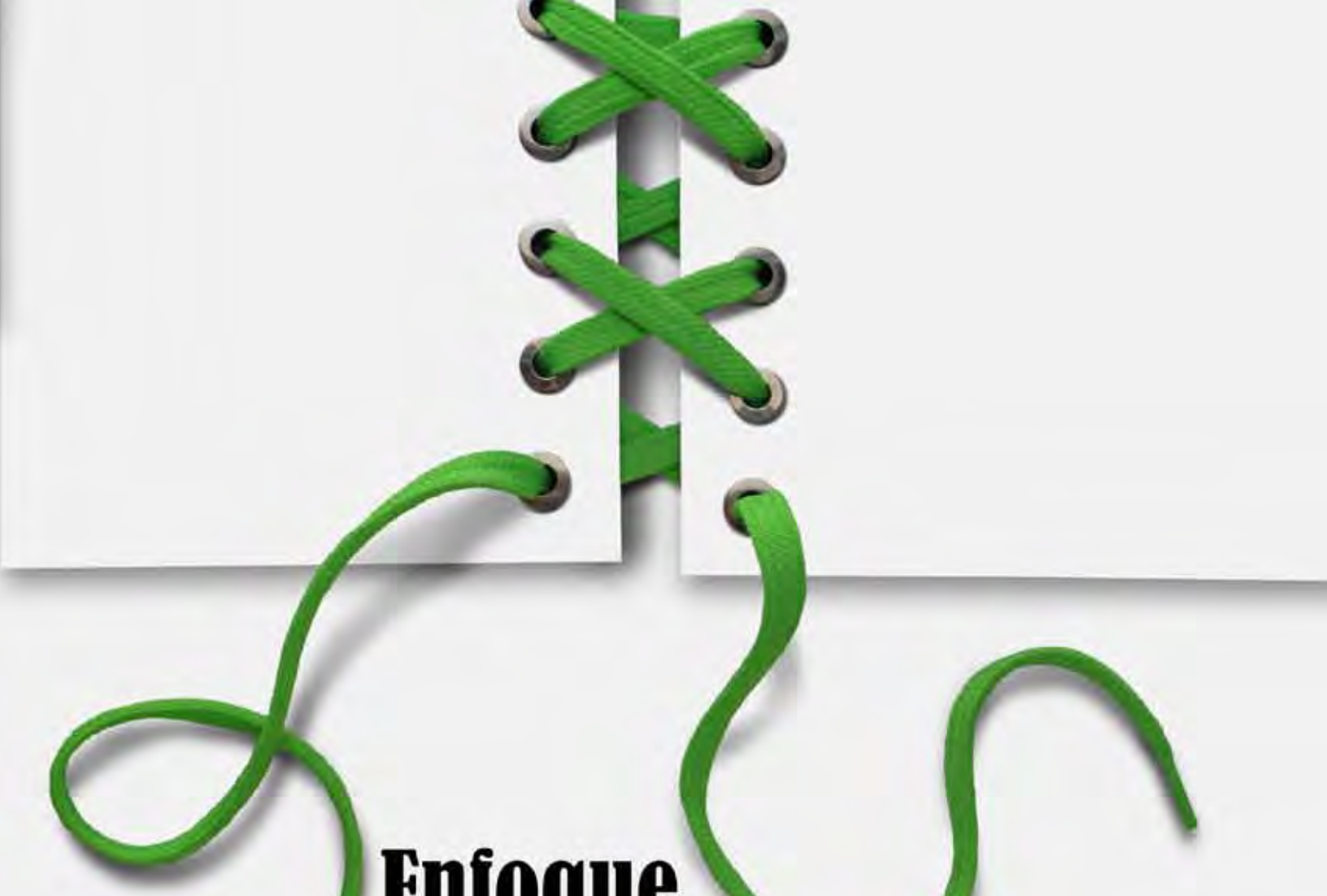


Enfoque de derechos en las políticas de infancia

Indicadores para su medición

Laura Pautassi y Laura Royo

Naciones Unidas

CEPAL

unicef

Documento de proyecto

Enfoque de derechos en las políticas de infancia: indicadores para su medición

Laura Pautassi
Laura Royo

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)

Este documento fue elaborado por Laura Pautassi, consultora de la División de Desarrollo Social de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), y Laura Royo, de la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires, en el marco del proyecto CEPAL-UNICEF UNI/12/001, bajo la supervisión de María Nieves Rico, Oficial de Asuntos Sociales de la CEPAL.

Las autoras agradecen los comentarios y aportes de Simone Cecchini, Alejandro Morlachetti, María Nieves Rico y Cecilia Rossel.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad de las autoras y pueden no coincidir con las de la organización.

LC/W.513
Copyright © Naciones Unidas, diciembre de 2012. Todos los derechos reservados
Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

Índice

Resumen 5

I. Introducción 7

II. La medición de derechos sociales. Claves de aproximación 11
A. Indicadores y señales de progreso cualitativas 15

III. Indicadores de derechos humanos en la infancia: protección y satisfacción 19
A. El enfoque de derechos y la titularidad de derechos de los niños, niñas y adolescentes 21
B. Estándares y principios transversales en infancia 25
1. Principio de igualdad y no discriminación 25
2. El interés superior del niño 26
3. El derecho a la vida, la supervivencia y el desarrollo 27
4. El derecho del niño a expresar su opinión y a ser escuchado 27

IV. El bienestar infantil y los sistemas de indicadores de derechos humanos. Potencialidades y límites 29
A. La especificidad de crear indicadores de derechos humanos para la infancia 29
B. El derecho a la alimentación, al cuidado y a un nivel de vida adecuada. Interrelaciones insoslayables 34
1. Compromisos, obligaciones, y política pública 37
C. Indicadores para el seguimiento de los derechos económicos, sociales y culturales de la infancia 41

V. Infancia y derechos. Aportes para la agenda pública 49

Bibliografía 51

Anexo 57
Observaciones Generales Comité Convención Derechos del Niño que hacen referencia a los indicadores 59

Índice de cuadros

Cuadro 1 Indicadores de progreso, categorías conceptuales y principios transversales. Ámbito de aplicación 17
Cuadro 2 Indicadores de progreso para medición del derecho a la alimentaciòn y al cuidado infantil 44
Cuadro A.1 Convención sobre los derechos del niño. comité de los derechos del niño 59

Índice de recuadros

Recuadro 1 Vulnerabilidad y grupos desaventajados..... 30
Recuadro 2 Salud e infancia: la diferencia en la información 33

Resumen

A través de la incorporación de Tratados y Pactos internacionales de derechos humanos, los Estados de América Latina han asumido numerosas obligaciones que deben cumplir a través de la implementación de políticas públicas. Es decir, han asumido la incorporación de un enfoque de derechos humanos que debe tenerse en cuenta para el diseño y ejecución de las políticas que implementen dentro de sus jurisdicciones, que a su vez, en la mayoría de los casos, han asumido en sus Constituciones. En particular, los Estados deben respetar, proteger y garantizar un conjunto amplio de derechos económicos, sociales y culturales (DESC).

Dentro de estos instrumentos de derechos humanos, específicamente, la Convención Internacional de Derechos del Niño cambió el paradigma en materia de derechos de los niños, niñas y adolescentes reconociendo que son legítimos titulares y sujetos de derecho, lo que implica como contrapartida un cúmulo de obligaciones para los Estados dirigidas a la satisfacción de los derechos de la infancia. Por ello tienen el desafío de diseñar políticas públicas dirigidas a los niños, niñas y adolescentes y, al mismo tiempo, establecer mecanismos que garanticen vías de exigibilidad del cumplimiento de derechos en caso de ser necesario, incluyendo la posibilidad de llevar estas exigencias a los tribunales.

Teniendo en cuenta que los niños, niñas y adolescentes necesitan de políticas especificas que busquen garantizar sus derechos, en este documento se identifican instrumentos que permitan desarrollar metodologías para medir el cumplimiento de obligaciones estatales en materia de derechos humanos a partir de la definición de indicadores y otros mecanismos de seguimiento. En tanto hacer efectivos los derechos o garantizar su cumplimiento, requiere considerar el principio de universalidad, indivisibilidad, e interdependencia de los derechos humanos, se seleccionó para su análisis el derecho a la alimentación como derecho humano transversal y esencial para garantizar el goce de otros derechos humanos. A su vez, como el derecho al cuidado constituye uno de los derechos que competen directamente a los niños y niñas demanda instrumentos específicos que permitan su medición, en este documento se desarrolla una primera aproximación a este objetivo.

Las características del enfoque de derechos humanos, especialmente las obligaciones en términos de garantizar los DESC son presentadas al inicio del documento. En segundo lugar, se profundiza en la utilización de indicadores de derechos humanos como un nuevo mecanismo para garantizar la efectividad de los derechos de la infancia. Seguidamente se analizan los principales ejes que deben contemplar las políticas de infancia desde un enfoque de derechos humanos y las

consideraciones específicas en materia de acceso a la información y recopilación de datos para la elaboración de indicadores. Finalmente, se profundiza el desarrollo en las herramientas disponibles para la medición del derecho a la alimentación como parte fundamental del derecho a un nivel de vida adecuada que permite el goce de los demás derechos humanos en general y los derechos de la infancia en particular.

I. Introducción

La ratificación, por parte de los Estados, de los instrumentos internacionales de derechos humanos significa que los mismos contraen una serie de obligaciones que impactan ampliando la disponibilidad de derechos que son titulares los individuos bajo su protección. En particular, los Estados deben respetar, proteger y garantizar determinados derechos económicos, sociales y culturales (DESC). Para ello, deberán implementar medidas hasta el máximo de los recursos de que dispongan, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, la plena efectividad de los derechos[1].

En concordancia, resulta necesario contar con instrumentos de seguimiento que permitan medir el cumplimiento de las obligaciones estatales en materia de DESC, lo cual demanda esfuerzos conceptuales en torno a la precisión del contenido y alcance de dichas obligaciones —que son positivas (de hacer) como negativas (de omisión)— al mismo tiempo que interpela a la política pública en su capacidad de organizar el sistema burocrático-administrativo para dar cumplimiento a dichas obligaciones.

Los países en general, y en el caso de América Latina en particular, cuentan con información sistematizada que les proveen sus sistemas de información estadística como también han elaborado indicadores socioeconómicos que les permiten evaluar el impacto de las políticas públicas implementadas. Por ello, los Estados cuentan con información desagregada —con distintos niveles de disponibilidad según los países— que permite identificar los avances y retrocesos en relación con los indicadores sociales aplicados a la situación de niños, niñas y adolescentes. Esto indicadores a su vez, y tal como se analiza a lo largo del documento, son utilizados como herramientas útiles para el seguimiento de compromisos asumidos en el marco de las distintas Declaraciones y Consensos internacionales, como es el caso de la Declaración del Milenio y los ocho objetivos (ODM) adoptados; los indicadores de Desarrollo Humano, las Metas educativas 2021, entre otros, como también forman parte de los informes de países presentados por los Estados en el sistema de Naciones Unidas y en cada uno de los Pactos que así lo requieren, en especial en la Convención de Derechos del Niño (CDN en adelante).

Es decir, los indicadores resultan importantes señales de medición que sirven a los Estados para evaluar sus políticas internas, a los sistemas de fiscalización internacional para monitorear a los Estados y a la sociedad civil y a la ciudadanía en su conjunto para reclamar el cumplimiento de los compromisos asumidos.

[1] PIDESC son los Estados que tienen la carga de la prueba para demostrar que han realizado el máximo de los esfuerzos presupuestarios disponibles. Tal como lo señala el art. 2.1 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) A/RES/2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966. Cabe señalar, que conforme la O.G 3 y la 9 del Comité del

Considerando que los niños, niñas y adolescentes atraviesan un período de desarrollo que demanda políticas especificas dirigidas a la satisfacción de sus derechos, el análisis que se realiza a lo largo de este trabajo, persigue como objetivo identificar instrumentos que permitan medir el cumplimiento de obligaciones estatales en materia de derechos a partir de la definición de indicadores y otros instrumentos aptos para el seguimiento, considerando como eje transversal al derecho a la alimentación adecuada. A su vez, uno de los derechos que compete directamente a los niños y niñas es el derecho al cuidado, el que desde un enfoque de derechos, contiene tres dimensiones: el derecho a ser cuidado, el derecho a cuidar y el derecho al autocuidado (Pautassi, 2007) razón por la cual, demanda instrumentos específicos que permitan su medición.

En igual dirección, en las últimas décadas se ha estado debatiendo, a nivel académico y a nivel político en el marco de las Naciones Unidas (ONU) y de la Organización de Estados Americanos (OEA) la necesidad de medir el grado de cumplimiento de los Estados en satisfacer y hacer efectivos los derechos humanos a través de la creación de indicadores específicos, especialmente en materia de DESC, buscando avanzar particularmente en el seguimiento de las obligaciones positivas de los Estados. A grandes rasgos, una de las diferencias centrales entre los indicadores sociales y los de derechos, es que los primeros identifican —y cuantifican— un fenómeno en sí mismo y sobre ello establecen escalas, comportamientos, índices y variables del fenómeno, con algunas interrelaciones entre las áreas que consideran (bienestar, educación, salud, trabajo), mientras que los segundos conceptualmente parten del principio de interdependencia, indivisibilidad y universalidad de los derechos humanos fundamentales[2] por lo que no sólo cuantifican, sino también cualifican la conducta de los Estados y establecen interrelaciones en los avances en la satisfacción de los DESC en relación con los derechos civiles y políticos. La característica de los DESC es la integralidad, el principio de progresividad y la prohibición de regresividad, y abarca la responsabilidad estatal en las tres áreas del Estado: ejecutiva, legislativa y judicial. De allí que, desde un enfoque de derechos, tanto el sistema universal como el interamericano, han optado en clasificar a los indicadores en estructurales, de proceso y de resultados[3].

En rigor, sólo se puede hablar de la "plena realización de un derecho humano" cuando existen los medios efectivos, sean administrativos, judiciales, cuasi-judiciales para que las personas puedan exigir el respeto, protección y efectividad del derecho en cuestión, sea un derecho civil, político o económico y social. A su vez, la plena realización se logra solamente cuando se respetan y garantizan las llamadas "categorías" de derechos señaladas —Derechos Civiles y Políticos (DCP) y Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC) y garantizan la satisfacción de todos los derechos y no unos si y otros no, ya que los derechos humanos son en sí mismos el objetivo del desarrollo y del progreso y no un medio para alcanzarlo. Esta diferencia se aplica a los instrumentos de medición: los indicadores socioeconómicos miden el grado de desarrollo alcanzado, en cambio los indicadores de derecho miden si se ha logrado efectivamente el progreso a partir de la satisfacción de cada derecho.

Utilizando el enfoque de derechos, en tanto metodología de abordaje que se nutre del corpus conceptual producido por las distintas instancias de interpretación de los principios y obligaciones contenidas en los Pactos y Tratados Internacionales, se ha considerado especialmente para el análisis las Observaciones Generales del Comité a cargo de la supervisión de las obligaciones del Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales (PIDESC); y en el caso de los derechos de niños, niñas y adolescentes la Convención de Derechos del Niño y las observaciones y recomendaciones del Comité de los Derechos del Niño (CDN) y otros documentos que resultan indispensables para poder trazar los requisitos que las metodologías de medición de derechos demandan. En concreto en este documento, se analizan los criterios para la formulación de indicadores

[2] Principios consagrados en el artículo 5 de la Declaración y Programa de Acción de Viena, Conferencia Mundial de Derechos Humanos, Viena, junio 1993.

[3] Paul Hunt, quien fuera relator especial para el derecho a la Salud, recomendó esta clasificación, que fuera tomada por Naciones Unidas (ONU: 2006) y (ONU: 2008) adopta esta metodología, y en el sistema interamericano, el documento de Indicadores para la medición de las obligaciones contempladas en el Protocolo de San Salvador adopta la misma clasificación (OEA: 2011).

en materia de derechos de la infancia, los marcos conceptuales para su clasificación y la propuesta de indicadores específicos de garantía de derechos de niños, niñas y adolescentes, siempre respetuosos de la equidad étnica y de género.

Por lo mismo, cabe destacar que el universo de estudio quedó circunscripto a los derechos y obligaciones generales en materia de infancia y a las obligaciones positivas en relación con el derecho a la alimentación adecuada y al cuidado. La selección de estos derechos obedece, basado en el principio de interdependencia, a que alimentación y cuidado, forman parte del derecho a un estándar de vida adecuado que permite el goce de los demás derechos humanos fundamentales[4]. Para ello, se esbozarán su definición, dimensiones y las particularidades del derecho enfocado en la infancia

En esta dirección, y aplicando la metodología del enfoque de derechos, se elaboró un recuadro —que se presenta en el Anexo— sobre las trece observaciones generales realizadas por el Comité de los Derechos del Niño, considerando en cada una de ellas, las dimensiones relevantes en relación con la producción de indicadores, con la extensión y contenido del derecho a la alimentación adecuada.

Finalmente, en las conclusiones y recomendaciones se destaca la necesidad de desarrollar indicadores específicos en materia de cumplimiento de derechos de los niños, niñas y adolescentes, los que a su vez, van a impactar necesariamente en la elaboración de políticas públicas respetuosas del conjunto de derechos humanos.

[4] El PIDESC establece en su art. 11 el derecho a un estándar adecuado de vida, al señalar que "…Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia…".

II. La medición de derechos sociales. Claves de aproximación

La demanda y disponibilidad de indicadores para la medición de cumplimiento obligaciones estatales en materia de DESC es creciente, al igual que la necesidad de articularlas con el campo de las políticas públicas y, en particular, con las políticas de infancia.

Este conjunto de obligaciones contenidas en Pactos y Tratados Internacionales, pero especialmente en las constituciones políticas de los Estados de América Latina, donde en la mayoría de los casos se incorporan cláusulas específicas en torno a las garantías vinculadas a derechos sociales, abre un espectro de exigibilidad y justiciabilidad, donde ningún Estado puede "*justificar su incumplimiento manifestando que no tuvo intenciones de asumir una obligación jurídica sino simplemente de realizar una declaración de buena intención política*" (Abramovich y Courtis, 2002:20). Concordantemente, la definición de políticas públicas tendientes al cumplimiento de derechos, debe acompañarse con mecanismos de tutela, garantía y responsabilidad por parte de los Estados (Abramovich, 2006).

Estas obligaciones se fundamentan en el hecho que los DESC, tienen idéntica jerarquía que los derechos civiles y políticos, con una traducción normativa en la mayoría de las normas jurídicas internacionales y nacionales, por lo tanto debe expresarse en relación con el tratamiento institucional —judicial y administrativo— de los derechos sociales (Abramovich y Courtis, 2002). Debido a que no existen suficientes fundamentos para justificar las distinciones que se realizan entre derechos individuales y derechos sociales, y sobre las cuales se basa un status jurídico disímil que se les adjudica, los derechos económicos, sociales y culturales deben considerarse tan "operativos" o tan "ideales" como los mismos derechos individuales (Gargarella, 2006).

