortalidad de menores de 5 años (incluida la mortalidad infantil) mediante inversiones públicas y privadas, y 2) la pertinencia de la reducción de la mortalidad de menores de 5 años para el desarrollo. Respecto al primer punto, la existencia de relaciones empíricas muy sólidas entre la inversión y la reducción de la mortalidad está ampliamente confirmada por la regularidad observada de que las inversiones en nutrición, inmunización, cuidado infantil, etc., reducen en forma radical la tasa de la mortalidad de menores de 5 años cuando esa tasa es, comparativamente hablando, alta(...).

Sin embargo, el tema no es sólo de aceptación contable, sino también de claridad conceptual sobre cómo el desarrollo puede ser visto como un proceso consolidado de ampliación de la libertad humana, y por qué la reducción de la mortalidad de menores de 5 años (y el correspondiente alivio de estos) pueden ser sólidamente colocados en el centro de este entendimiento integrado. El reducir la mortalidad evitable puede ser, en sí mismo, una contribución importante al proceso del desarrollo, ya que la muerte prematura es una negación básica de la libertad más elemental de los seres humanos. (...)

#### **SALUD Y SUPERVIVENCIA DE LOS NIÑOS**

(...) El tema de esta conferencia es muy amplio pero puede ser reducido en forma arbitraria si nuestra perspectiva fuese el concentrarse solamente en la pobreza vista como los ingresos bajos. En verdad, el imperativo de "romper el ciclo de la pobreza" puede ser interpretado por algunos como que es principalmente una

orden de batalla para luchar contra la perpetuación de los bajos ingresos, pero esta interpretación tendría el efecto de reducir en forma significativa el alcance y la relevancia del tema de esta conferencia.

La mortalidad de menores de 5 años, que aún reclama una cantidad sorprendente de vidas, tiene que ser vista como un empobrecimiento en sí misma. El cuidado de la salud, la educación pública, el garantizar el derecho a la alimentación, y otras medidas que ayuden a poner fin al ciclo de este empobrecimiento básico deben tener un lugar central en un planteamiento integrado, y las morbilidades y sufrimientos asociados con la elevada mortalidad de menores de 5 años también merecen la atención pública. Estas aflicciones representan también violaciones a la libertad de los más jóvenes para vivir de manera que ellos puedan disfrutar y apreciar.

#### **CALIDAD DE LA NIÑEZ Y CAPACIDADES EN LA EDAD ADULTA**

Tras señalar la relevancia inmediata de la salud y de la supervivencia de la niñez en una perspectiva de desarrollo, permítanme tornar hacia las conexiones entre la niñez y la edad adulta. En su insinuante libro *The Twelve Who Survive* (Los doce que sobreviven), Robert Myers ha planteado plausiblemente que nosotros no podemos estar preocupados únicamente por la prevención de la mortalidad de los niños, sino también debemos concentrarnos en "fortalecer programas de desarrollo de la infancia" para una vida más plena de los niños. Mejorar la calidad de vida de los niños, influenciada por la educación, la seguridad, prevención de traumas, etc., puede ser una parte crucial del desarrollo.

En efecto, la calidad de la niñez tiene importancia no sólo para lo que pase en la niñez sino también para la vida futura. Las inversiones para la infancia "son importantes por su propio derecho debido a que ellas abren el camino para toda una vida de mejor salud, desempeño mental

y físico, y productividad" como lo señala Enrique Iglesias, el Presidente del Banco Interamericano de Desarrollo, quien añade que "las inversiones apropiadas pueden llevarnos lejos para minimizar, y aun prevenir, una serie de otros problemas económicos y sociales, que van desde la delincuencia juvenil hasta la maternidad adolescente y la violencia doméstica y social".

Las capacidades de que disfrutaban los adultos están profundamente condicionadas a su experiencia como niños. Nuevamente aquí debemos distinguir entre los diferentes elementos de esta imagen interconectada. Las inversiones en educación y otros aspectos de las oportunidades existentes durante la niñez pueden mejorar las capacidades futuras en formas muy distintas. Primero, pueden hacer directamente que las vidas de los adultos sean más ricas y menos problemáticas ya que una niñez segura en la etapa preparatoria puede aumentar nuestra habilidad para vivir una buena vida. Existe abundante evidencia psicológica-social que sugiere esto.

Segundo, además de ese "efecto directo" en la capacidad para vivir una buena vida, la preparación y la confianza durante la niñez también contribuyen a la habilidad de los seres humanos para ganarse la vida y ser económicamente productivos. Las vidas de los adultos son enriquecidas por medio de estos ingresos y recompensas económicas(...).