En tal dirección, la lógica interpretativa del enfoque de derechos humanos ha establecido los niveles de obligación del Estado. El Comité DESC —órgano encargado de la supervisión del cumplimiento de las obligaciones fijadas en el PIDESC— deja en claro que ninguno de los derechos sociales adscribe unívocamente a obligaciones "positivas o negativas" sino que existen tres niveles de obligaciones estatales, y los ejemplifica a partir del derecho a la alimentación adecuada: i) obligaciones de *respeto* —no obstaculizar el acceso al derecho—, y en palabras del Comité implica: "…*La obligación de respetar el acceso existente a una alimentación adecuada requiere que los Estados no adopten medidas de ningún tipo que tengan por resultado impedir ese acceso"…*, ii) obligaciones de *protección* —impedir que terceros interfieran u obstaculicen el acceso al derecho— y como el Comité señala, ".. *La obligación de proteger requiere que el Estado Parte adopte medidas para velar por que las empresas o los particulares no priven a las personas del acceso a una alimentación adecuada*" y finalmente, las iii) obligaciones de *satisfacción* –asegurar que los titulares de derecho accedan al bien y desarrollar las condiciones para tal fin y que el Comité ha definido que

"*… la obligación de realizar entraña tanto la obligación de facilitar como la obligación de hacer efectivo (...) La obligación de realizar (facilitar) significa que el Estado debe procurar iniciar actividades con el fin de fortalecer el acceso y la utilización por parte de la población de los recursos y medios que aseguren sus medios de vida, incluida la seguridad alimentaria. Por último, cuando un individuo o un grupo sea incapaz, por razones que escapen a su control, de disfrutar el derecho a una alimentación adecuada por los medios a su alcance, los Estados tienen la obligación de realizar (hacer efectivo) ese derecho directamente"*[5].

Cabe destacar que estas obligaciones están a cargo de los tres poderes del Estado en su conjunto en el marco de sus competencias y funciones. Los poderes legislativo y ejecutivo están obligados a propender, a través de la normativa y de la ejecución de políticas públicas, la realización de los derechos sociales en miras a cumplir con sus compromisos asumidos. Por su parte, el poder judicial deberá hacer notar aquellos casos en que los poderes políticos incumplan sus obligaciones en esta materia y obligar la reparación de los daños causados.

La identificación de estos niveles, traducida en políticas públicas, amplía el espectro de exigibilidad de los derechos considerablemente, ya que aún cuando el Estado cumpla con la satisfacción de determinadas necesidades o intereses (como en el caso de contar con un programa de seguridad alimentaria, de inclusión educativa o de vacunación y controles de salud), no se puede afirmar que los destinatarios de esas acciones estatales gozan de ese derecho, hasta tanto se pueda verificar que la población se encuentra en condiciones de demandar judicialmente la prestación estatal en caso de incumplimiento (Abramovich y Courtis, 2002).

En materia legislativa se identifican por una parte una importante recepción del enfoque de derechos en materia de derechos de la infancia, sin embargo, cuando el tratamiento legislativo refiere a las familias, la obligación de satisfacción recae mayoritariamente sobre éstas. Tal como desarrolla Marco Navarro (2009), las leyes en materia de protección de los niños, niñas y adolescentes se presentan como las más garantistas y con enfoque de derechos, porque establecen diversas funciones y responsabilidades para los miembros de las familias para asegurar el goce de una serie de derechos de la infancia. Es decir, la perspectiva de infancia no solo establece obligaciones para los Estados sino también para las familias. Sin embargo, el primero debe asegurar que éstas puedan cumplir con sus responsabilidades.

Asimismo, y dado que la presencia de un conjunto de obligaciones positivas y negativas en cada DESC los torna exigibles, por lo tanto no hay argumentación alguna por parte de los Estados que contradiga esta exigibilidad, se presentan ciertos obstáculos para su exigibilidad que es necesario considerar[6]. En primer lugar, se identifican problemas que responden al diseño institucional de los tribunales (que poseen una lógica de responder por derechos individuales y no están adecuados para asumir demandas colectivas de derechos sociales). En segundo lugar, la ausencia de mecanismos procesales pertinentes para la tutela de los DESC, o bien se presentan dificultades para determinar la "conducta debida" del aparato estatal, ya sea por autorrestricción de los jueces para dirimir sobre cuestiones políticas y técnicas debido a su escasa tradición en resolver sobre la materia (Abramovich y Courtis, 2002).

La necesidad de ampliar el modo de garantizar la exigibilidad de los derechos ha abierto un espacio de debate en relación a la construcción de indicadores de derechos humanos. Por lo que existe un amplio consenso respecto de que su utilización es adecuada para evaluar la efectividad de los Estados en la defensa de los derechos humanos, aún cuando ésta ha sido esencialmente una tarea de índole cualitativa y, por sobre todo, judicial. Asimismo, se estima que la utilización de indicadores específicos construidos a los fines de evaluar el cumplimiento de un determinado derecho hará más fácil y dinámica la rendición de cuentas respecto de los avances o retrocesos (Naciones Unidas, 2006a).

---

[5] Comité PIDESC, Observación General N° 12, párrafo 15.

[6] Morlachetti (2010) analiza comparativamente las medidas legislativas de países de América Latina y Caribe que los Estados deben adoptar desde un enfoque de derechos humanos a fin de garantizar la satisfacción de los DESC de la infancia.

En materia de infancia esto se acentúa ya que a partir de la consideración del niño y de la niña como titulares de derechos es necesario que se haga efectiva la posibilidad de que los intereses, voluntad, opinión de ellos sean llevadas a las instancias administrativas o judiciales pertinentes, ya que puede diferir de la opinión o intereses de sus padres o tutores. Por ello, es necesario que sean oídos en dichos procesos y que cuenten con un profesional que lo asista jurídicamente. Respecto del modo de implementar la asistencia jurídica del niño y su participación, se encuentran diversas experiencias en los países, como el caso que algunos países han adoptado la figura del ombudsman de los niños o abogados en ciertas jurisdicciones. Sin embargo, aún persiste un debate teórico-político al respecto[7].

La jurisprudencia desarrollada en la región en materia de DESC ha ido salvando paulatinamente los anteriores obstáculos y se presentan ciertos avances importantes, incluso en algunos casos se ha incorporado en el cuerpo de la sentencia la necesidad que los Estados diseñen indicadores de cumplimiento. Por ejemplo, el Tribunal Constitucional de Colombia en su sentencia T-025 de 2004 sobre población desplazada, encomienda al Estado colombiano la construcción e implementación de indicadores de medición del acatamiento de la sentencia judicial. Así el tribunal fija la obligación de adopción y aplicación de indicadores de goce efectivo de derechos; establece la necesidad que el Estado adopte un enfoque diferencial en las políticas y acciones diseñadas para mujeres, niños, niñas y adolescentes; pueblos indígenas y afrocolombianos y las personas con discapacidad; incorpora criterios objetivos de racionalidad de la política pública; incluye específicamente la participación de las organizaciones de desplazados así como de la sociedad civil a través de una Comisión de Seguimiento, fija los mecanismos de rendición de cuentas por parte de los responsables de la implementación de la política pública sobre desplazamiento forzado, en sus diferentes niveles ante los propios desplazados y el compromiso de las administraciones locales (Uprimny y Sanchez, 2010: 322).

Los estándares refieren a una definición legal que incluye principios que son el resultado del proceso de interpretación de una norma o de un tratado internacional (Abramovich, 2007). Son declaraciones fundamentales sobre el resultado deseado y no están diseñados para ser verificados directamente. El contenido de un estándar va a ser aportado por las pautas y criterios que establecen las condiciones necesarias para aplicar tal principio y que resulte posible comprobar directamente a partir de los indicadores. Desde el corpus de producción de las distintas instancias del sistema de derechos humanos se han definido los siguientes estándares: i) contenido mínimo y universalidad de los derechos, ii) utilización al máximo de los recursos disponibles; iii) progresividad y no regresividad; iv) igualdad y no discriminación; v) acceso a la justicia y mecanismos de reclamo; vi) producción y acceso a la información; y vii) participación de los sectores afectados en el diseño de las políticas públicas, (Pautassi, 2010).

Estos estándares a su vez, deben ser medidos a través de indicadores, los que se utilizan para supervisar aspectos de realización progresiva de cada derecho bajo análisis, a partir de establecer una correspondencia, lo más exacta posible, entre la norma contenida en el derecho y la unidad de medida, que es el indicador. Por ejemplo, la tasa de desnutrición infantil, niños menores de 5 años con algún grado de desnutrición, da cuenta de una correspondencia entre varias normas de derechos humanos —en especial el derecho a la alimentación, a la salud y al cuidado. Para ello, la mayoría de los países cuenta con un sistema estadístico nacional, por medio del cual relevan determinada información, que es a su vez, el insumo para la elaboración de las políticas públicas.

A su vez, en la medida que los indicadores se encuentren desagregados por sexo, raza, etnia, condición socioeconómica y zona de residencia van incorporando el estándar de igualdad y no discriminación. Por su parte, se deben complementar con indicadores adicionales que supervisen las características esenciales e interrelacionadas de cada derecho: las políticas públicas y políticas sectoriales específicas que contemplen la satisfacción de los derechos; la participación de los destinatarios en la formulación de políticas y programas sectoriales junto con el diseño de mecanismos de rendición de cuentas accesibles y eficaces.

[7] Al respecto, ver Mizrahi (2009), Pérez Manrique (2007), Marco Navarro (2009: 54).

La Oficina de Naciones Unidas del Alto Comisionado para los Derechos Humanos (ACNUDH), siguiendo una formulación utilizada por Paul Hunt, Relator Especial para el derecho a la Salud, afirma que "*los indicadores de derechos humanos brindan informaciones concretas sobre el estado de un acontecimiento, actividad o resultado que pueden estar relacionadas con las normas de derechos humanos; que abordan y reflejan las preocupaciones y principios en materia de derechos humanos y que se utilizan para evaluar y vigilar la promoción y protección de los derechos humanos*" (ONUa, 2006).

Respecto de la diferencia entre los indicadores sociales y los derechos humanos, Cecchini (2010: 94) sostiene que desde una perspectiva de derechos humanos, los indicadores sociales se utilizan como referente para el análisis de las obligaciones progresivas de los Estados frente a derechos sociales, pero hay que complementarlos con otros datos referidos a los mecanismos institucionales y las políticas públicas que permiten garantizar progresivamente la efectividad de esos derechos, y a los recursos y capacidad con que cuenta la población para exigirlos.

Por su parte, Danilo Türk (1990:5) identifica una serie de "restricciones" propias de los indicadores sociales que hacen que sea justificable la construcción de indicadores específicos para los derechos humanos. Entre ellas son: la falta de estadísticas disponibles para dar cuenta del cumplimiento de las obligaciones estatales en materia de derechos; la tendencia a limitar el seguimiento de los derechos a los indicadores para los que existen datos para su estimación; los indicadores no siempre refieren a las condiciones de bienestar de las personas y en particular al disfrute de sus derechos; la naturaleza no universal de algunos indicadores sociales lo que impide conocer el disfrute de los derechos de las personas viviendo en extrema pobreza o en situación de desventaja; y las diferencias metodológicas para el diseño de un mismo indicador socioeconómico impide en ocasiones hacer comparaciones sobre el disfrute de los derechos a nivel local, nacional y entre países.

A los indicadores sociales que brindan totales o promedios nacionales son útiles porque proporcionan un panorama general de la situación en que se encuentra un país en comparación a otros. Sin embargo, tienden a ocultar diferencia importante entre distintas áreas geográficas, sexos o niveles sociales, cuestión que no puede dejarse de lado desde una perspectiva de los derechos humanos, ya que "*el tipo y nivel de desagregación adecuados dependerán de las condiciones de cada país y de las fuentes de datos sobre las cuales se calculan los indicadores*" (Cecchini 2010:109).

Los objetivos que buscan alcanzarse a través del uso de indicadores de derechos humanos estos son: verificar si los estados respetan, protegen y realizan los derechos, principal marco de responsabilidad para la función del Estado; velar por el cumplimiento de los principios fundamentales de los derechos, al determinar si se están realizando los derechos sin discriminación, y con suficientes progresos, suficiente participación popular y recursos efectivos; velar por el acceso seguro, por medio de las normas e instituciones, las leyes y un entorno económico propicio que convierta los resultados derivados de la satisfacción de las necesidades en derechos efectivos y determinar los actores no estatales decisivos, al destacar qué otros actores influyen en la realización de los derechos y poniendo de relieve en qué consiste esa influencia, (PNUD, 2000:92).

Otra diferencia se encuentra en las áreas temáticas que cubren ambos tipos de indicadores que de acuerdo con lo que señala Cecchini (2010: 94), muchos de los indicadores sociales presentan una correspondencia con áreas de gobierno o de políticas específicas dentro de los ministerios sectoriales de los países de América Latina; pero que son también importantes a los efectos de la medición de derechos humanos. Resta señalar que los indicadores sociales se expresan en términos cuantitativos, en cambio los de derechos humanos, pueden abarcar cualquier información relacionada con la observancia o el ejercicio de un determinado derecho sin que necesariamente se exprese en término cuantitativos. Sin embargo, cabe señalar que no son incompatibles y que muchos indicadores sociales pueden complementar satisfactoriamente el proceso de medición de derechos sociales, siempre y cuando se complemente con los indicadores específicos de derechos.

A. Indicadores y señales de progreso cualitativas

Tomando la experiencia de larga data de las ciencias sociales en la utilización de indicadores para el monitoreo y evaluación de políticas, en las últimas décadas se ha introducido la posibilidad de utilizar esta herramienta de medición para evaluar el cumplimiento de las obligaciones contenidas en los derechos humanos. La propuesta persigue, entre otros fines, poder efectuar comparaciones, medir las intenciones o compromisos de los Estados y consolidar los esfuerzos utilizando y generando información cuantitativa y cualitativa sobre el cumplimiento de los derechos humanos.

Los indicadores son medidas posibles para evaluar y medir el grado de cumplimiento de aquellas obligaciones definidas por las normas y los estándares que surgen de la interpretación autorizada de esas normas (Abramovich, 2007). Precisamente los indicadores de derechos responden al contenido normativo de los derechos y a las obligaciones correlativas de los Estados que se derivan de las normas del derecho internacional de los derechos humanos. A su vez, el Comité del PIDESC establece una serie de obligaciones sobre cada derecho en particular —a través de las observaciones generales—, fijando pautas sobre el contenido mínimo del derecho en cuestión, para que posteriormente a través de la selección de indicadores se mida el cumplimiento de la obligación estatal de garantizar los derechos reconocidos en el PIDESC, asumiendo que no se trata solo de medir el cumplimiento de lo pautado en el Pacto, sino también los estándares de interpretación fijados por el Comité DESC y otras interpretaciones que integran el corpus de derechos humanos. Todo ello, bajo el resguardo metodológico que resulta imposible que un indicador reúna todas estas características, sino que son necesarios diversos indicadores que en su conjunto puedan dar una mejor aproximación a la medición, la cual no excluye, sino que incluye a técnicas y elementos cualitativos para complementar su medición.

Las señales de progreso cualitativas se diferencian de los indicadores, en que no parten de una categoría preestablecida, como tampoco de una escala de medición ya dada (estadística), sino que captan la definición de la situación que efectúa el propio actor social y el significado que este le otorga al fenómeno evaluado, interpretación que resulta clave para poder explicar los hechos. Las señales de progreso representan dimensiones cualitativas que reflejan la progresión en los cambios hasta el alcance deseado del objetivo. Si éste ha sido establecido en consideración a posibilidades reales, las señales de progreso podrían interpretarse mejor en niveles de plazos o períodos secuenciales de tiempo: corto, medio y largo plazo, aunque este no es un requisito excluyente. Precisamente, el propósito de las señales de progreso consiste en hacer un seguimiento de los logros que contribuyen a obtener el objetivo deseado, en este caso, el goce y ejercicio de derechos económicos, sociales y culturales, (Earl et al, 2002)[8].

A partir de 2006, los Comités de supervisión de tratados de las Naciones Unidas solicitaron ayuda al ACNUDH para utilizar la información estadística presentada en los informes de los Estados al evaluar la observancia de los derechos humanos. En este sentido el Alto Comisionado viene trabajando en la construcción de indicadores de derechos humanos para responder a la necesidad de vigilar el cumplimiento de los derechos humanos por los Estados, y para contar con instrumentos útiles para reforzar la rendición de cuentas, articular y presentar reclamaciones sobre las entidades encargadas y formular las políticas y programas públicos necesarios para facilitar la realización de los derechos humanos, (ONU, 2006, 2 y 2008). De acuerdo a estos planteamientos, definen a los indicadores de derechos humanos como aquella "*información concreta sobre el estado de un acontecimiento, actividad que puede relacionarse con las normas de derechos humanos, que aborda y refleja problemas y principios de derechos humanos, y que utiliza para evaluar y vigilar la protección de los derechos humanos"* (ONU, 2008, 3) considerando en sus recomendaciones la utilización de indicadores cuantitativos como cualitativos.

[8] En el sistema interamericano fueron incorporadas en el marco del diseño de indicadores de progreso que los Estados deben contemplar en el momento de elaborar los informes de cumplimiento de los compromisos asumidos por la ratificación del Protocolo de San Salvador, CIDH (2008b) y OEA-Grupo de Trabajo PSS (2011).

Para ello ha tomado como base el contenido mínimo de los DESC, establecido no solo por el PIDESC, sino también por las observaciones generales del Comité DESC, órgano supervisor de las obligaciones emanadas de dicho tratado internacional, quien ha establecido determinados atributos para cada derecho. Para determinar las dimensiones de los indicadores respecto de un derecho en particular habrá que tomar en cuenta su contenido mínimo y se ha adoptado un sistema que configura tres tipos de indicadores: estructurales, de proceso y de resultados, tal como se desarrollan en el Cuadro 1[9].

Asimismo, las Naciones Unidas (2006a), la CIDH (2008b) y el Grupo de Trabajo del Protocolo de San Salvador (OEA, 2011) entienden que también se deben incorporar indicadores relativos a los principios transversales de derechos humanos. Estos son: igualdad y no discriminación, acceso a la justicia y acceso a la información y participación pública, a fin de dar cuenta de qué forma implica responsabilidades para los Estados.

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH, 2008b, 15) hizo el primer esfuerzo regional en definir indicadores de derechos y consideró que el proceso de construcción de indicadores en derechos humanos busca utilizar los datos sobre la situación social y económica como referentes para el análisis de las obligaciones progresivas de los Estados frente a derechos sociales. Asimismo, la CIDH (2008b, 10) considera que los indicadores cuantitativos deben ser complementados con señales de progreso cualitativas por lo que ha propuesto incorporar señales de progreso cualitativas que, se caracterizan porque no parten de una escala de medición ya dada (estadística) sino que captan la definición que efectúa el propio actor y el significado que éste le da al fenómeno evaluado.

Posteriormente, el Grupo de Trabajo del Protocolo de San Salvador elaboró un Documento de indicadores de progreso (OEA, 2011)[10], que constituye una guía sobre la cual los Estados partes deben informar sobre los avances realizados en los derechos incluidos en el Protocolo de San Salvador (PSS), que es el instrumento DESC del sistema regional.