Esta relación, que puede ser llamada la "conexión económica indirecta", complementa ampliamente la fuerza del "efecto directo" de la calidad de la niñez sobre las vidas y aptitudes de las personas al llegar a ser adultos. Esta conexión es importante en general, pero es especialmente seria en el contexto específico de los hogares encabezados por mujeres y las familias sostenidas por mujeres. La conexión económica indirecta tiene que ser un área de investigación concentrada y acción en los próximos años.

La tercera conexión es también indirecta, pero se relaciona con los vínculos sociales, que pueden extenderse más allá de los puramente económicos. Nuestra habilidad para vivir con otros, para participar en actividades sociales, y para evitar desastres sociales, está también profundamente influenciada por las aptitud

des que adquirimos como niños.(...)

Hay una cuarta conexión, de carácter político. El éxito de una democracia depende de la participación de los ciudadanos y este no es solamente un asunto de "reacción visceral" sino también de preparación sistemática para vivir como

ciudadanos activos y deliberantes. La conexión entre la niñez y la edad adulta tiene, en consecuencia, muchos aspectos. Hay necesidad de una estructura de análisis interactivo que preste atención a los diversos elementos en esta relación así como a sus interconexiones manifiestas (...)

# LOS NUEVOS ACTORES

DIRECTORA-GENERAL DE LA ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD

GRO HARLEM BRUNDTLAND

El título con el cual se ha definido al seminario de hoy podría muy bien haber sido escogido por un manual de promoción de la Organización Mundial de la Salud: "Romper el ciclo de la pobreza: Invertir en la infancia".

En nuestro esfuerzo por poner la salud en el centro de la agenda global del desarrollo, estoy comprometida a llevar a los responsables de las decisiones políticas los planteamientos que acabamos de escuchar. Invertir en la salud es una estrategia bien documentada para sacar a la población de la pobreza. Invertir en la infancia es costo eficaz y un ejemplo sólido de las políticas de prevención de la salud pública.

El hecho que nos ocupemos de estos temas en el seminario del Banco Interamericano de Desarrollo es alentador, pero no sorprendente. El BID ha estado a la vanguardia en demostrar por qué es importante la salud y por qué los países miembros deben dedicar tiempo y energía para corregir sus políticas de salud. Lo ha hecho trabajando estrechamente con la Organización Panamericana de la Salud (OPS), el componente que se ocupa de la salud en el sistema interamericano, al cual también pertenece el BID, que es también la Oficina Regional de la OMS para las Américas.(...)

Esta tarde deseo compartir con ustedes algunas normas generales sobre el trabajo de la OMS respecto a la salud infantil y reflexionar sobre cómo puede incorporarse este trabajo dentro de una cooperación más amplia con los bancos de desarrollo.(...)

Hoy tenemos un cuadro panorámico confiable de la carga global de las enfermedades. Las cifras para 1995 muestran pocas sorpresas. Las principales causas de mortalidad o de invalidez entre los niños menores de 5 años son las tradicionales tres: infecciones respirato-

rias, diarrea y las condiciones relacionadas con el nacimiento. ¿Cuáles son los principales factores de riesgo? Primero está la malnutrición. Luego siguen el agua y el saneamiento deficientes. Estas tres mismas causantes de muerte estarían igualmente al frente de la lista si hubiésemos hecho este estudio en 1965 o aún antes. Pero si bien es cierto que las principales causas de la mortalidad infantil son las mismas, los niveles para la mayoría de ellas se han reducido en forma significativa.

Aún así, es en la mortalidad infantil donde se han hecho más visibles las desigualdades sociales. La mayor parte de la agenda inconclusa de la salud en vísperas del siglo XXI está predicada en la persistencia de las enfermedades de la niñez, enfermedades contra las cuales tenemos instrumentos. Sin embargo, la aplicación de estos instrumentos ha fracasado debido a la desigualdad social y a la desigualdad en los sistemas de salud. Por tanto, las vastas mejoras en la salud infantil no han sido compartidas por todos. Es por esto que seguimos observando la persistencia de ciertas causas de muertes que ya no deberían estar entre las principales.

Pero en general, las tasas de mortalidad de menores de 5 años y de esperanza de vida han mejorado sensiblemente. Más niños sobreviven los primeros cinco años de sus vidas que nunca antes. Esto significa que tenemos más niños que cuidar. Los avances en la ciencia y en la salud pública, que permiten que más niños sobrevivan sus primeros años, nos han dado una nueva responsabilidad: tras haber logrado la supervivencia de los niños debemos asegurar que ellos tengan una infancia saludable y estimulante. Esto los preparará para los desafíos que tendrán más adelante en la vida y les permitirá hacer contribuciones al desarrollo económico y social de sus países y comunidades.