Los indicadores de progreso definidos por el Grupo de Trabajo siguen los lineamientos establecidos por la CIDH y han agrupado en dos los derechos contenidos en el Protocolo: un primer agrupamiento que incluye el derecho a la salud, educación y seguridad social, y un segundo agrupamiento, con derechos laborales y sindicales, derecho a la alimentación adecuada, al medio ambiente y derechos culturales. Luego, para cada derecho se han definido indicadores (estructurales, de proceso y de resultados) y señales de progreso cualitativas; organizados bajo tres categorías conceptuales: i) recepción del derecho: en el sistema jurídico y las garantías establecidas en los Estados ii) contexto financiero y compromiso presupuestario: que alude a la disponibilidad efectiva de recursos del Estado y a la importancia que el Estado asigna al derecho y iii) capacidades estatales: que describen los aspectos técnicos instrumentales y de distribución de recursos al interior del aparato estatal (capacidades administrativas, técnicas, políticas e institucionales). En este caso, el concepto a identificar es el de "brecha" que se define como la distancia existente entre un objetivo deseado-posible y lo realmente alcanzado (Cohen y otros, 1998). Las brechas identificadas son tanto institucionales como organizacionales y las vías de solución son las acciones propuestas a fin de acercarse a los objetivos deseados. Estas categorías se complementan con ejes transversales comunes a todos los derechos del Protocolo: igualdad y no discriminación, acceso a la justicia, acceso a la información, y participación política.

---

[9] Los derechos que ya cuentan con indicadores son: el derecho a la vida, a la libertad y seguridad personal, el derecho a no ser sometido a torturas ni trato o penas crueles, inhumanas o degradantes; el derecho a participar en asuntos públicos, a la libertad de opinión y expresión; el derecho a un juicio con las debidas garantías, al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental; el derecho a una alimentación adecuada, a una vivienda adecuada, a la educación, a la seguridad social y al trabajo (ONU, 2008:4).

[10] Este documento fue elevado a periodo de consulta para los estados y la sociedad civil y posteriormente fue aprobado por los 35 Estados miembros de la OEA en la Asamblea General de Cochabamba, Bolivia, celebrada en junio de 2012.

CUADRO 1
INDICADORES DE PROGRESO, CATEGORÍAS CONCEPTUALES Y PRINCIPIOS TRANSVERSALES. ÁMBITO DE APLICACIÓN

Tipo de indicador/ Categoría conceptual	Estructurales	De proceso	De resultado
Recepción del derecho	Refiere a la incorporación de los principales contenidos y obligaciones del derecho en la Constitución y legislación interna de cada país y en la estructura normativo-institucional del Estado	Describe el grado y la forma en que la perspectiva de derechos humanos y las obligaciones generales en relación con el derecho en cuestión han sido incorporadas en la política pública y el accionar de las distintas ramas del Estado	Hace referencia al estado actual en la garantía de los principales componentes del derecho, que son resultado de haber abordado a nivel estructural y con políticas el problema vinculado con el derecho humano en cuestión
Contexto financiero y compromisos presupuestarios	Refiere a las disposiciones constitucionales y legales que condicionan el nivel de recursos financieros, materiales, técnicos y de otra índole que deben ser invertidos, y que efectivamente son asignados, o el estado se ha comprometido a asignar, para la garantía del derecho	Describe los procesos de asignación de recursos desde distintas fuentes para la garantía del derecho y como éstos son utilizados por parte de los Estados en la implementación de políticas públicas que contribuyen con la garantía del derecho. Los indicadores se orientan a medir la aceptabilidad, pertinencia, adaptabilidad y eficiencia de estos procesos	Hace referencia a la forma como las decisiones y las capacidades financieras del Estado se utilizan y aplican para garantizar derechos y el derecho en cuestión
Capacidad estatal o institucional	Refiere a las características de la estructura institucional del Estado y del sistema jurídico y político-administrativo que definen la estructura y distribución de los recursos de poder y cómo la misma permite -o dificultan- acciones de distinta índole para avanzar en la garantía del derecho	Describe las características y el grado de avance de los esfuerzos y políticas que las distintas jurisdicciones estatales han emprendido y que pueden contribuir a ampliar progresivamente la garantía de derechos	Hace referencia al impacto de las políticas públicas en relación con la satisfacción y garantías de derechos. Los indicadores de esta esfera ponen énfasis en la medición de las brechas ente los objetivos propuestos y los resultados alcanzados
Igualdad y no discriminación	Refiere a las características de la estructura institucional del Estado y del sistema jurídico que contribuyen a que el derecho en cuestión pueda ser garantizado en condiciones de igualdad, y a que el Estado pueda implementar acciones para eliminar toda forma de discriminación en el ejercicio del derecho	Describe la manera y el grado en que se incorpora el principio de igualdad y no discriminación en las acciones y políticas del Estado, en los procesos de toma de decisiones en su interior y en las políticas públicas orientadas a la garantía del derecho	Hace referencia a estado de realización del principio de igualdad en relación con el derecho en cuestión. Los indicadores de esta esfera ponen énfasis en la medición de las brechas en la garantía de los principales componentes del derecho entre las personas (bien sea por diferencias en el sexo, lugar de residencia, grupo étnico, grupo etario, nivel socioeconómico, entre otras)
Acceso a la justicia (en sentido amplio)	Refiere a la existencia en el ordenamiento jurídico de recursos judiciales y administrativos adecuados y efectivos para la protección del derecho y para exigir su garantía.	Describe el nivel de acceso a los recursos judiciales y administrativos existentes para la protección del derecho por parte de la población, a la eficiencia en su funcionamiento y al grado de cumplimiento de las garantías procesales de estos recursos	Hace referencia a la eficacia de los recursos judiciales y administrativos existentes para la protección y garantía del derecho por parte de la población

(continúa)

Cuadro 1 (conclusión)

Tipo de indicador/ Categoría conceptual	Estructurales	De proceso	De resultado
Acceso a la información pública y participación	Refiere al estado de avance en las condiciones básicas que deben existir para que la población pueda acceder a una información pertinente y oportuna sobre el contenido del derecho, las obligaciones que el Estado tiene al respecto y las acciones y políticas públicas que ha implementado para cumplirlas. Entre estas condiciones básicas se encuentran aspectos que van desde la producción y disponibilidad de información y los recursos existentes para poder acceder a ella Participación: refiere a las condiciones existentes en la estructura del Estado y en el sistema jurídico para que la población pueda participar en las definición del alcance del derecho, en el diseño y la implementación de las políticas para garantizarlo y en los procesos para monitorear su avance y exigir su cumplimiento	Describe la pertinencia, características y el tipo de políticas públicas que el Estado ha implementado para garantizar el acceso, producción y disponibilidad de la información Participación: describe a la manera en que este principio se incorpora en el accionar del Estado y en las políticas públicas orientadas a la garantía del derecho	Hace referencia al efectivo acceso y disponibilidad de los principales componentes del derecho a la información Participación: esta esfera hace referencia al nivel de participación efectiva que la población ejerce en relación con el derecho en cuestión Ambos componentes —el acceso a la información y la participación— están estrechamente relacionados en la medida en que el primero permite un mayor empoderamiento y un fortalecimiento de la ciudadanía para participar en los distintos procesos involucrados en la definición y garantía de los derechos

Fuente: Elaboración propia en base al Documento Indicadores de Progreso para el segundo agrupamiento de derechos contemplados en el Protocolo de San Salvador. Grupo de Trabajo Protocolo de San Salvador, OEA, octubre 2012 (mimeo).

En la búsqueda de definición de instrumentos adecuados para la medición de indicadores de cumplimiento de obligaciones estatales en materia de infancia, se analiza a continuación el contenido de las principales obligaciones estatales y las posibilidades de adecuar las mismas a las dinámicas nacionales e internacionales en la protección judicial de los derechos humanos de niños, niñas y adolescentes.

III. Indicadores de derechos humanos en la infancia: protección y satisfacción

Para la medición del cumplimiento de los derechos de niños, niñas y adolescentes, aún no se ha desarrollado un conjunto o sistemas de indicadores específicos de verificación de cumplimiento de los derechos sociales para la infancia. Sin embargo, tal como se analizará a continuación, ha sido motivo de pronunciamientos especiales del Comité de Derechos del Niño.

En América Latina, principalmente se han elaborado mediciones respecto a las condiciones de vida y pobreza de la población. En el caso de la infancia se han seguido dos criterios metodológicos tradicionales: la medición de pobreza por ingreso y por necesidades básicas insatisfechas (NBI). En particular CEPAL y UNICEF (2010 y 2012) han adaptado a la región la metodología de privaciones múltiples y sus indicadores (UNICEF, 2003), y realizaron una medición de la pobreza infantil desde un enfoque de derechos. Además, complementan con la medición de la pobreza por ingresos de los hogares y enumeran una lista de derechos esenciales para alcanzar el bienestar de niños, niñas y adolescentes (alimentación, agua potable, servicios sanitarios aceptables, salud, vivienda, educación e información, aplicando también un enfoque territorial). Asimismo, se definieron diversos umbrales de privación para operacionalizar la medición de la pobreza infantil. El aporte que realiza este estudio —y que marca un punto de inflexión con las metodologías anteriores— es que considera a cada privación, aunque sea una, como indicador de pobreza porque afecta o impide cumplir al menos un derecho. Fiel al principio de interdependencia de los derechos humanos, el abordaje considera como "pobre" a un niño o niña ante el incumplimiento de cualquiera de sus derechos, aunque sea uno solo. Así, en el estudio se señala que "*El enfoque de la pobreza infantil reconoce un marco conceptual capaz de otorgar referentes para el desarrollo de los países y sugiere que las intervenciones integrales tienen que ir más allá de la nutrición, la salud y la educación. Además se debe atender el acceso a servicios básicos como el agua potable, adecuados sistemas de eliminación de desechos y acceso a electricidad y medios de comunicación. El cumplimiento de tales derechos supone reafirmar el compromiso de enfrentar los rezagos y privaciones que les impiden a los niños, niñas y adolescentes incorporarse adecuadamente a la vida activa como ciudadanos plenos y que los llevan a constituirse en un mecanismo de transmisión a las futuras generaciones de las desigualdades y la pobreza*" (CEPAL-UNICEF 2010, 134-135).

La importancia de contar con este tipo de metodologías a partir de un enfoque de derechos, es que permite identificar con mayor claridad la violación de uno —o muchos— derechos humanos, dejando en claro el incumplimiento de obligaciones estatales positivas que devienen en la mencionada violación. Tal como se afirma, "*uno de cada tres niños en situación de pobreza extrema se ve*

atropellado gravemente en más de un derecho fundamental" (CEPAL-UNICEF, 2010: 43) situación que alerta sobre la necesidad y urgencia de monitorear y sancionar el (in)cumplimiento estatal. Nuevamente, los indicadores se presentan como una herramienta adecuada a tal efecto, aunque no es la única.

Como parte de la misma iniciativa de CEPAL y UNICEF, Katzman incorpora una dimensión fundamental para el estudio de la pobreza infantil que es el enfoque territorial. Señala que existen zonas en los países que presentan mayores déficits de cobertura de servicios de agua y saneamiento, así como mayores déficits et de calidad e infraestructura de las viviendas, las que a su vez, estas zonas coinciden con índices elevados de mortalidad infantil, dando cuenta de la emergencia de "*nuevas expresiones de la pobreza infantil territorializada"*. Por lo que el autor, resalta la importancia de "*definir líneas de programas de hábitat no para hogares en general sino para hogares con niños y de fijar en futuros programas puntos de focalización en el territorio muy selectivos a escala de hogares y barrios"* (Katzman, 2011, 24). De este modo, se destaca la importancia de cesar con todos aquellos mecanismos de reproducción inter-generacional de la pobreza a partir de profundizar en los efectos de variaciones en la calidad de las condiciones habitacionales junto a los logros educativos de los niños, mostrando así la interdependencia de los derechos humanos.

Por su parte el Programa de Naciones Unidas para el desarrollo (PNUD) comenzó en la década del noventa a publicar el Informe sobre el Desarrollo Humano cuyo índice, denominado índice de desarrollo humano, se construye a partir de la interacción de varios indicadores, referidos a variables demográficas, como la esperanza de vida, variables educativas como la tasa de alfabetismo y matriculación primaria, secundaria y niveles terciarios, el ingreso real per cápita[11]. A su vez, este organismo se pronuncia de manera altamente favorable en relación con los indicadores, considerando que los mismos son una herramienta de empoderamiento ciudadano, de rendición de cuentas y que se sitúan como una nueva esfera de promoción en el campo de los derechos humanos (PNUD, 2000: 89).

Para el PNUD los indicadores de desarrollo humano y los indicadores de derechos humanos tienen tres características comunes. Ambos comparten el objetivo de generar información que envíe señales de política sobre la forma de realizar mejor las libertades humanas; dependen de la medición de resultados e insumos para describir el fenómeno y también aplican mediciones de promedios y desgloses, así como de valores mundiales y locales, para revelar información en muchos niveles diferentes. Pero también tienen tres importantes diferencias en cuanto a su base conceptual, centro de atención y la información adicional necesaria. Respecto a la base conceptual, los indicadores del desarrollo humano evalúan la ampliación de las capacidades de las personas. En cambio, los indicadores de los derechos humanos evalúan si las personas viven con dignidad y libertad, así como el grado en que los actores fundamentales han cumplido sus obligaciones de crear y mantener mecanismos sociales justos que garanticen lo anterior (PNUD, 2000, 91). Los indicadores del desarrollo humano se centran fundamentalmente en los resultados y hacen hincapié en disparidades y sufrimientos inaceptables. Por su parte, los indicadores de los derechos humanos también se centran en resultados, pero prestan especial atención a las políticas y prácticas de las entidades jurídicas y administrativas y la conducta de los funcionarios públicos. Por último, la evaluación de cumplimiento de los derechos humanos requiere datos adicionales, no sólo acerca de las violaciones, sino también sobre los procesos de justicia, como los datos sobre las instituciones judiciales y los marcos jurídicos y los datos aportados por las encuestas de opinión sobre las normas sociales. Además, se hace más hincapié aún en los datos desagregados por sexo, origen étnico, raza, religión, nacionalidad, nacimiento, origen social y otras distinciones pertinentes (PNUD, 2000:91).

Hacer exigibles los derechos de los niños, niñas y adolescentes constituye una tarea aún pendiente para la gran mayoría de los Estados ya que las medidas implementadas han sido por demás insuficientes. En general el goce de los derechos de los niños se ve restringido por diversos obstáculos

[11] Un tema no menor es que los índices, como el de Desarrollo Humano constituye un indicador agregado que combina en un solo indicador compuesto, una sumatoria de distintos indicadores que captan esas diferentes dimensiones, lo cual puede resultar útil en otras mediciones, pero en materia de derechos sociales suele ser riesgoso, precisamente por el grado de agregación que implica (Pautassi, 2010).

que son de naturaleza cultural, legal, económica y financiera. Es necesaria la adopción de medidas de todo tipo para poner en práctica los derechos reconocidos y en particular romper con la lógica tutelar que ha primado en la normativa, instituciones y prácticas estatales.

El enfoque de derechos humanos se presenta entonces como una guía fundamental para diseñar e implementar políticas públicas desde una perspectiva de los derechos de la infancia. Es por ello, que un primer paso en la aplicación del enfoque de derechos, entendido como una herramienta teórico-metodológica, consiste en revisar la legislación interna y las instituciones político-administrativas para garantizar el pleno cumplimiento de la CDN y otros instrumentos de derechos humanos.

Son numerosos los principios subyacentes al enfoque de derechos humanos que van a establecer el puente entre el contenido de las obligaciones asumidas por los Estados y las políticas destinadas a satisfacerlas. Al respecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) ha señalado que "*el corpus juris del Derecho Internacional de los Derechos Humanos está formado por un conjunto de instrumentos internacionales de contenido y efectos jurídicos distintos (tratados, convenios, resoluciones y declaraciones); así como las decisiones adoptadas por los órganos internacionales. Su evolución dinámica ha ejercido un impacto positivo en el Derecho Internacional, en el sentido de afirmar y desarrollar la aptitud de este último para regular las relaciones entre los Estados y los seres humanos bajo sus respectivas jurisdicciones"* (Corte IDH, 2002). En el caso de la infancia, este corpus se integra con la evolución de las normas que tienen como eje el reconocimiento del niño, la niña y el adolescente como sujetos de derecho. Ampliando la base a todo el espectro de disposiciones contempladas en diversos instrumentos de derechos humanos del sistema universal y del sistema interamericano.

En rigor, aplicar el enfoque de derechos no implica un "borrón y cuenta nueva" de los marcos institucionales existentes, sino que demanda un profundo examen de éstos ya que en la región se han consolidado prácticas tutelares contrarias a derecho. La única manera de implementar los principios contenidos en la CDN y en otros tratados de derechos humanos, es generando procesos de cambio que procuren la incorporación de las obligaciones contraídas en los marcos jurídicos internacionales y constitucionales. Esto se realiza considerando las causales y consecuencias de los modelos contrarios a derecho, para posteriormente movilizar a los actores políticos, sociales, judiciales en el proceso de transformación que el enfoque de equidad que la infancia demanda. Para ello, los indicadores constituyen una herramienta útil y necesaria en el proceso.

Asimismo debe garantizarse que las disposiciones de la Convención surtan efecto jurídico en el ordenamiento jurídico interno y que puedan ser invocadas directamente ante los tribunales y ser aplicadas por las autoridades nacionales (CRC, 2003, OG Nº 5: 18). Es decir, en todo momento es necesario que se garanticen las condiciones de exigibilidad y justiciabilidad de los derechos de los niños, niñas y adolescentes.

A. El enfoque de derechos y la titularidad de derechos de los niños, niñas y adolescentes

La entrada en vigor de la CDN en 1990 rompe con un modelo de corte "tutelar" o "asistencialista" que contemplaba a los niños como un objeto que merecía protección. El nuevo paradigma que inaugura, reconoce a los niños, niñas y adolescentes como legítimos titulares —sujetos de derecho— lo que conlleva numerosas obligaciones para los Estados. La CDN ha mostrado la necesidad de garantizar protecciones jurídicas y derechos específicos para la infancia, y deja en claro que cada niño o niña no es propiedad de los padres ni del Estado, ni un simple objeto de preocupación[12].

[12] Así lo ha sostenido el Comité de los Derechos del Niño, que es el órgano de expertos independientes que supervisa la aplicación de la CDN y la aplicación de los dos protocolos facultativos de la Convención por los Estados Partes, en la Observación General (OG) Nª 8 Párrafo 47, Disponible en http://www2.ohchr.org/spanish/bodies/crc/.

En relación con la exigibilidad de los derechos de los cuales son portadores, la CDN establece, en su artículo primero, una definición normativa del niño sustentado en un criterio etario (menor de 18 años) y no en la adquisición de la plena capacidad jurídica que se alcanzaría, de acuerdo con gran parte de las legislaciones y códigos de derecho civil, con la mayoría de edad. Al respecto, CIDH (2008a) señala que el Comité sobre los Derechos del Niño (CRC en adelante) establece que "*una edad de referencia máxima general de 18 años. Los Estados Partes deberán utilizar esta edad límite como una norma y una referencia para el establecimiento de cualquier otra edad particular para propósitos o actividades específicas (…) siempre que los Estados Partes garanticen una protección especial a cada niño menor de esa edad límite...*".

El respeto de la dignidad, la vida, la supervivencia, el bienestar, la salud, el desarrollo, la participación y la no discriminación del niño como portador de derechos debe afirmarse y defenderse como objetivo primordial de las políticas de protección en los Estados partes. La mejor forma de lograrlo es respetar, proteger y hacer efectivos todos los derechos consagrados en la Convención, y en sus protocolos facultativos relativos: a la participación de niños en los conflictos armados (2000) y a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía (2000)[13]. Para ello, el Estado, la comunidad, las familias y las instituciones comparten la responsabilidad de proteger y promover los derechos de los niños, niñas y adolescentes.

Como se ha enfatizado, la adopción de un enfoque de derechos, que se desprende como obligación de cumplimiento inmediato de los compromisos asumidos en los Pactos y Tratados internacionales, implica una transformación en las formas de garantizar los derechos, que en palabras del CRC consiste en: "*…la creación, en el plano nacional, de toda una serie de nuevos órganos, estructuras y actividades orientados y adaptados a los niños: dependencias encargadas de los derechos del niño en el gobierno, ministros que se ocupan de los niños, comités interministeriales sobre los niños, comités parlamentarios, análisis de las repercusiones sobre los niños, presupuestos para los niños, informes sobre la situación de los derechos de los niños, coaliciones de organizaciones no gubernamentales (ONG) sobre los derechos de los niños, defensores de los niños, comisionados de derechos de los niños, etc*"[14].

En rigor, la incorporación de principios esenciales en materia de infancia consagrados en la CDN, como es el principio de no discriminación, la participación y el del desarrollo y supervivencia del niño, niña y adolescente articulados con el principio del interés superior del niño; se armonizan con los ya mencionados principios comunes a todos los derechos humanos de universalidad, indivisibilidad e interdependencia. Por lo que desde un enfoque basado en los derechos de la infancia, la Convención reconoce, reforzando así la capacidad de los responsables de cumplir sus obligaciones de respetar, proteger y hacer efectivos esos derechos (art. 4) y la capacidad de los titulares de reivindicarlos, guiados en todo momento por el derecho a la no discriminación (art. 2), la consideración del interés superior del niño (art. 3, párr. 1), el derecho a la vida, la supervivencia y el desarrollo (art. 6) y el respeto de las opiniones del niño (art. 12). Asimismo, los niños y niñas tienen derecho a ser orientados y guiados en el ejercicio de sus derechos por sus cuidadores, sus padres y los miembros de la comunidad, de modo acorde con la evolución de sus facultades (art. 5)[15].

Este enfoque pone el énfasis en las capacidades y recursos del niño y en todos los apoyos sociales de lo que forma parte o está en contacto, entre otros: la familia, la escuela, la comunidad, las instituciones, y los sistemas religiosos y culturales. Todas las políticas que atañen a la infancia deben incorporar un enfoque basado en los derechos de la infancia. Es conveniente enfatizar una y otra vez, que este planteamiento descansa en el reconocimiento del niño como titular de derechos y no como beneficiario de la benevolencia de los adultos. Incluye el respeto de los niños y niñas y la consulta y cooperación con ellos, así como su intervención en la elaboración, la ejecución, la vigilancia y la

[13] Ambos entraron en vigor en el año 2002.
[14] CRC, Observación General Nº 5 del año 2003.
[15] Tal como fue sostenido por el Comité de Derechos del Niño, en la Observación General Nº 13; 59, del año 2011.

evaluación del marco de coordinación y de las medidas específicas que forman parte de él, teniendo en cuenta la edad y la evolución de sus facultades[16].

Claramente, "*la puesta en práctica de los derechos humanos de los niños no ha de considerarse como un proceso caritativo que consista en hacer favores a los niños*" (CRC, OG Nº 5, 2003: 11) sino que surgen obligaciones concretas y definidas para los Estados. Así, desde un enfoque de derechos, se ha reconocido la necesidad de crear dispositivos, instancias y mecanismos de protección de los derechos de la infancia que son complementarios de los mecanismos generales de protección de derechos humanos reconocidos para todas las personas.

La normativa sobre derechos humanos y en particular sobre infancia aporta la base para el diseño de los indicadores de medición de derechos humanos para la infancia. A ello se le suman, el seguimiento que ejercen los órganos de supervisión internacionales y regionales, como por ejemplo el ACNUDH y CIDH de la OEA los que promueven la utilización de indicadores de medición de derechos humanos. Los esfuerzos entonces, se direccionan hacia el diseño de indicadores, tanto cuantitativos como cualitativos, buscando desarrollar sistemas que contribuyen a estimular la transparencia, el seguimiento de la obligación de la realización progresiva de los derechos humanos de los niños, niñas y adolescentes; la coordinación interinstitucional, la participación y la rendición de cuentas.

A nivel regional, la Declaración Americana sobre los Derechos y Deberes del Hombre y la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) y el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, "Protocolo de San Salvador" (PSS), se aplican indistintamente para proteger los derechos humanos de los niños, las niñas y los adolescentes dentro de la jurisdicción de la OEA. La Corte Interamericana de Derechos Humanos, basada en el principio de igualdad, ha señalado que ambas declaraciones no impiden la adopción de reglas y medidas específicas en relación con los niños, los cuales requieren un trato diferente en función de sus condiciones especiales. Este trato debe orientarse a la protección de los derechos e intereses de los niños, (Corte IDH, 2002, Opinión Consultiva Nº 17: 137)[17].

Por su parte, la CIDH, (1999: 72) ha sostenido que "*para interpretar las obligaciones del Estado en relación con los menores, además de las disposiciones de la Convención Americana, la Comisión considera importante acudir, por referencia, a otros instrumentos internacionales que contienen normas más específicas con respecto a la protección de la niñez, entre las cuales cabría citar la Convención sobre los Derechos del Niño, y las diversas Declaraciones de las Naciones Unidas sobre el tema. Esta integración del sistema regional con el sistema universal de los derechos humanos, a los efectos de interpretar la Convención, encuentra su fundamento en el artículo 29 de la Convención Americana y en la práctica reiterada de la Corte y de la Comisión en esta materia*."

A pesar de esta importante matriz protectoria, en los hechos, los derechos de los niños, niñas y adolescentes han sido históricamente vulnerados, por la permanencia de la concepción del niño como objeto de protección en la normativa y en la estructura estatal[18]. En general, no son escuchadas las opiniones de los niños, niñas y adolescentes en diversas cuestiones que los atañen directamente, no pueden votar por lo que su participación política es limitada, el acceso a la justicia es restringido y muchas veces la repuesta estatal es netamente punitiva, son más vulnerables a los abusos, a otros tipos

---

16 De acuerdo con la Observación General Nº 13 del CRC, 2011, OG Nº 13; Párrafo 72.

17 Sin perjuicio de ello, con la entrada en vigor de la CADH se superó la visión restringida en materia de derechos humanos de la infancia que se mantenía desde la sanción de la Declaración. La Corte IDH ha establecido que tanto la Convención Americana y la CDN forman parte del mismo corpus juris internacional de protección de los derechos de las personas menores de 18 años de edad, existiendo una conexión sustantiva entre ambas normas lo cual implica y obliga a su aplicación conjunta, Corte IDH, 1999, *Caso de los "Niños de la Calle"*, Serie C Nº 63, párrafo 194.

18 Morlachetti (2010, 15) resalta la importancia de la adopción de leyes o códigos nacionales que incluyan la perspectiva de la infancia revirtiendo así las implicaciones que tenía el régimen tutelar para la vigencia efectiva de los derechos de niños, niñas y adolescentes.

de violencia y explotación y sufren en mayor medida las situaciones de pobreza y exclusión social (CEPAL-UNICEF, 2010). En consecuencia, pocas dudas quedan sobre el derecho a una protección especial y particular para los niños, que es responsabilidad de toda la sociedad.

Estas medidas de protección, están expresamente incorporadas en la CDN, donde los Estados se han comprometido a adoptar "*todas las medidas administrativas, legislativas y de otra índole para dar efectividad a los derechos reconocidos en la presente Convención. En lo que respecta a los derechos económicos, sociales y culturales, los Estados Partes adoptarán esas medidas hasta el máximo de los recursos de que dispongan y, cuando sea necesario, dentro del marco de la cooperación internacional*" (art. 4 CDN). Por lo que al establecer la interdependencia y la indivisibilidad de todos los derechos humanos, se instituye que el disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales está indisolublemente unido al disfrute de los derechos civiles y políticos. Y, por otro lado, se determina que los Estados no pueden invocar limitaciones de recursos "a fin de justificar su incapacidad para adoptar algunas de las medidas técnicas o financieras requeridas (Comité CRC, 2003, OG Nº 3, 14). En términos de la Corte Interamericana, "*La verdadera y plena protección de los niños significa que éstos puedan disfrutar ampliamente de todos sus derechos, entre ellos los económicos, sociales y culturales, que les asignan diversos instrumentos internacionales. Los Estados Partes en los tratados internacionales de derechos humanos tienen la obligación de adoptar medidas positivas para asegurar la protección de todos los derechos del niño*." (Corte IDH, 2002, Opinión Consultiva Nº 17, 137) Asimismo deben los Estados asegurar el ejercicio de dichos derecho realizando sus mayores esfuerzos para asegurar el acceso a dichos derechos evitando retrocesos y demoras injustificadas y asignando a este cumplimiento los mayores recursos disponibles" (Corte IDH, 2002, Opinión Consultiva N° 17, 81).

Asimismo, el Comité de los derechos del Niño (CRC) ha subrayado la justiciabilidad de los derechos humanos resaltando "*que los derechos económicos, sociales y culturales, así como los derechos civiles y políticos, deben poder invocarse ante los tribunales. Es esencial que en la legislación nacional se establezcan derechos lo suficientemente concretos como para que los recursos por su infracción sean efectivos*." (CRC, 2003, OG Nº 5; 25).

Siguiendo las observaciones del CRC la obligación que los Estados tienen que poder demostrar que han adoptado medidas "hasta el máximo de los recursos de que dispongan" y, cuando sea necesario, que han solicitado la cooperación internacional, "*refleja la aceptación realista de que la falta de recursos, financieros y de otra índole, puede entorpecer la plena aplicación de los derechos económicos, sociales y culturales en algunos Estados; esto introduce la idea de la "realización progresiva" de tales derechos*" (Comité de Derechos del Niño, 2003, OG Nº5:7). La frase del Comité es similar a la utilizada en el PIDESC y el Comité DESC acuerda en que, "*aunque se demuestre que los recursos disponibles son insuficientes, sigue en pie la obligación de que el Estado Parte se empeñe en asegurar el disfrute más amplio posible de los derechos pertinentes dadas las circunstancias reinantes*" (Comité DESC, 1990, OG Nº3:11). Sean cuales fueren sus circunstancias económicas, los Estados están obligados a adoptar siempre todas las medidas posibles para dar efectividad a los derechos del niño, prestando especial atención a los sectores más desfavorecidos. (CRC, 2003, OG Nº 5:8)

En este contexto, destaca que el 19 de diciembre de 2011 la Asamblea General de la ONU aprobó el Protocolo Facultativo relativo a "comunicaciones" o a un procedimiento de quejas que permite, frente a vulneraciones de derechos de niños, niñas y adolescentes, presentar un procedimiento de queja al Comité de Derechos del Niño en casos en que el respectivo Estado no haya sido capaz de responder frente a la vulneración. La adopción reciente de este protocolo, habilita un nuevo mecanismo internacional que permitirá presentar denuncias de violaciones de derechos de los niños y viene a suplir una gran deficiencia de la CDN relativa a la exigibilidad a nivel internacional del cumplimiento de las obligaciones de la CDN. Anteriormente, los países de la OEA podían suplirlo a través del mecanismo regional (CIDH y Corte IDH), pero ahora se habilita para todos los países que hayan ratificado estos instrumentos.

En el caso especifico de los niños, niñas y adolescentes, la situación adquiere una complejidad adicional ya que la posibilidad de medir el cumplimiento de las obligaciones positivas y negativas por parte de los Estados en materia de infancia requiere determinadas precisiones de acuerdo con el ciclo de vida que caracteriza a los sujetos titulares de estas obligaciones. Es por ello que, "*es fundamental hacer que toda la legislación interna sea plenamente compatible con la Convención y que los principios y las disposiciones de ésta puedan aplicarse directamente y sean susceptibles de la debida ejecución coercitiva. Además, el Comité de los Derechos del Niño ha identificado toda una serie de medidas que se necesitan para la aplicación efectiva de la Convención, entre ellas el establecimiento de estructuras especiales y la realización de actividades de supervisión y formación, así como de otras actividades, en el gobierno, en el parlamento y en la judicatura, en todos los niveles*." (CRC, 2003, OG Nº 5:1). En síntesis, precisiones abundan sobre el alcance de las obligaciones y responsabilidades estatales, el punto es cómo se mide el grado de avance en el cumplimiento de las mismas.

B. Estándares y principios transversales en infancia

A partir del desarrollo del enfoque de derechos se han establecido los principios generales en materia de infancia que surgen de la CDN. Ellos son:

- el principio de no discriminación (art. 2)
- el interés superior del niño (art. 3)
- el derecho a la vida, la supervivencia y el desarrollo (art. 6)
- el derecho del niño a expresar su opinión y a que se la tenga debidamente en cuenta (art. 12).

Estos principios deberán estar contemplados a la hora de elaborar políticas públicas de infancia y de los indicadores para medir los progresos en materia de derechos sociales de la infancia.

1. Principio de igualdad y no discriminación

En primer lugar, los Estados tienen la obligación de garantizar a todos los seres humanos de menos de 18 años el disfrute de todos los derechos enunciados en la Convención, sin distinción alguna (art. 2), independientemente de "*la raza, el color, el sexo, el idioma, la religión, la opinión pública o de otra índole, el origen nacional, étnico o social, la posición económica, los impedimentos físicos, el nacimiento o cualquier otra condición del niño*". Deben añadirse también la orientación sexual y el estado salud del niño, con inclusión del VIH/SIDA y la salud mental (CRC, 2003, OG N° 4:5).

Asimismo, el Comité de Derechos del Niño ha señalado que el principio de no discriminación exige a los Estados que "*identifiquen activamente a los niños y grupos de niños cuando el reconocimiento y la efectividad de sus derechos pueda exigir la adopción de medidas especiales. Por ejemplo, el Comité subraya en particular, la necesidad de que los datos que se reúnan se desglosen para poder identificar las discriminaciones existentes o potenciales…*" (CRC, 2003, OG N° 5:12 y 48). El Comité recuerda a los Estados que la producción de información debe incluir datos estadísticos desglosados detallados y toda información que abarque las distintas esferas de garantías incluidas en la Convención referidas a todo el período de la infancia, de modo que sean útiles "*para valorar los progresos realizados en la aplicación, para determinar los problemas existentes y para informar sobre toda la evolución de las políticas relativas a la infancia*". (CRC, 2003, OG N° 5: 12 y 48).

La discriminación basada en cualquiera de los motivos que figuran en el artículo 2 de la CDN, bien sea de forma manifiesta o encubierta, atenta contra la dignidad humana del niño y las posibilidades de ejercer sus derechos. La discriminación puede hacer que se deniegue a los niños y niñas, entre otros derechos, el acceso a la información, la educación, los servicios de salud o a la vida social, y siempre la discriminación se evalúa no solo por el objeto sino también por el resultado, por imperio del artículo 1 de la CEDAW (Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer).

2. El interés superior del niño

En segundo lugar, el interés superior del niño constituye un principio fundamental que debe servir de guía para el diseño e implementación de las políticas públicas de la infancia. El principio puede ser utilizado para tres funciones diversas: i) apoyar, justificar o aclarar, junto con otros artículos de la Convención, un enfoque concreto con respecto a los asuntos que surjan en el seno de la misma; ii) puede actuar como principio de mediación que ayude a resolver conflictos entre diversos derechos en el marco de la CDN; iii) sirve para evaluar las leyes, practicas y las políticas referentes a los niños que no se incluyan de forma expresa en las obligaciones de la CDN (Alston y Gilmour-Walsh, 1997, 57).

Por su parte el propio Comité ha dispuesto en varias oportunidades que este principio es un "rector o guía" de la Convención. En particular, el Comité lo ha utilizado en tres contextos diferentes i) en relación con la asignación de recursos; ii) como principio *paraguas* que debería estar presente en todas las actividades gubernamentales relevantes; iii) en casos específicos para aportar al contenido de ciertos derechos o para llenar vacíos legales para proteger situaciones aún no regladas a fin de resguardar los derechos de la infancia (Alston y Gilmour-Walsh, 1997, 63).

En rigor, sintetiza todos los derechos de los que son titulares los niños, y que toda medida que se tome debe tener en vista los mejores intereses para los sujetos involucrados. Asimismo deben los Estados partes asegurarse que el niño, la niña y el adolescente reciban toda la información y el asesoramiento necesario para tomar una decisión que favorezca su interés superior. Por otro lado, permite resolver tensiones entre los diversos derechos actuando como norma de interpretación.

Este principio está dedicado a los casos individuales, pero también exige de manera explícita que se atienda al interés superior de los niños como colectivo en todas las medidas concernientes a los niños, niñas y adolescentes, (CRC, 2009, OG N° 12:72). Además constituye un límite, un mandato que el Estado debe cumplir al momento de intervenir en una situación concreta que, directa o indirectamente, afecte los derechos de los niños. Para todo ello, es importante que los tres poderes del Estado (sus órganos o instituciones legislativas, administrativas y judiciales) apliquen el principio del interés superior del niño tomando en cuenta cómo los derechos y los intereses del niño se ven afectados o se verán afectados por las decisiones y las medidas que adopten. Y, por otro lado, para apoyar y asistir a los padres, cuidadores y todos aquellos que tengan responsabilidades en la realización de los derechos del niño. Es necesario considerar que pese a que ni la CDN ni el CRC establecen un porcentaje del presupuesto del Estado que debe dedicarse a las políticas para la infancia, ambos fijan que los niños deben ser una prioridad en todos los órdenes de la esfera pública.

Este principio debe estar presente al momento de la formulación de políticas, el dictado de sentencias y la promulgación de leyes, es decir en toda la estructura estatal. Así lo manifiesta el Comité al señalar que "*Todos los órganos o instituciones legislativos, administrativos y judiciales han de aplicar el principio del interés superior del niño estudiando sistemáticamente cómo los derechos y los intereses del niño se ven afectados o se verán afectados por las decisiones y las medidas que adopten. (…) Para que el interés superior del niño sea una consideración primordial a la que se atienda, y para que todas las disposiciones de la Convención se respeten al promulgar disposiciones legislativas y formular políticas en todos los niveles de los poderes públicos, así como al aplicar esas disposiciones legislativas y esas políticas en todos los niveles, se requiere un proceso continuo de valoración de los efectos sobre los niños (previendo las consecuencias de cualquier proyecto de ley o propuesta de política o de asignación presupuestaria que afecte a los niños y al disfrute de sus derechos) y de evaluación de los efectos sobre los niños (juzgando las consecuencias reales de la aplicación). Este proceso tiene que incorporarse, a todos los niveles de gobierno y lo antes posible, en la formulación de políticas*" (CRC, 2003, OG N° 5:12).

3. El derecho a la vida, la supervivencia y el desarrollo

El derecho a la vida, la supervivencia y el desarrollo (art. 6 CDN) implica que los Estados interpreten el término "desarrollo" en su sentido más amplio, como concepto holístico que abarca el desarrollo físico, mental, espiritual, moral, psicológico y social del niño. Las medidas de aplicación deben estar dirigidas a conseguir el desarrollo óptimo de todos los niños, (CRC, 2003, OG N°5:12).