Invertir en la infancia significa invertir en la prevención



de la pobreza. Hemos sabido por mucho tiempo que la pobreza engendra la mala salud. Lo que algunos han sospechado durante mucho tiempo, pero que sólo se ha hecho evidente hace poco, es que la relación funciona en ambos sentidos. La mala salud perpetúa la pobreza. Esta es la raíz del ciclo de la pobreza. Y al igual como lo enfatizaron los ponentes que me antecedieron, la forma de romper el ciclo de la pobreza es concentrarse en los

niños. Yo creo que estamos logrando algún avance. Tenemos instrumentos sólidos y eficientes para mejorar las vidas de los niños más jóvenes. Los enfoques integrados a las necesidades de la niñez que reconocen la importancia del cuidado de la infancia para la supervivencia, crecimiento y desarrollo han cambiado nuestra perspectiva en cuanto a las estrategias para ayudar a los niños que viven en la pobreza. (...)

# DESARROLLO DEL NIÑO EN LA PRIMERA INFANCIA: una inversión en el futuro

DEPARTAMENTO DE DESARROLLO HUMANO. EL BANCO MUNDIAL

MARY EMING YOUNG

A la fecha, existe documentación válida que demuestra que los programas integrados de desarrollo infantil pueden hacer mucho para prevenir la malnutrición, el retraso en el desarrollo cognitivo y la preparación insuficiente para la escolaridad. Treinta años de investigación han revelado que los programas mencionados pueden mejorar el desempeño escolar y hasta secundario del niño, aumentar sus perspectivas de productividad y de ingresos futuros y reducir la probabilidad de que se convierta en una carga social y de salud pública y presupuestaria. Las inversiones durante la primera infancia también pueden mejorar la condición de la madre en el hogar y la comunidad, ayudar a reducir la inequidad por razón de sexo, aumentar la participación de la mujer en la fuerza laboral y mejorar la participación de la comunidad en los esfuerzos de desarrollo.

## **CINCO RAZONES PARA INVERTIR EN LOS NIÑOS PEQUEÑOS** Formar recursos humanos de manera científicamente comprobada.

Las investigaciones han demostrado que la mitad del potencial de inteligencia de la persona está desarrollada a la edad de cuatro años, y que las intervenciones en la primera infancia pueden tener un efecto perdurable sobre la capacidad intelectual, la personalidad y el comportamiento social. Los programas integrados y orientados al niño en sus primeros años de vida son, por lo tanto, críticos para su desarrollo mental y psicosocial.

### **Generar mayor rendimiento económico y reducir los costos sociales.**

Al aumentar el deseo y la capacidad del niño de aprender, la inversión en la primera infancia puede aumentar el rendimiento de la inversión en su futura educación al otorgar mayor efectividad a esa educación. También puede habilitarlos a participar, ganar más y aumentar su pro-

ductividad en la fuerza laboral. La inversión en la primera infancia puede reducir los gastos de asistencia pública en el futuro y reducir los costos sociales y financieros asociados con la repetición de grados, la delincuencia juvenil y el uso de drogas.

### **Lograr una mayor equidad social.**

Los programas integrados para los niños pequeños pueden modificar los efectos de la inequidad socioeconómica y por razón de género, algunas de las causas más arraigadas de la pobreza. Los estudios de diversas culturas revelan que las niñas matriculadas en programas para la primera infancia están mejor preparadas para la escuela y suelen permanecer más tiempo en la misma. Las intervenciones durante la primera infancia también liberan a las hermanas mayores de cuidar a los niños preescolares, para que de esa forma puedan regresar a estudiar.

### **Aumentar la eficacia de otras inversiones.**

Incluir intervenciones durante la primera infancia en programas más amplios puede mejorar la eficacia de los programas. Las intervenciones en los programas de salud y nutrición aumentan las perspectivas de supervivencia del niño; en los programas de educación, preparan al niño para la escuela, mejoran su desempeño y reducen la necesidad de repetir.

### **Ayudar a la madre y al niño.**

Con un mayor número de mujeres que trabajan y de hogares encabezados por mujeres, la atención segura del niño se ha convertido en una necesidad. Contar con un centro de cuidado infantil seguro brinda a la mujer la oportunidad de continuar su educación y aprender nuevas destrezas.

*La versión completa de este documento se encuentra en [www.oas.org/udse/dit/index.htm](http://www.oas.org/udse/dit/index.htm)*