Los niños, las niñas y los adolescentes tienen derecho a que no se les arrebate arbitrariamente la vida, así como a ser beneficiarios de las medidas económicas y sociales que les permitan sobrevivir, llegar a la edad adulta y desarrollarse en el sentido más amplio del término. Es importante para ello que se tomen medidas a fin de proteger cuestiones relacionadas con la sexualidad, así como a los tipos de comportamiento y estilos de vida de los niños, niñas y adolescentes; aun cuando no sean conformes con lo que la sociedad considera aceptable de acuerdo con las normas culturales imperantes en un determinado grupo de edad, (CRC, 2003)

4. El derecho del niño a expresar su opinión y a ser escuchado

El derecho del niño a expresar su opinión y a que se la tenga debidamente en cuenta (art. 12, CDN), implica que "*el escuchar a los niños no debe considerarse como un fin en sí mismo, sino más bien como un medio de que los Estados hagan que sus interacciones con los niños y las medidas que adopten en favor de los niños estén cada vez más orientadas a la puesta en práctica de los derechos de los niños. (…) Ahora bien, el artículo 12 exige que las disposiciones sean sistemáticas y permanentes. La participación de los niños y las consultas con los niños tienen también que tratar de no ser meramente simbólicas y han de estar dirigidas a determinar unas opiniones que sean representativas*" (CRC, 2003, OG N°5: 12)**.** Para ello es importante que el niño sea participante activo en la promoción, protección y vigilancia de sus derechos y que se aplique igualmente a todas las medidas adoptadas por los Estados para aplicar la Convención. El derecho del niño a ser oído impone a los Estados la obligación de revisar o modificar su legislación para introducir los mecanismos que den acceso a los niños a la información pertinente.

El derecho a ser oído se encuentra garantizado en la CDN a través de los artículos 13 y 17 sobre el derecho a la libertad de expresión y el acceso a la información. Esos artículos junto con el artículo 12, afirman que el niño tiene derecho a ejercer esos derechos en su propio nombre, conforme a la evolución de sus facultades ya que necesitan tener acceso a la información en formatos adaptados a su edad y capacidad respecto de todas las cuestiones que les interesan (CRC, 2009, OG N° 12:80 y 82). Para ello es necesario desmantelar las barreras jurídicas, políticas, económicas, sociales y culturales que actualmente inhiben la oportunidad de que los niños sean oídos, puedan participar de asunto que les afecten como también puedan —y deban— recibir la información necesaria que requieran así como de peticionar ante las autoridades.

Finalmente, los principios enumerados, en especial el derecho a la vida, la supervivencia y el desarrollo se conjugan en la necesidad de garantizar el derecho a la alimentación adecuada y el derecho al cuidado, que al ser derechos que no deben ser interpretados en forma restrictiva, como sería garantizar que una persona no padezca hambre o garantizar la provisión de un número de calorías o proteínas o proveer de establecimientos educativos y de primera infancia, sino que demanda una visión integral y que interrelaciona numerosas obligaciones para los Estados, las que a su vez se vinculan con los principios analizados precedentemente. A continuación se busca identificar un conjunto de indicadores específicos que garanticen el bienestar de niños, niñas y adolescentes.

IV. El bienestar infantil y los sistemas de indicadores de derechos humanos. Potencialidades y límites

A. La especificidad de crear indicadores de derechos humanos para la infancia

A nivel del sistema universal de derechos humanos, específicamente a través del Comité de los Derechos del Niño, así como a nivel del sistema regional desde el Grupo de Trabajo del PSS dentro de la OEA, se han realizado diversas manifestaciones, mediante observaciones generales, documentos oficiales, informes técnicos, etc. sobre la importancia y necesidad de contar con sistemas de información e indicadores de medición de cumplimiento de derechos[19]. Es por ello que habiendo considerado los principios transversales a los derechos de la infancia, así como también los desarrollos en materia de indicadores de derechos humanos, este acápite estará dedicado a exponer las consideraciones específicas en materia de acceso a la información y recopilación de datos para la elaboración de indicadores de derechos de la infancia. Concordantemente, teniendo en cuenta que los indicadores de derechos humanos servirán, en términos generales, como herramienta de medición de la satisfacción de los derechos, tanto para los procesos de evaluación de las políticas públicas del Estado respecto del cumplimiento de los estándares internacionales, como también como mecanismo de seguimiento de los órganos internacionales de supervisión de tratados internacionales de derechos humanos.

Por lo que el CRC, no solo se ha explayado sobre la necesidad de la producción y disponibilidad de estadísticas por parte de los Estados en materia de infancia, sino que particularmente ha reparado en subrayar que también son necesarios datos y estadísticas desagregados en relación a niños, niñas y adolescentes que requieren de políticas especiales para el ejercicio de sus derechos. Particularmente, el Comité sugiere la importancia de adoptar un mecanismo de recopilación de datos que permitiera desagregarlos por sexo, edad, origen y condición socioeconómica para poder seguir la situación de los distintos grupos. Entre los grupos de niños, niñas y adolescentes específicos que el Comité aborda a lo largo de sus Observaciones Generales pueden mencionarse: minorías étnicas y/o indígenas, migrantes, refugiados, discapacitados, portadores de HIV/SIDA, discapacitados, niños separados y no acompañados.

[19] En el Anexo de este documento se detallan las referencias a indicadores contenidas en las trece Observaciones Generales del Comité (CRC) disponibles a la fecha.

RECUADRO 1
VULNERABILIDAD Y GRUPOS DESAVENTAJADOS

Cabe señalar que es muy común en el sistema internacional y regional de derechos humanos utilice la idea de "grupo" para referirse a colectivos diversos como las mujeres, los niños, niñas y adolescentes, los adultos mayores, las personas en situación de pobreza, los migrantes, indígenas y afrodescendientes, criterio que en los últimos años ha recibido numerosas críticas. En primer lugar, la idea de construir estas figuras de "grupos", que son calificados como "vulnerables", los que en su interior presentan heterogeneidades importantes implica un tratamiento bajo supuestos igualitarios que son falsos. Por lo mismo, asociar a todos los niños y niñas bajo la denominación "grupo vulnerable" sin considerar que tipo de vulnerabilidades atraviesan: si son vulnerabilidades madurativas, etarias, socioeconómicas, étnicas, territoriales, de género.

En general, se asume que la adopción del concepto de grupo se asocia con la idea de "grupos desaventajados" y la importancia de su tratamiento como tal a efectos de lograr sortear su sistemática exclusión de la discusión pública, o de toda consideración al momento de definir políticas o ante el desconocimiento de los decisores públicos y de los jueces de las especificidades de las "minorías". Debido a que los ideales de derechos igualitarios han sido sistemáticamente apropiados y solo ejercidos para determinados sectores de poder que han utilizado este principio igualitario para su propio beneficio, diversas corrientes, como Owen Fiss (1999) con la cláusula de igual protección, Moller Okin (1996) desde el feminismo, defienden abandonar de la idea de "derechos iguales para todos" ya que en los hechos no funcionan como tales en el momento de hacerlos efectivos, para pasar al otorgamiento de *"derechos especiales"* para ciertos grupos, los que intencionadamente o no, reciben tratamiento arbitrario.

En igual dirección se inscriben las medidas de acción positiva, las cuotas y demás políticas igualitarias propuestas por el movimiento feminista y que han sido sumamente a los efectos de garantizar el ingreso de las mujeres en la esfera pública (Fraser, 2000). También deben mencionarse en este conjunto los derechos especiales de representación para pueblos originarios y todo el debate en torno al multiculturalismo (Kymlicka, 1996).

En el caso específico de los niños, niñas y adolescentes quienes son considerados sujetos portadores de derechos, no se renuncia a la idea de otorgar determinados derechos en función de la desventaja en el pleno reconocimiento al cual se ven sometidos, destacando las diferencias de acuerdo con su edad, origen, etnia, raza, situación social, sino precisamente se busca que el reconocimiento sea a partir de su condición de titular de derechos y no de su desventaja –por caso su situación de pobreza, discapacidad, situación migratoria- ya que la sistemática mención de grupo vulnerable estigmatiza y refuerza la exclusión y en muchos casos discriminación de la que son receptores.

Fuente: Elaboración propia en base a Pautassi, Laura (2007a) "¿Igualdad en la desigualdad? Alcances y límites de las acciones afirmativas" *En: Sur. Revista Internacional de Derechos Humanos*, Red Universitaria de Derechos Humanos. San Pablo, Brasil, N° 6, junio 2007; y Gargarella, Roberto (ed.) (1999), *Derecho y grupos desaventajados*, España, Editorial Gedisa.

El tratamiento de las situaciones de vulnerabilidad no habilitan a la intervención para la garantía de derechos, sino que la persona, en este caso el niño, la niña y el adolescente son quienes son efectivos portadores de derechos independientemente de la vulnerabilidad o no que transiten, por lo que es necesario precisar el conjunto amplio de medidas que los Estados deben implementar.

En la Observación General N° 9 el Comité establece que "*para cumplir sus obligaciones, es necesario que los Estados Partes establezcan y desarrollen mecanismos para reunir datos que sean exactos, normalizados y permitan la desagregación, y que reflejen la situación real de los niños con discapacidad. La importancia de esta cuestión con frecuencia se pasa por alto y no se considera una prioridad a pesar de que tiene unos efectos importantes no solamente para las medidas necesarias en materia de prevención, sino también para la distribución de los recursos sumamente valiosos que se necesitan para financiar los programas. Uno de los problemas principales de la obtención de*

estadísticas exactas es la falta de una definición clara y ampliamente aceptada de discapacidad. Se alienta a los Estados Partes a que creen una definición apropiada que garantice la inclusión de todos los niños con discapacidad para que esos niños puedan beneficiarse de la protección y los programas especiales que se desarrollan para ellos." (CRC, 2006, OG N°9,19)

En la Observación General N°11, el Comité estableció que "*la obligación de no discriminación requiere que los Estados identifiquen activamente a los niños y grupos de niños en relación con los cuales puede ser necesario adoptar medidas especiales para el reconocimiento y la realización de sus derechos. Por ejemplo, el Comité subraya, en particular, la necesidad de desagregar los datos que se reúnan, a fin de poder identificar la discriminación o la posible discriminación. Asimismo, indicó que una de las medidas positivas que deberían adoptar los Estados partes consiste en reunir datos desglosados y elaborar indicadores con el fin de determinar en qué ámbitos sufren o podrían sufrir discriminación los niños indígenas*" (CRC, 2009, OG N°11:24 y 26)

Es decir, en cada una de los pronunciamientos que se ha expedido el Comité reafirma la necesidad de producción, accesibilidad, disponibilidad y desagregación de la información por parte de los Estados. Al respecto, el Comité establece claramente que "*las medidas administrativas deben reflejar la obligación de los gobiernos de establecer las políticas, programas y sistemas de vigilancia y supervisión necesarios para proteger al niño de toda forma de violencia*" (CRC, OG N° 13).

Asimismo en el marco de la creación de "procedimientos eficaces" regulados en el art. 19 CDN que aseguren su aplicación, su calidad, su pertinencia, su accesibilidad, su impacto y su eficacia, deberían a criterio del CRC, formularse objetivos e indicadores mensurables relativos a las políticas, los procesos y los resultados para los niños y las familias. Estos indicadores de resultados deben referirse al desarrollo positivo y el bienestar del niño como persona titular de derechos, y no limitarse a la incidencia, la prevalencia y los tipos o el alcance de la violencia. También se deben tener en cuenta las investigaciones referidas a muertes de niños, casos de lesiones graves, encuestas y exámenes sistémicos para identificar las causas fundamentales de la violencia y recomendar medidas correctivas. (CRC, 2011, OG N°13: 41, 57 y 58)

Asimismo plantea que hay que garantizar que los Estados partes, los organismos y organizaciones nacionales y locales y las entidades pertinentes de la sociedad civil colaboren activamente entre sí para establecer normas, indicadores, instrumentos y sistemas de vigilancia, medición y evaluación, y los utilicen para cumplir sus obligaciones y compromisos de proteger a los niños contra la violencia. El Comité ha manifestado constantemente su apoyo a los sistemas de rendición de cuentas, en particular mediante la reunión y el análisis de datos, la elaboración, la vigilancia y la evaluación de indicadores y el apoyo a las instituciones independientes de defensa de los derechos humanos. (CRC, 2011, OG N° 13:72)

En este contexto, esta Observación General indica que es necesario también invertir en determinados recursos técnicos a nivel internacional, para acompañar y auxiliar a los Estados partes a cumplir las obligaciones que les incumben en virtud del artículo 19 de la CDN. Estos son:

- indicadores basados en datos, sistemas, modelos (incluidos modelos de legislación), instrumentos, directrices, protocolos y normas sobre prácticas óptimas, destinados a las comunidades y los profesionales, con orientaciones sobre el modo de adaptarlas a diferentes contextos
- una plataforma para el intercambio y la consulta sistemáticos de la información (conocimiento y práctica)
- claridad y transparencia universales en la elaboración de presupuestos para la defensa de los derechos del niño y la protección del menor, así como la vigilancia de los resultados de la protección del menor en los ciclos de expansión y depresión económica y en circunstancias difíciles (la asistencia técnica se debe establecer progresivamente, mediante información, modelos y actividades conexas de formación). (CRC, 2011, OG N°13; 75).

Asimismo, el Comité reiteró la importancia de contar con datos cuantitativos y cualitativos actualizados sobre todos los aspectos de la primera infancia para la formulación, supervisión y evaluación de los logros conseguidos, y para evaluar la repercusión de las políticas. El Comité es consciente de que muchos Estados Partes carecen de sistemas adecuados de recopilación de datos a nivel nacional sobre la primera infancia en los múltiples aspectos contemplados en la Convención, y en particular que no se dispone fácilmente de información específica y desagregada sobre los niños en los primeros años de vida.

El Comité insta a todos los Estados Partes que elaboren un sistema de recopilación de datos e indicadores acorde con la Convención y desglosados por sexo, edad, estructura familiar, residencia urbana y rural y otras categorías pertinentes. Este sistema debería incluir a todos los niños, niñas y adolescentes hasta 18 años de edad, con especial consideración de la información referida a la primera infancia, particularmente en relación con los niños en situación de vulnerabilidad (CRC, 2005, OG N°7:39).

Por su parte, la Relatora Especial de Naciones Unidas sobre la venta de niños (2011:23), la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía, poniendo de manifiesto la dificultad de poder evaluar el alcance exacto que tienen estos flagelos propuso que "*el establecimiento de un sistema de información centralizado, normalizado y fiable es esencial para lograr una comprensión precisa del alcance que tienen estos fenómenos, y resulta fundamental para la elaboración y dotación de recursos de estrategias de prevención y de respuesta apropiadas y eficaces. La normalización permitiría analizar los datos y las tendencias emergentes y de largo plazo, y daría a las entidades competentes a nivel nacional la oportunidad de intercambiar información*".

Para ello sostiene que es necesario un sistema de información fiable que contemple, entre otras cuestiones, un método riguroso para la recopilación y tratamiento de cantidades suficientes de datos y necesidad de una protección especial y el establecimiento de indicadores nacionales, especialmente cuando los datos se complementan con estudios de investigación cualitativa y cuantitativa. Los indicadores pueden ser instrumentos de evaluación esenciales para determinar los progresos, identificar los retos pendientes e informar la elaboración de nuevas medidas legislativas, normativas y programáticas. (ONU, Relatora Especial sobre la venta de niños, 2011:24)

En el ámbito regional el sistema de indicadores propuesto para dar seguimiento al cumplimiento del Protocolo de San Salvador (OEA, 2011) considera que por cada derecho contemplado en el Protocolo, debe considerar el enfoque de equidad de género, grupos especiales de personas (niños, niñas, adultos mayores, personas con discapacidades, diversidad étnica y cultural) y la incidencia de la sociedad civil en la formulación de avances legislativos y políticas públicas como categorías transversales y comunes a todos los derechos. Es decir, en cada derecho —por caso salud, educación, seguridad social— debe incluirse indicadores transversales de género, infancia, diversidad étnica y cultural entre otros.

Tal como se ha señalado, el CRC sienta claramente el piso y el contenido de los indicadores a diseñar para medir los avances en el cumplimiento de las obligaciones contenidas en los derechos, pero claro está, no establece el catálogo específico que deben desarrollar los Estados para ello. En todo caso, señala con gran precisión la base de cálculo —integrada por los estándares, principios, las propias normas contenidas en los pactos, etc.— para la elaboración de los mismos.

Avances como los que desarrollan la CEPAL y UNICEF (2010), en materia de medición de la pobreza que afecta a niños, niñas y adolescentes, partiendo de la base que la pobreza constituye una violación de múltiples derechos humanos y que debe ser abordada de manera directa y multidimensional a partir de privaciones identificadas en distintos ámbitos, son de especial relevancia en la tarea de elaborar indicadores de medición de derechos. Por caso, la metodología de medición de la pobreza infantil (CEPAL-UNICEF, 2012) que incorpora el enfoque de derechos presenta una perspectiva superadora a los métodos de medición de la pobreza por ingresos o consumo de los hogares, ya que incorpora el enfoque de derechos y las consiguientes privaciones, analizando su incidencia en el desarrollo de capacidades y oportunidades de los niños, niñas y adolescentes.

Asimismo este enfoque, que utiliza también una perspectiva monetaria de la medición de la pobreza, permite identificar los factores que coadyuvan en la reproducción intergeneracional de la pobreza y por ende, permite medir la falta de respuesta de las estructuras y capacidades estatales para romper con este círculo vicioso. De este modo, además de destacar la interrelación entre privación de derechos y pobreza, el estudio señala que *la información constituye un elemento clave para garantizar la plena vigencia de los derechos de la infancia y la adolescencia*" (CEPAL-UNICEF, 2010:141).

Entre otras de las iniciativas, se ha avanzado también en contar con datos relativos a primera infancia. Así, el Sistema de Información sobre los derechos del niño en la primera infancia en los países de América Latina propuesto por IIPE-UNESCO (2010:10), ofrece conformar una herramienta que posibilite monitorear, evaluar y comparar el cumplimiento de los derechos de la primera infancia en los países de América Latina. Su principal objetivo es: relevar, sistematizar, analizar y difundir información sobre: los compromisos que asumen los estados para garantizar; promover y realizar los derechos en la primera infancia; las acciones efectivas que realizan los estados en este sentido y; la situación de los niños pequeños y sus familias en relación con el ejercicio de sus derechos. Estos tres últimos puntos pueden asimilarse a los objetivos planteados por aquellos que proponen la construcción de indicadores de derechos humanos para dar cuenta sobre los avances y retrocesos de los compromisos del Estado, las acciones, medidas, políticas que se han comprometido y el bienestar y goce efectivo de los derechos de los individuos (IIPE-UNESCO, 2010, 38). Asimismo adopta como marco conceptual al enfoque de derechos y busca proveer a nivel regional información aportada por diferentes fuentes cuantitativas y cualitativas.

En síntesis, tanto a nivel de la normativa sobre infancia producida por el sistema internacional como regional de derechos humanos, con especial énfasis en las observaciones del CRC o con la opinión consultiva de la Corte Interamericana, sumado a las metodologías y bases de datos que han producido organismos especializados del sistema, existe una mayor disponibilidad de información y de precisión sobre el contenido de los estándares, que permiten desarrollar indicadores específicos en materia de medición del cumplimiento de los derechos de la infancia.

RECUADRO 2
SALUD E INFANCIA: LA DIFERENCIA EN LA INFORMACIÓN

En materia específica de salud, el Comité de los derechos del niño puso de manifiesto que la "*necesaria la recopilación sistemática de datos para que los Estados Partes puedan supervisar la salud y el desarrollo de los adolescentes. Los Estados Partes deberían adoptar un mecanismo de recopilación de datos que permitiera desglosarlos por sexo, edad, origen y condición socioeconómica para poder seguir la situación de los distintos grupos. También se deberían recoger datos y estudiar la situación de grupos específicos como son las minorías étnicas y/o indígenas, los adolescentes migrantes o refugiados, los adolescentes impedidos, los adolescentes trabajadores, etc. Siempre que fuera conveniente, los adolescentes deberían participar en un análisis para entender y utilizar la información de forma que tenga en cuenta la sensibilidad de los adolescentes*". (CRC, 2003, OG N° 4:13)

En la misma dirección, el CRC ha recomendado a los Estados reexaminar sus actividades de recolección y evaluación de datos relacionados con el VIH a fin de asegurarse de que cubran suficientemente a los niños tal como se definen en la Convención y estén desglosadas por edad y sexo, de ser posible por grupos de cinco años e incluyan, en lo posible, a los niños pertenecientes a grupos vulnerables y a los que necesitan una protección especial. (CRC, 2003, OG N°3:40.E).

En su Observación General N° 7 en relación al acceso a la salud para niños pequeños el Comité "*alienta a los Estados Partes a vigilar la disponibilidad y el acceso a servicios de calidad que contribuyan a la supervivencia y desarrollo de los niños pequeños, en particular mediante una recopilación sistemática de datos, desglosados según las principales variables que presenten los antecedentes familiares y las circunstancias del niño*" (CRC, 2005, OG N° 7, 12)

Fuente: Elaboración propia en base a CDR 2005, 2003.

B. El derecho a la alimentación, al cuidado y a un nivel de vida adecuada. Interrelaciones insoslayables

El derecho a la alimentación deviene en un derecho fundamental para garantizar el derecho a un nivel de vida adecuada ya que hay una relación directa entre la malnutrición, el acceso al agua potable y saneamiento, el déficit habitacional y el nivel de ingresos de las familias. Por lo que este derecho se encuentra íntimamente relacionado con el derecho a la vida, a la salud, al agua, a la vivienda adecuada, a la educación, al trabajo, al cuidado, entre otros.

En concordancia, hacer efectivos los derechos o garantizar su cumplimiento requiere tener en cuenta la indivisibilidad, universalidad e interdependencia de los derechos humanos. Es por ello que para garantizar los derechos de la infancia, se seleccionó a la alimentación como derecho humano transversal que integra el conjunto de derechos humanos de niños, niñas y adolescentes. Para satisfacerlo, se necesitan políticas integrales por parte del Estado que den cuenta de todas las dimensiones involucradas a fin de garantizar los derechos de la infancia, especialmente debido a que el derecho a la alimentación adecuada no significa solamente la obligación estatal de que ninguna persona padezca hambre, sino que es un derecho complejo con diversos atributos los que a su vez implican una serie de obligaciones para los Estados (FIAN, 2007: 9).

Así como existe un amplio espectro de instrumentos que garantizan los derechos de niños, niñas y adolescentes, el derecho a la alimentación adecuada está garantizado en numerosos instrumentos del derecho internacional de los derechos humanos. Entre los más relevantes se encuentran el artículo 11 del PIDESC y el artículo 25 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, ambos lo consideran como parte integrante del derecho a un nivel de vida adecuado. Asimismo se encuentra garantizado en el artículo 12.2 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW), los artículos 25 inc. f y 28 inc. l de la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad, el artículo 47.1 de la Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares, los artículos 20 y 23 de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados y de la Convención sobre el Estatuto de los Apátridas y artículos 14 a 19 del Convenio 169 de la OIT sobre los Pueblos Indígenas y Tribales. En el ámbito regional americano los artículos 12 y 17 del Protocolo de San Salvador garantizan el derecho a una nutrición adecuada así como el goce del más alto nivel de desarrollo físico, emocional e intelectual.

Por otra parte, los Objetivos del Milenio (ODM) recogen el compromiso de los Estados a reducir, para el año 2015, a la mitad el número de personas que padecieran hambre. En 2004, en el ámbito de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) se adoptaron las “Directrices voluntarias en apoyo a los esfuerzos de los Estados Miembros encaminados a alcanzar la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional". El objetivo de estas Directrices es proporcionar orientación práctica a los Estados respecto de sus esfuerzos por lograr la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional (FAO, 2005) como también conformarse como una herramienta útil para el seguimiento por parte de la sociedad civil y otros organismos de fiscalización internacional del cumplimiento de las obligaciones contenidas en el derecho a la alimentación (FIAN, 2007).

Es importante que las políticas nacionales dirigidas a la seguridad alimentaria y la nutrición contemplen estos objetivos y directrices internacionales de modo que se conviertan en objetivos nacionales. Al respecto, las 19 Directrices voluntarias[20] proporcionan una orientación práctica a los Estados respecto de sus esfuerzos por lograr la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria, buscando cumplir con el Plan de Acción de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación y en base a un enfoque de derechos humanos.

[20] Aprobadas por el Consejo de la FAO en su 127º período de sesiones, noviembre de 2004, disponibles en http://www.fao.org/docrep/meeting/009/y9825s/y9825s00.htm.

En particular respecto a la niñez, se recomienda difundir información sobre la alimentación de los lactantes y los niños pequeños que sea coherente y esté en consonancia con los conocimientos científicos más avanzados y las prácticas aceptadas a nivel internacional, y tomar medidas para luchar contra la desinformación sobre la alimentación infantil. Asimismo, se sugiere a los Estados establecer métodos para promover la inocuidad de los alimentos, contemplando las costumbres culturales, una ingesta nutricional positiva, incluido un reparto justo de los alimentos en el seno de las comunidades y los hogares, con especial hincapié en las necesidades y los derechos de las niñas y los niños, de las mujeres embarazadas y de las madres lactantes, en todas las culturas. Especialmente, las Directrices aconsejan vigilar la situación con referencia a la seguridad alimentaria de los grupos vulnerables, especialmente las mujeres, los niños y los ancianos, así como su situación nutricional, en particular la prevalencia de carencias de micronutrientes (FAO, 2005).

Específicamente, la CDN establece en los artículos 24.2 y 27 las particularidades de este derecho para la infancia. En primer lugar, los Estados se comprometen a adoptar medidas para reducir la mortalidad infantil, a combatir enfermedades y la malnutrición, suministrar alimentos nutritivos adecuados y agua potable salubre y garantizar el acceso a la información respecto a salud y nutrición. En segundo lugar, otorga a los padres o adultos responsables del niño/a una posición primordial en lo relacionado a proveer medios económicos y condiciones de vida necesarias, siempre dentro de sus posibilidades. Los niños/as son especialmente vulnerables a la falta de alimentación adecuada, por cuanto necesitan alimentos nutritivos y sanos para crecer física y mentalmente.

La alimentación de los niños depende de sus familias y/o de sus cuidadores. De esta manera, la selección y la capacidad de las familias y de los cuidadores para suministrar alimentación adecuada tiene efectos significativos sobre su ejercicio del derecho a la alimentación. Por otro lado, se obliga a los Estados a adoptar medidas apropiadas para ayudar a los padres o adultos responsables del niño a dar efectividad a este derecho y, en caso necesario, proporcionarán asistencia material y programas de apoyo, particularmente con respecto a la nutrición. Asimismo obliga a tomar medidas para asegurar el pago de la pensión alimenticia por parte de los padres u otras personas que tengan la responsabilidad financiera por el niño.

El derecho a la alimentación adecuada debe también ser implementado por los Estados, teniendo en cuenta una perspectiva de género. En este sentido y de conformidad con la CEDAW, el Estado debe abstenerse de cualquier medida discriminatoria en relación con el derecho a la alimentación adecuada todas y cada una de las mujeres, sin importar su edad, condición económica, etnia, raza. Más allá, el Estado debe actuar de conformidad con los artículos 12.2 sobre nutrición de las mujeres lactantes y embarazadas y 14.2 g) sobre el acceso a los recursos productivos por parte de las mujeres que habitan en áreas rurales. Asimismo, y de acuerdo con los estándares internacionales vigentes, el Estado debe proteger a todas las mujeres contra las numerosas formas de violencia (de género, intrafamiliar, económica, laboral) que impiden su acceso a una alimentación adecuada. Al respecto, el principio de igualdad y no discriminación es de aplicación inmediata e ineludible por parte del Estado e implica no sólo obligaciones negativas sino positivas (de hacer en materia de prevención y erradicación de todo tipo de violencia).

Sin embargo, y celebrando la inclusión del enfoque de género en la política alimentaria, no se ha incorporado expresamente la sobrecarga de trabajo para las mujeres que significa asumir unilateralmente las tareas de cuidado de un gran número de personas, que no solo se concentra en la familia nuclear sino se extiende a otros miembros del grupo familiar, progenitores, adultos mayores, suegros, hermanos o hermanas enfermos y otros parientes colaterales. Una y otra vez, la ausencia de la incorporación del impacto de la división sexual del trabajo al interior del hogar, como determinante de las asimetrías en torno a las responsabilidades de cuidado, afecta y vulnera derechos, no solo de las mujeres sino de los distintos sujetos demandantes de cuidado. En rigor, el ingreso del enfoque de género debe ser a partir de su rol transformador y no como una sumatoria de “adecuaciones” respetuosas del género o de los derechos. Y como toda medida que apunte a promover la equidad de género impacta en una mejora de las condiciones sociales generales, tanto de las mujeres, pero para todas sus relaciones sociales de género, en especial para la dinámica con sus hijos e hijas pero también para sus parejas —cuando los hubiere— y con el entorno familiar y social. Asimismo, y más allá de lo

relacional, la burocracia asistencial no puede basar el "éxito" de sus programas en el presupuesto de la elasticidad infinita del trabajo de las mujeres, lo que además, perjudica el vínculo con sus hijos e hijas, impidiendo que distribuyan su tiempo de manera autónoma y en beneficio del tiempo dedicado a otras actividades a desarrollar con sus hijos (lúdicas, cívicas, de salud, entre otras) y que no sean las estrictamente "necesarias" de cuidado.

Por ende, el derecho a la alimentación se vincula fuertemente con el derecho al cuidado, entendido este como el derecho a cuidar, a ser cuidado y al autocuidado (Pautassi, 2007b). El derecho al cuidado —tanto considerando a la persona como receptor o como dador de cuidado— integra el conjunto de los derechos universales de derechos humanos consagrados en los diversos instrumentos internacionales, a pesar de no estar explícitamente nominado como tal**.** Este derecho debe estar desvinculado de la relación asalariada formal y las consiguientes medidas de conciliación trabajo-familia cuando existen; o del estado de necesidad (por condición de vulnerabilidad socioeconómica, de género, étnica, etárea) para situarse como un derecho humano individual, universal e inalienable de cada persona.

En rigor, si bien los tratados y pactos internacionales de derechos humanos no han incluido explícitamente "el derecho a cuidar y a cuidar(se)", sin embargo han incorporado derechos sociales como el derecho a una alimentación de calidad o el derecho a la seguridad social en su dimensión más amplia que incluye a toda la población y no únicamente a los asalariados formales. Por lo mismo, se busca que el énfasis quede puesto en el reconocimiento del cuidado como derecho universal, indisponible y no sujeto a concesiones para grupos especiales, sino que se garantice para todos los habitantes. La advertencia allí es que en el afán de hacer visible el trabajo que significa el cuidado para las mujeres, además de las responsabilidades que implica, no se reafirme su responsabilidad en términos jurídicos sino que la misma es compartida con los varones y a nivel de toda la sociedad. El contar con la consideración del derecho al cuidado universal será un primer paso para distribuir las responsabilidades de cuidado en todos los miembros de la sociedad y no sólo en las mujeres. Y con ello se comparten las responsabilidades alimentarias y nutricionales.

A su vez, la consideración como derecho universal al cuidado, se abre el espectro de incorporación de los adultos mayores como receptores de cuidado, que en general no están reconocidos en los ordenamientos laborales como sujeto de cuidado por parte de los activos. Solo los niños, niñas y adolescentes entran en el ámbito de responsabilidad de las trabajadoras mujeres (en el marco de las regulaciones laborales)[21], pero los adultos mayores están rara vez incluidos.

Tal como ha señalado al respecto el Comité DESC, en su Observación General N° 6: *Los derechos económicos, sociales y culturales de las personas mayores* ha derivado el derecho al cuidado de los adultos mayores de otros derechos, señalado: "*El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales no contiene ninguna referencia explícita a los derechos de las personas de edad, excepto en el artículo 9, que dice lo siguiente: "los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a la seguridad social, incluso el seguro social" y en el que de forma implícita se reconoce el derecho a las prestaciones de vejez. Sin embargo, teniendo presente que las disposiciones del Pacto se aplican plenamente a todos los miembros de la sociedad, es evidente que las personas de edad tienen derecho a gozar de todos los derechos reconocidos en el Pacto. Este criterio se recoge plenamente en el Plan de Acción Internacional de Viena sobre el Envejecimiento. Además, en la medida en que el respeto de los derechos de las personas de edad exige la adopción de medidas especiales, el Pacto pide a los Estados Partes que procedan en ese sentido al máximo de sus recursos disponibles*".

[21] Al respecto, ver Pautassi, Faur y Gherardi (2004). La CDN establece en su artículo 18 inc. 1 que corresponde al Estado garantizar "*el reconocimiento del principio que ambos padres tiene obligaciones comunes en lo que respecta a la crianza y el desarrollo del niño (...) su preocupación principal será el interés superior del niño...*" para reafirmar en el inc. 3 del mismo artículo la vinculación de infraestructura del cuidado a la condición laboral de los padres: "*los Estados partes adoptarán todas las medidas apropiadas para que los niños cuyos padres trabajan tengan derecho a beneficiarse de los servicios e instalaciones de guarda de niños para los que reúnan las condiciones requeridas...*" lo cual limita claramente el acceso para los niños y niñas cuyos padres no trabajan asalariadamente.

Cabe señalar que ya se han producido avances considerables en el reconocimiento del derecho al cuidado en América Latina y el Caribe. En el marco de la X Conferencia Regional de la Mujer de América Latina y el Caribe, celebrada en Quito en 2007, los gobiernos firmaron el Consenso de Quito por el cual se comprometen a adoptar medidas gubernamentales para atender la reproducción social, el cuidado y el bienestar de la población entendidos todos como responsabilidades públicas. Así, el Consenso de Quito asume como compromiso "*formular y aplicar políticas de Estado que favorezcan la responsabilidad compartida equitativamente entre mujeres y hombres en el ámbito familiar, superando los estereotipos de género, reconociendo la importancia del cuidado y del trabajo doméstico para la reproducción económica y el bienestar de la sociedad como una de las formas de superar la división sexual del trabajo* Asimismo se acuerda *"adoptar medidas en todas las esferas de la vida particular, en los ámbitos económico y social, incluidas reformas institucionales, para garantizar el reconocimiento y el aporte al bienestar de las familias y al desarrollo promover su inclusión en las cuentas nacionales"* CEPAL (2007). Estos acuerdos fueron retomados nuevamente en el Consenso de Brasilia (2010) durante la XI Conferencia Regional de la Mujer de América Latina y el Caribe y fueron ratificados por los Estados. Es decir, ya se cuenta con instrumentos donde se incluye la consideración del cuidado como derecho.

Cabe señalar que en febrero de 2010, la Asamblea General de Naciones Unidas, aprobó las *Directrices sobre modalidades alternativas de cuidado de niños* (AG/64-142) establecen pautas adecuadas de orientación política y práctica con el propósito de promover la efectiva aplicación de la CDN y otras disposiciones establecidas en instrumentos internacionales dirigidas a la protección y bienestar de los niños, niñas y adolescentes imposibilitados del cuidado parental o en peligro de encontrarse ante esa situación. Entre otras disposiciones, las Directrices señalan que los Estados deberían aplicar políticas de apoyo a la familia, buscando facilitar el cumplimiento de los deberes de cuidado que le competen a los padres, y alentando el ejercicio del "*derecho del niño a mantener una relación con el padre y la madre*". A su vez, las políticas recomendadas a los Estados destacan la importancia de abordajes integrales y complementarios entre las distintas esferas de actuación del Estado, que van desde garantizar "*el ejercicio del derecho a la inscripción de los nacimientos en el Registro Civil, y el acceso a una vivienda adecuada y la atención primaria de la salud y a los servicios de educación y asistencia social, así como promoviendo medidas para luchar contra la pobreza, la discriminación, la marginación, la estigmatización, la violencia, los malos tratos y el abuso sexual de niños y la toxicomanía*". Pero no solo se concentran en dichas recomendaciones, sino que señalan que los Estados deben elaborar e implementar políticas y acciones dirigidas a la familia y complementarias a las anteriores, de modo que se promueva y facilite la capacidad de ambos progenitores de poder cumplir con su deber de cuidado de sus hijos e hijas.

En suma, debe tenerse en cuenta que la construcción de indicadores que midan la satisfacción del derecho a la alimentación de la infancia no puede estar desvinculado de una perspectiva de género y en particular del derecho al cuidado como fue expuesto.

1. Compromisos, obligaciones, y política pública

A la fecha, existen derechos sociales reconocidos en la región que se incluyen dentro de la esfera del cuidado. Sin embargo, la oferta sistemática y sostenida de cuidado es bajísima en toda la región. De allí la importancia de fortalecer su consideración desde la perspectiva de derechos, en especial desde la posibilidad de demandar la cobertura de todo lo necesario para garantizar el cuidado y por consiguiente la alimentación en el marco de garantías de un nivel de vida adecuado. Esto se enfatiza más aún para el caso de la infancia.

No obstante, la incorporación de estas obligaciones en la legislación interna de los países de América Latina ha sido disímil, encontrándose en algunos casos la obligación de garantizar el derecho a la alimentación reconocida como responsabilidad compartida entre la familia y el poder público. En otros países se incluye como deber del Estado garantizar a los padres o tutores el cumplimiento de sus obligaciones referidas a la alimentación de los niños, niñas y adolescentes, como por ejemplo el caso colombiano es uno de los casos que establece más claramente el derecho a la alimentación como una obligación del Estado (Morlachetti, 2010, 18).

De conformidad con el PIDESC (art. 11 Inc. 1 y 2) el hacer efectivo el derecho a un nivel de vida adecuada implica la garantía de la alimentación, vestido y vivienda. Particularmente, respecto a la alimentación los Estados tienen obligación de adoptar medidas necesarias para mitigar y aliviar el hambre y la malnutrición. Esto es, programas concretos que se necesitan para mejorar los métodos de producción, conservación y distribución de alimentos mediante la plena utilización de los conocimientos técnicos y científicos, la divulgación de principios sobre nutrición y el perfeccionamiento o la reforma de los regímenes agrarios de modo que se logren la explotación y la utilización más eficaces de las riquezas naturales. Y por otro lado, para asegurar una distribución equitativa de los alimentos mundiales en relación con las necesidades, teniendo en cuenta los problemas que se plantean tanto a los países que importan productos alimenticios como a los que los exportan, se recomienda ejecutar políticas que den especial protección a los niños, niñas y adolescentes. En el marco regional, los Estados que han ratificado el Protocolo de San Salvador están obligados a tomar medidas para perfeccionar los métodos de producción, aprovisionamiento y distribución de alimentos, para lo cual se comprometen a promover una mayor cooperación internacional en apoyo de las políticas nacionales sobre la materia.

Si se considera que "*en la región, alrededor de 2007, el 17,9% de los niños menores de 18 años se encontraba en situación de pobreza extrema, llegando en total a algo más de 32 millones de niños en los 18 países. Estos niños se veían gravemente afectados por una o más privaciones extremas, en cuanto a precariedad de la vivienda, falta de acceso al agua potable o a sistemas de saneamiento, desnutrición global o crónica grave (o ambas), falta de acceso a los sistemas educativos (niños que nunca han ido a la escuela) o a sistemas de comunicación e información (incluyendo falta de electricidad en la vivienda)*"[22] claramente la exigencia de ser protegido contra el hambre implica lógicamente garantizar el derecho a la vida.

Especialmente el Comité de Derechos humanos, órgano encargado de supervisar las obligaciones emanadas del Pacto internacional de derechos civiles y políticos (PIDCP), ha ampliado la dimensión del derecho a la vida contemplando que es deseable que los Estados adopten medidas para reducir la mortalidad infantil e aumentar la esperanza de vida, especialmente adoptando medidas para eliminar la malnutrición y las epidemias. (Comité DCP, OG N° 6, 1982:6) Tal como señala el informe de UNICEF (2011:85) "*Las nuevas normas confirman que los niños nacidos en cualquier parte del mundo y que disfrutan de un óptimo comienzo en sus vidas, tienen el potencial de desarrollarse en la misma gama de tallas y pesos. Las diferencias en el crecimiento infantil hasta los 5 años dependen más de la nutrición, de las prácticas de alimentación, del medio ambiente y de la atención sanitaria que de los factores genéticos o étnicos".*

Por su parte, el ex Relator especial de las Naciones Unidas sobre el derecho a la alimentación, Sr. Jean Ziegler (2001), señaló que el alcance del derecho a la alimentación adecuada se refiere a poder acceder, en forma regular, permanente y libre, a través de la compra o en forma directa, a alimentos, en cantidad y calidad, respetuoso de la cultura y tradiciones a la cual pertenece el consumidor de dichos alimentos, buscando garantizar la salud física y psíquica, tanto individual como colectiva y en el marco de una vida digna y libre de angustias.

En el ámbito del sistema interamericano, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha sostenido, que *"el derecho a no padecer hambre se vincula esencialmente con el derecho elemental a una alimentación adecuada"* (CIDH, 2000, 175) estableciendo una relación directa entre derechos y garantías.

En el marco del sistema universal de derechos humanos, el Comité DESC ha establecido en la Observación General Nº 12 (1999:6) que "*el derecho a la alimentación adecuada se ejerce cuando todo hombre, mujer o niño, ya sea solo o en común con otros, tiene acceso físico y económico, en todo momento, a la alimentación adecuada o a medios para obtenerla. El derecho a la alimentación adecuada no debe interpretarse, por consiguiente, en forma estrecha o restrictiva asimilándolo a un*

[22] CEPAL-UNICEF (2010:39).

conjunto de calorías, proteínas y otros elementos nutritivos concretos". La interpretación del derecho a la alimentación adecuada en sentido amplio incluye no solo las medidas concretas, políticas públicas, sino la necesidad de reformas institucionales necesarias, incluyendo garantías, protección y accesibilidad para la realización plena de este derecho. Es allí donde los indicadores de progreso permiten evaluar específicamente el grado de cumplimiento alcanzado.

Agrega el Comité la definición y el contenido mínimo del derecho a la alimentación, el cual implica:

i) *adecuabilidad:* según el Comité, sirve para poner de relieve una serie de factores que deben tenerse en cuenta al determinar si puede considerarse que ciertas formas de alimentos o regímenes de alimentación a las que se tiene acceso son las más adecuadas en determinadas circunstancias a los fines de lo dispuesto en el artículo 11 del PIDESC. El concepto de "adecuación" viene determinado en buena medida por las condiciones sociales, económicas, culturales, climáticas, ecológicas y de otro tipo imperantes en el momento. Asimismo los alimentos que se consumen deben ser adecuados en cantidad y calidad, en todas las etapas del ciclo vital, para lo cual el comité DESC fijó requisitos de inocuidad de los alimentos y medidas protectorias que incluyen a actores estatales y privados para evitar la contaminación, manipulación adulteración, falta de higiene de los productos alimenticios

ii) *disponibilidad:* implica que los alimentos deben estar al alcance de las personas, ya sea porque se obtienen del mercado a través de cadenas de distribución comercialización o porque las personas disponen de los medios y recursos para producirlos

iii) *accesibilidad:* comprende la accesibilidad económica y física. La primera implica que los costos financieros personales o familiares asociados con la adquisición de los alimentos necesarios para un régimen de alimentación adecuado deben estar a un nivel tal que no se vean amenazados o en peligro la provisión y la satisfacción de otras necesidades básicas. La accesibilidad económica se aplica a cualquier tipo o derecho de adquisición por el que las personas obtienen sus alimentos y es una medida del grado en que es satisfactorio para el disfrute del derecho a la alimentación adecuada. Los grupos socialmente vulnerables como las personas sin tierra y otros segmentos particularmente empobrecidos de la población pueden requerir la atención de programas especiales. (Comité DESC, 1999, 13). Los niños son un grupo que requiere especial atención en este sentido. La accesibilidad física implica que la alimentación adecuada debe ser accesible a todos, incluidos los individuos físicamente vulnerables, tales como los lactantes y los niños pequeños, las personas de edad, los discapacitados físicos, los moribundos y las personas con problemas médicos persistentes, tales como los enfermos mentales. Será necesario prestar especial atención y, a veces, conceder prioridad con respecto a la accesibilidad de los alimentos a las personas que viven en zonas propensas a los desastres y a otros grupos particularmente desfavorecidos

iv) *sostenibilidad*: este atributo, que incluye a los otros tres, implica que el acceso a los alimentos debe estar garantizado en el corto, mediano y largo plazo. Según el Comité DESC, "…*el concepto de sostenibilidad está íntimamente vinculado al concepto de alimentación adecuada o de seguridad alimentaria, que entraña la posibilidad de acceso a los alimentos por parte de las generaciones presentes y futuras*"… (Comité DESC, 1999, 7).

Por ende, la violación del derecho a la alimentación perjudica el ejercicio de otros derechos humanos e involucra a varias generaciones. De acuerdo a lo expresado por la FAO, el alimento o el régimen de alimentación puede ser considerado "adecuado" cuando la ingesta de comida diaria posee todos los requerimientos nutricionales, tanto cuantitativos (contenido energético) como cualitativos (proteínas, vitaminas y contenido mineral), la comida es segura para ser consumida por seres humanos y no provoca enfermedades y cuando ésta es culturalmente aceptable para aquellos que la consumen. (FAO, 2009a: 2)

Asimismo se señala que la disponibilidad de alimentos en cantidad y calidad suficientes para satisfacer las necesidades alimentarias[23] de los individuos, sin sustancias nocivas' y aceptables para una cultura determinada[24]. Esto ya sea directamente, explotando la tierra productiva u otras fuentes naturales de alimentos, o mediante sistemas de distribución, elaboración y de comercialización que funcionen adecuadamente y que puedan trasladar los alimentos desde el lugar de producción a donde sea necesario según la demanda. Por lo que el Estado debe generar condiciones para que los sujetos puedan acceder a los medios para producir sus alimentos o bien acceder a través del mercado sin perjuicio de que pueden existir grupos de la población que necesiten ser provistos directamente de alimentos. Específicamente el Comité establece que los Estados deberán adoptar medidas para garantizar que toda persona que se encuentre bajo su jurisdicción tenga acceso al mínimo de alimentos esenciales suficientes inocuos y nutritivamente adecuados para protegerla contra el hambre (Comité DESC, 1999:8).

Por su parte, el Consejo de Derechos Humanos (2010, 14) —órgano intergubernamental de Naciones Unidas a cargo del fortalecimiento de la promoción y la protección de los derechos humanos en el mundo— ha alentado a los Estados a que incorporen una perspectiva de derechos humanos al formular y revisar sus estrategias nacionales para hacer efectivo el derecho de toda persona a la alimentación. Asimismo alentó la adopción de medidas a fin de promover las condiciones necesarias para que nadie padezca hambre y todos puedan disfrutar plenamente y cuanto antes del derecho a la alimentación. Especialmente el Consejo expresó su preocupación respecto a la desproporción que existe por el hecho de que las mujeres y las niñas se vean desproporcionadamente afectadas por el hambre, la inseguridad alimentaria y la pobreza, en parte debido a la desigualdad entre los géneros y la discriminación, que en muchos países la probabilidad de morir de malnutrición y de enfermedades infantiles prevenibles sea dos veces mayor entre las niñas que entre los niños, y que el número estimado de mujeres que sufren malnutrición casi duplique al de hombres. Por su parte, el Comité DESC obliga a los Estados a considerar la posibilidad de aprobar una ley marco como instrumento básico de aplicación de la estrategia nacional para el derecho a la alimentación y para ello establece condiciones mínimas que debe cumplir la referida ley marco. (Comité DESC, 1999:29)

Transversalmente, lo anterior remite al cuidado, el que si bien se menciona, pocas veces es incorporado en toda su dimensión y complejidad y sus vinculaciones con el derecho a la alimentación adecuada y los derechos de la infancia. En primer lugar el concepto de "economía del cuidado" refiere a un espacio bastante indefinido de bienes, servicios, actividades, relaciones y valores relativos a las necesidades más básicas, necesarias para la existencia y reproducción humana (Rico, 2005). Así, las actividades propiamente dichas que conforman la economía del cuidado son todas aquellas que se realizan con el objetivo de cuidar a otros miembros de las familias, que podrían ser delegadas a una tercera persona y que produce un bien o servicio pasible de intercambio mercantil (Rodríguez Enríquez, 2005).

En general, la alimentación se provee en los hogares y dentro de éstos se encuentra bajo responsabilidad de las mujeres, en el marco de las tareas que desempeñan. Las investigaciones feministas han demostrado cómo las personas —en especial, las madres— proveedoras de cuidado entablan una relación muy particular con aquellas personas dependientes de este cuidado y protección, y cómo la misma es reforzada por un conjunto de normas sociales (Folbre, 2001). Por otra parte, hay numerosos análisis que avanzan en la "distribución societal del cuidado", dando cuenta de que si la

[23] Por *necesidades alimentarias* se entiende que el régimen de alimentación en conjunto aporta una combinación de productos nutritivos para el crecimiento físico y mental, el desarrollo y el mantenimiento, y la actividad física que sea suficiente para satisfacer las necesidades fisiológicas humanas en todas las etapas del ciclo vital, y según el sexo y la ocupación. Por consiguiente, será preciso adoptar medidas para mantener, adaptar o fortalecer la diversidad del régimen y las pautas de alimentación y consumo adecuadas, incluida la lactancia materna, al tiempo que se garantiza que los cambios en la disponibilidad y acceso a los alimentos mínimos no afectan negativamente a la composición y la ingesta de alimentos. (Comité DESC, 1999, 9).

[24] Que los alimentos deban ser *aceptables para una cultura o unos consumidores determinados* significa que hay que tener también en cuenta, en la medida de lo posible, los valores no relacionados con la nutrición que se asocian a los alimentos y el consumo de alimentos, así como las preocupaciones fundamentadas de los consumidores acerca de la naturaleza de los alimentos disponibles (Comité DESC, 1999,11).

oferta pública estatal no brinda cobertura o es residual —y no existen ingresos para contratar servicios en el mercado— se acude a la oferta pública no estatal disponible: organizaciones de la sociedad civil, instituciones religiosas, voluntariado que se encarga del cuidado, programas asistenciales y familiares a cargo —abuelas y abuelos, tíos y tías solteros, hermanos mayores— (Marco, 2007, Pautassi y Zibecchi, 2010, Rico y Maldonado, 2011). Para ello resulta importante que los Estados vigilen la situación de la seguridad alimentaria y su estado nutricional de quienes consideren que se encuentran en situación de vulnerabilidad, en especial los niños, niñas y adolescentes (FAO, 2008) pero también que se analice como se resuelve la provisión de alimentación y cuidado en la región. Si las formas que asume la resolución de la seguridad alimentaria son a "costa" del incremento del trabajo de las mujeres, lejos estará de resolverse desde un enfoque de derechos humanos.

A su vez, históricamente las mujeres han tenido un protagonismo central en los programas alimentarios en los distintos países de América Latina, en calidad de principales responsables en la preparación de los alimentos y como mediadoras en la entrega de los mismos, en muchos casos asignados y fortalecidos por las burocracias asistenciales estatales (Pautassi y Zibecchi, 2009). Como es ampliamente conocido, los "costos" de estos trabajos y esfuerzos se profundizan en contextos de pobreza y de inflación. En los últimos años, y en el marco del crecimiento de los Programas de Transferencias Condicionadas (PTC) en la mayoría de los países de América Latina, ha quedado aún más cristalizado cómo el Estado participa activamente en la (re)estructuración de relaciones asimétricas entre varones y mujeres, lo cual tiene consecuencias en la forma bajo la cual se satisfacen necesidades sociales esenciales para la reproducción del sistema social, como son la alimentación infantil y el cuidado (Daeren, 2005; Serrano, 2005)[25]. Asimismo, las mujeres desempeñan un lugar "instrumental" en los programas alimentarios, donde se ha identificado el alto costo que han tenido los "programas de desarrollo" para las mujeres del "tercer mundo" (Kabeer, 1998), con consecuencias directas sobre las estrategia alimentarias que desarrollan y las pautas sociales determinantes, que entre otras razones van a afectar su salud (Aguirre, 2005).

Este papel protagónico que crecientemente han asumido las mujeres en materia de política social asistencial, se produce en un contexto de retracción del Estado en la prestación de servicios públicos y sociales que fue transfiriendo directamente a las familias la resolución de cuestiones vinculadas con la reproducción social en un sentido amplio (necesidades alimentarias, de cuidado, atención y gestión de comedores comunitarios). Tal fenómeno, denominado "crisis del cuidado", fue definido por la CEPAL como "*un momento histórico en que se reorganiza de manera simultánea el trabajo salarial remunerado y el doméstico no remunerado, mientras que persiste una rígida división sexual del trabajo en los hogares y la segmentación de género en el mercado laboral"* (CEPAL, 2009:73).

En síntesis, alimentación, cuidado, nivel de vida adecuado, en el contexto del respecto del conjunto de derechos humanos fundamentales, ameritan un enfoque integral, el cual sigue constituyendo una deuda pendiente de la política pública y de la satisfacción de derechos humanos en América Latina. En el siguiente apartado, bajo un principio de economía de procesos, se proponen indicadores y señales de progreso cualitativas, de modo de maximizar las herramientas y fuentes de información disponibles actualmente, y en otros, proponer nuevos desarrollos, de modo de poder avanzar en la medición de estos derechos vinculados con los derechos de niños, niñas y adolescentes.

C. Indicadores para el seguimiento de los derechos económicos, sociales y culturales de la infancia

Aplicar el enfoque de derechos en el análisis de los derechos de la infancia implica asumir un enfoque integral basado en los principios de universalidad, integralidad e indivisibilidad de los derechos

[25] A pesar del lenguaje modernizante que impregna a estos programas —vinculados con "la ciudadanía", la "participación". "los derechos"— la mujer aparece circunscripta a roles tradicionales y, en tanto "madre", su función principal consiste en garantizar el bienestar, cuidado y desarrollo de los hijos (Zibecchi, 2008).

humanos fundamentales. Correlativamente, los indicadores que se diseñen deben asumir funciones vinculadas con medir e identificar los avances por parte de los Estados en dicho cumplimiento.

Al respecto, y tal como se ha reseñado a lo largo del análisis realizado, los países, los organismos técnicos y la sociedad civil en América Latina, cuentan con un buen desarrollo de indicadores socioeconómicos para medir los avances en materia estatal relacionados con la nutrición/desnutrición infantil, con natalidad/mortalidad de niños y niñas, desarrollo humano, entre otros, que a pesar del diferente grado de desarrollo, se puede considerar que se han producido avances importantes en los últimos años. Asimismo son destacables los logros en estadísticas educativas, con la incorporación de estadísticas de primera infancia; la incorporación en fuentes censales de datos vinculados a pueblos originarios y afrodescendientes, estadísticas en relación a trabajo y a trabajo infantil —la mayoría de los países han implementado encuestas de trabajo infantil— en menor medida la vinculación con indicadores de vivienda e infraestructura básica, indicadores medioambientales y culturales.

Sin embargo, menor desarrollo se ha dado a la vinculación entre la infancia y la provisión de cuidado, tanto en el caso de los prestadores como de la infraestructura necesaria para la satisfacción del mismo[26], como con las diversas vinculaciones indivisibles de las políticas de infancia. Es de esperar, que en el marco de los compromisos asumidos, se avance en superar esta situación.

También es modesto el avance en la producción de indicadores de derechos humanos vinculados a los derechos de los niños, niñas y adolescentes. Se destaca allí la propuesta de CEPAL-UNICEF (2010 y 2012), la elaborada por la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas (Naciones Unidas; 2008) que propone indicadores de progreso (estructurales, de proceso y de resultados) en relación con otros derechos; y en el caso del Sistema Interamericano (OEA, 2011) se verifica un avance en tanto se ha considerado que los derechos de los niños, niñas y adolescentes deber ser incorporaros en forma transversal en la definición de indicadores de progreso —que incluyen los cuantitativos y cualitativos— para cada uno de los derechos contemplados en el Protocolo de San Salvador.

Dada esta situación, a continuación se esboza un conjunto de indicadores de cumplimiento de los derechos de la infancia vinculados al derecho a la alimentación y al cuidado. El objetivo es considerar un conjunto de indicadores de progreso en materia de alimentación adecuada para los niños, niñas y adolescentes, siguiendo las pautas desarrolladas bajo el corpus iuris en materia de derechos humanos que se ha desarrollado a lo largo del documento.

El supuesto es recuperar los indicadores ya desarrollados en otros campos para situarlos en el marco de la protección de los derechos de la infancia, con especial vinculación con las políticas públicas, de modo que redunde en un instrumento útil para los Estados. Esto es, que no solo sirva para medir el grado de avance en el cumplimiento de las obligaciones, sino que permita redefinir las políticas públicas y demás esferas para garantizar la protección de derechos.

En primer lugar es importante aclarar que se adopta la clasificación tripartita de indicadores de estructura-proceso-resultado, modelo utilizado por el Grupo de Trabajo del Protocolo de San Salvador (2011) y propuesto por el ACNUDH, con algunas adaptaciones que se proponen y en base a la utilización de indicadores cuantitativos y señales de progreso. De este modo, es posible advertir los compromisos, los esfuerzos y los resultados de los Estados en el cumplimiento de los derechos de la infancia.

Como fue sintetizado en el Cuadro N° 1, los indicadores estructurales toman en cuenta la ratificación o aprobación de instrumentos internacionales de derechos humanos así como también la existencia y puesta en funcionamiento de mecanismos legales que permitan la realización de los derechos. En particular, buscan indagar acerca de la organización del aparato institucional y legal

[26] Cabe destacar la iniciativa impulsada en Uruguay para el desarrollo del Sistema Nacional de Cuidados (Rico, 2011) seguido por iniciativas también en Costa Rica y recientemente en Ecuador.

estatal en miras al cumplimiento de las obligaciones legales contraídas en términos de derechos humanos. Es decir, refleja el compromiso o intención del Estado de hacer honor a dichas obligaciones. A raíz de ello será importante también que estos indicadores reflejen la existencia de normativa interna, planes, programas o políticas públicas, la creación de mecanismos, agencias, organismos públicos para implementar los derechos garantizados en dicha normativa y políticas.

Si bien los indicadores estructurales van a tener en cuenta simplemente sobre la existencia o inexistencia de la normativa, plan o política, será importante contar con información complementaria que dé cuenta de algunas de sus características principales, por ejemplo si las normas son operativas o no, o cual es la jerarquía de una agencia o institución pública o su competencia funcional, es decir, examinan si el marco normativo y las estrategias que el Estado indica son adecuadas y eficaces para ese derecho. (ONU, 2006:17 y 2008:18). En resumen, el objetivo de este tipo de indicadores es determinar la existencia de una base normativa e institucional proclive a la puesta en práctica de los derechos.

En segundo lugar se utilizarán indicadores de proceso cuyo objetivo principal es medir la calidad y magnitud de los esfuerzos del Estado para implementar los derechos (ONU, 2006 y 2008) a través de la medición del alcance, la cobertura y el contenido de las distintas estrategias, planes, programas, o políticas u otras actividades e intervenciones específicas encaminadas al logro de metas que corresponden a la realización de un determinado derecho.

En tanto miden la puesta en práctica de las normas y de la planificación políticas públicas, estos indicadores, en conjunto, pueden brindar una aproximación a las diferentes instancias del desarrollo de las mismas. Son el paso intermedio entre la existencia de la norma y el cumplimiento del derecho y son útiles y son el eje principal para medir la satisfacción progresiva del mismo. De este modo, *"al definir los indicadores de proceso en forma de relación causal concreta se puede evaluar mejor la forma en que un Estado cumple sus obligaciones. Al mismo tiempo estos indicadores ayudan a vigilar directamente el ejercicio progresivo del derecho o el proceso de protección del derecho, según el caso, para la realización del derecho en cuestión"* (ONU, 2008: 19) Además, estos indicadores pueden ofrecer información sobre la variación en los niveles de calidad o cobertura de programas o políticas sociales en un determinado período de tiempo. En tanto que el indicador estructural no necesita normalmente una base de referencia (por lo general permite sólo una respuesta afirmativa o negativa), los indicadores de proceso dependen de bases de referencia o metas que suelen consistir en cifras o porcentajes, por lo que tendrá un componente más dinámico y evolutivo que el indicador estructural.

Por último, los *indicadores de resultado* van a reflejar los logros de las políticas públicas, estrategias y planes dispuestos por el Estado en el cumplimiento de los derechos. Es decir, van a medir el impacto de las diversas medidas implementadas por el Estado en búsqueda de satisfacer los derechos humanos. Por lo que van a proveer una medida cuantitativamente comprobable y comparable del desempeño del Estado en materia de realización progresiva de los derechos: *"puesto que refleja los efectos acumulados de diversos procesos subyacentes (que pueden ser descritos por uno o más indicadores de proceso), un indicador de resultados suele ser un indicador lento, menos sensible a las variaciones transitorias que un indicador de proceso"* (ONU 2008: 21). La mejora en los indicadores de resultado puede ser un indicio de la adecuación de las medidas adoptadas y de mejoras progresivas hacia la plena efectividad de los derechos.

A su vez, el cruce en categorías transversales aporta, junto con las señales de progreso cualitativas, la posibilidad de conocer el proceso que se impulsa, especialmente porque permite captar lo no cuantificable estadísticamente, pero si mesurable en términos de voluntad de cumplimiento de las obligaciones en materia de derechos humanos.

CUADRO 2
INDICADORES DE PROGRESO PARA MEDICIÓN DEL DERECHO A LA ALIMENTACIÒN Y AL CUIDADO INFANTIL

Derecho a la alimentación y al cuidado de niños, niñas y adolescentes		Estructurales	Proceso	Resultados
Recepción del derecho	Indicador	- Ratificación por parte del Estado de Tratados internacionales de DDHH que reconocen al derecho de los niños, niñas y adolescentes y a la alimentación adecuada: a) Convención Internacional de Derechos del Niño, y Protocolos a la participación de niños en los conflictos armados (2000); y a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía (2000); Protocolo Facultativo relativo a "comunicaciones" (2011) b) PIDESC y Protocolo Facultativo c) CEDAW y Protocolo Facultativo d) Convención sobre el estatuto de Refugiados de 1951 y su Protocolo de 1967. e) Convención sobre el Estatuto de los apátridas de 1954 f) Convención Interamericana para la eliminación de todas formas de discriminación contra las personas con discapacidad, g) Convención internacional sobre la protección de todos los trabajadores migrantes y sus familias, h) Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, i) Directrices Voluntarias de apoyo a la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de seguridad alimentaria nacional; entre otras. Reconocimiento del derecho al cuidado: j) Consenso de Quito (2007) y de Brasilia (2010) de las X y XI Conferencia Regional de la Mujer que garantiza el derecho al cuidado. k) Metas educativas 2021. l) Código Internacional de Comercialización de Sucedáneos de la Leche Materna, 1981 - Incorporación en la Constitución Política (y/o constituciones estaduales o provinciales) del derecho a la alimentación adecuada de los niños, niñas y adolescentes. Fecha de entrada en vigor - Legislación específica interna del Estado en materia de derecho a la alimentación adecuada. Ley Marco de la estrategia del derecho a la alimentación. - Legislación específica interna del Estado sobre acceso a la tierra de la población campesina más vulnerable. -Legislación específica que garantice el acceso a las mujeres a la propiedad de la tierra, ya sea por vía hereditaria o por otras vías. -Legislación específica que contemple la provisión de instancias de cuidado infantil -Legislación educativa que incluya instancias de derecho al cuidado -Inclusión en la legislación laboral de normas de conciliación trabajo-familia -Legislación civil que incluya la obligación de cuidado de los niños a ambos progenitores	-Existencia de políticas públicas o programas en las siguientes áreas (cada área mide la manera en que han sido incorporados las principales obligaciones del derecho en la política pública como una forma de evaluar la asimilación de la perspectiva del derecho a la alimentación de los niños en la acción estatal): Erradicación de la desnutrición infantil Erradicación de la desnutrición materna Acceso a consumo mínimo de agua Prevención del desabastecimiento alimentario. - Existencia de una política nacional de Seguridad Alimentaria. Consideración de los niños, niñas y adolescentes en dicha política. - Campañas realizadas por parte de la sociedad civil para promover el derecho a la alimentación en los últimos cinco años. - Políticas de estimulo a la lactancia materna y provisión de espacios para las madres, tanto en el ámbito de trabajo como públicos. - Tipo de medidas de alimentación dedicada a la primera infancia. -Cobertura nutricional de las políticas destinadas a primera infancia. - Porcentaje de la población infantil cubierta por programas de transferencia de ingresos condicionados.	- Porcentaje hogares con niños con inseguridad alimentaria en el país. - Porcentaje de hogares con niños sin acceso a una fuente hídrica adecuada para su consumo. - Porcentaje de la población infantil por debajo del nivel mínimo de consumo de energía alimentaria (Indicador ODM) - Porcentaje de hogares con niños por debajo de la línea de indigencia. - Porcentaje de niños (as) con bajo peso al nacer. - Porcentaje de niños(as) entre 5 y 9 años con talla y peso bajo para su edad. - Mujeres gestantes con bajo peso u obesidad para su edad gestacional. -Niños(as) de 6 a 59 meses con anemia nutricional.

(continúa)

Cuadro 2 (continuación)

Derecho a la alimentación y al cuidado de niños, niñas y adolescentes		Estructurales	Proceso	Resultados
	Señales de progreso	- Número y características de organizaciones de la sociedad civil registradas y/o activas que participan en la promoción y protección de los derechos de niños, niñas y adolescentes.	- Instancias de consulta y de participación de la sociedad civil sobre política y seguridad alimentaria - Instancias de consultas de organizaciones de la sociedad civil de defensa de derechos de la infancia que participen sobre consultas de cuidado y alimentación de niños y niñas	
Contexto financiero básico y compromisos presupuestario	Indicador	- Porcentaje del presupuesto asignado al financiamiento de políticas de infancia. - Porcentaje del presupuesto asignado a los programas de seguridad alimentaria. - Porcentaje del presupuesto asignado al financiamiento del cuidado. Existencia de cuentas satélites. - Tipo y financiamiento de programas sociales o de transferencias condicionadas (PTC) que incluyan estrategias alimentarias. - Tipo y financiamiento de acciones de entrega alimentaria por jurisdicciones.	- Porcentaje del Gasto Público social destinado a: i) infancia ii) seguridad alimentaria; iii) promoción de la protección del consumidor, iv) la educación, v) la investigación, vi) la implementación de normativa relevante en materia de derecho a la alimentación adecuada de los niños, niñas y adolescentes	
	Señales de progreso	- Existencia de estimaciones del costo fiscal de políticas de cobertura universal en materia alimentaria y de cuidado destinadas a la infancia.		
Capacidades Estatales	Indicador	- Existencia de mecanismos de coordinación interinstitucional entre instituciones de infancia, educativas, alimentarias y de salud -Incorporación en documentos oficiales (política pública) del concepto de derecho a la alimentación adecuada, seguridad alimentaria y soberanía alimentaria y su vinculación con la infancia. - Incorporación en documentos oficiales (política pública) del concepto de derecho al cuidado y su vinculación con la infancia. - Existencia, características y periodicidad del Plan de Seguridad Alimentaria para la infancia - Existencia de un plan o estrategia nacional de emergencia alimentaria causados por desastres naturales, conflicto armado, consecuencia de cambio climático. -Existencia de mecanismos de vigilancia y monitoreo a nivel nacional de la realización del derecho a la alimentación para la infancia -Existencia de Plan o Política Nacional o sectorial de cuidado.	- Características, cobertura (estimada y real) y ámbito temporal de la política de seguridad alimentaria destinada a niños, niñas y adolescentes. - Características, cobertura (estimada y real) y ámbito temporal de la política nacional de nutrición. Características de la política dirigida a niños, niñas y adolescentes - Porcentaje de población infantil destinataria de programas sociales que supera el nivel mínimo de consumo energético alimentario en los últimos tres a cinco años. - Porcentaje de población infantil destinataria cubierta por programas públicos de nutrición suplementaria. -Porcentaje de cobertura de niños, niñas y adolescentes por infraestructura de cuidado. - Capacitación del personal de los organismos encargados de la seguridad alimentaria en el derecho a la alimentación como un derecho humano fundamental.	- Prevalencia de niños con bajo peso y baja talla menores de cinco años de edad desagregado por sexo, nacionalidad, etnia, raza y quintiles de ingreso. - Porcentaje de la población cubierta por un programa público de nutrición suplementaria desagregado por edad, sexo, etnia y zona geográfica.
	Señales de progreso	- Número de organizaciones de la sociedad civil registradas y/o activas que trabajan en el área de seguridad alimentaria y defensa de los derechos de los niños	-Inclusión de la metodología de estimación de la línea de la Pobreza medida por derechos - Estudios y/o diagnósticos sobre las causas que producen vulnerabilidad nutricional o la exclusión de recursos económicos o productivos de los niños y niñas.	

(continúa)

Cuadro 2 (continuación)

Derecho a la alimentación y al cuidado de niños, niñas y adolescentes		Estructurales	Proceso	Resultados
Igualdad y no discriminación	Indicador	-Planes de entrega de alimentos en distintos formatos (cajas de alimentos, vales, ticket). Características, Cobertura, destinatarios.	- Porcentaje de población infantil con acceso al agua potable, desagregado por regiones - Porcentaje de disponibilidad per cápita de los principales productos alimenticios de origen de producción nacional, importación o asistencia alimentaria - Porcentaje de los hogares cuyo consumo de productos alimenticios es satisfecho a través de los programas sociales. - Cobertura en el acceso a una alimentación adecuada en los hogares desagregada por sexo, raza, etnia, nacionalidad, ubicación geográfica, nivel socioeconómico del hogar. -Cobertura por región de los programas para garantizar el acceso a los recursos productivos para la población destinataria.	- Proporción de niños, niñas y adolescentes desnutridas por sexo, edad, raza, etnia, localización regional, nacionalidad, quintiles de ingresos. - Porcentaje de población por debajo del nivel mínimo de consumo energético alimentario por sexo, edad, raza, etnia, nacionalidad y quintiles de ingresos y por región. - Tasa de mortalidad, incluyendo tasa de mortalidad infantil y de menores de cinco años, asociadas con prevalencia de malnutrición (incluyendo desnutrición, sobrealimentación y la ingesta inadecuada de nutrientes) por sexo, edad, raza, etnia, nacionalidad y quintiles de ingresos y por región. -Tasa de trabajo infantil en zonas urbanas y rurales.
	Señales de progreso	- Estudios y diagnósticos de las condiciones de vida de los campesinos, pueblos originarios y afrodescendientes, poblaciones desplazadas, hogares con jefatura femenina, vinculadas al acceso y producción de alimentos.	- Estudios e indagaciones sobre las estrategias de consumo alimentario de los sectores más vulnerables y entre ellos los niños, niñas y adolescentes.	

(continúa)

Cuadro 2 (conclusión)

Derecho a la alimentación y al cuidado de niños, niñas y adolescentes		Estructurales	Proceso	Resultados
Acceso a la Información y participación	Indicador	- Grado avance en el cumplimiento de la Directriz Nº 17, Directrices Voluntarias del Derecho a la Alimentación en relación con los mecanismos de monitoreo y participación de los niños - Cantidad de informes alternativos o contrainformes presentados en relación con el derecho a una alimentación adecuada. - Grado de participación de los titulares del derecho a la alimentación adecuada en el diseño, implementación y monitoreo de políticas de seguridad alimentaria (Directriz 5) - Existencia de regulaciones para la publicidad mediática que fomenta consumo de alimentos nutricionalmente inadecuados como aquellos ricos en azúcares y grasas, especialmente aquellas dirigidas a la infancia.	- Porcentaje de población destinataria en programas públicos de educación y conciencia nutricional - Existencia de canales oficiales de difusión sobre seguridad alimentaria.	
	Señales de progreso	- Existencia de un debate parlamentario pluralista y amplio en materia de seguridad alimentaria. Alcance. - Características, frecuencia, cobertura de campañas oficiales de difusión sobre el derecho a la alimentación y soberanía alimentaria.	- Características de portales de Internet, cobertura televisiva, oficinas específicas- de la información brindada sobre el derecho a la alimentación adecuada. - Existencia de programas educativos para evitar el consumo excesivo y no equilibrado de alimentos que producen malnutrición, obesidad u otro tipo de enfermedades. - Existencia de acciones puntuales en terreno sobre nutrición.	
Acceso a la justicia	Indicador	- Existencia y tipo de instancias administrativas para radicar denuncias en materia de incumplimiento de obligaciones vinculadas al derecho a la alimentación adecuada. - Existencia de mecanismos administrativos y judiciales que permitan ser oídos y participar a los niños, niñas y adolescentes de procesos alimentarios en los cuales estén involucrados - Existencia de un ombudsman de los niños o figura similar. - Cantidad de acciones constitucionales (amparos, acciones de protección, tutela) en materia de derecho a la alimentación adecuada para niños, niñas y adolescentes. - Existencia y número de servicios jurídicos gratuitos e integrales de protección del derecho a la alimentación adecuada para niños.	- Porcentaje de denuncias recibidas sobre el derecho a una alimentación adecuada de niños, niñas u adolescentes, investigadas y resueltas por la institución nacional de derechos humanos, defensoría del pueblo u otros mecanismos. - Porcentaje sobre éstas que tuvieran respuestas efectivas desde el gobierno - Porcentaje de procesos administrativos o judiciales en los que los niños, niñas y adolescentes afectados pudieron ser oídos y participar del proceso.	- Porcentaje de restitución efectiva de tierras ancestrales a comunidades y pueblos originarios o a poblaciones desplazadas
	Señales de progreso		- Características y cobertura de los medios que difunden información a las personas de sus derechos en relación con derecho a la alimentación y a la nutrición adecuada. - Cobertura de los servicios de traducción en lenguas indígenas.	

Fuente: Elaboración propia en base a Grupo de Trabajo Protocolo San Salvador (2011) *Indicadores de progreso para medición de derechos contemplados en el Protocolo de San Salvador*, Organización de los Estados Americanos (OEA) Washington, DC. Diciembre 2011; Naciones Unidas, (2008), *Informe sobre los indicadores para promover y vigilar el ejercicio de los derechos humanos*. Ref. HRI/MC/2008/3; FIAN (2007) *Vigilando la acción estatal contra el hambre. Cómo usar las directrices voluntarias sobre el derecho a la alimentación para monitorear las políticas públicas.* Heidelberg, FIAN Internacional

V. Infancia y derechos. Aportes para la agenda pública

El análisis realizado da cuenta de la importancia de considerar los principios de universalidad e interdependencia de los derechos humanos en materia de infancia. A lo largo de los diferentes aspectos considerados en el documento, se pueden identificar varios niveles que se deben tener en consideración a la hora de evaluar los esfuerzos y políticas implementadas por los Estados en relación con los compromisos asumidos en los pactos y tratados internacionales suscriptos dirigidos a niños, niñas y adolescentes. En rigor, el desarrollo de indicadores de derechos humanos es uno de las estrategias, que integrada a otros elementos de política pública, especialmente la transversalización de enfoque de derechos, género y etnia, permitan aproximar vías de evaluación y de diseño de políticas públicas que avancen en la efectivización de los derechos de los niños, niñas y adolescentes.

En rigor, la utilización de indicadores de derechos humanos como un mecanismo de exigibilidad presenta múltiples ventajas, las que fueron descriptas a lo largo del documento, pero principalmente empodera a los sujetos titulares de derechos en su vínculo con el Estado como responsable de satisfacer el contenido de los mismos. A su vez, no sólo permite mejorar el mecanismo de seguimiento de los organismos de supervisión de tratados internacionales de derechos humanos sino que constituye una herramienta útil para los Estados a modo de "autoevaluación" de sus políticas, lo que a su vez, permite realizar ajustes y mejoramiento de la actividad estatal. Es decir, la incorporación de indicadores permitirá fiscalizar si el diseño, ejecución y evaluación de las políticas públicas dirigidas a la infancia sigue los principios establecidos por el enfoque de derechos humanos o, en su caso, esta herramienta colaborará en su reforma para adaptarlas a dicho enfoque. Por otro lado, este mecanismo de medición permitirá mejorar y/o crear nuevos mecanismos de generación y circulación de información pública entre las diversas agencias estatales así como también permitirá generar y difundir nueva información pública y promover acciones vinculadas con la rendición de cuentas.

La propuesta de una serie de indicadores que fue presentada apunta a poder identificar, entre otros déficit, las brechas en términos de capacidades estatales presentes en la acción pública en materia de infancia. Por caso, será muy difícil revertir hábitos nutricionales de corte asistencialista si no se aborda el derecho a la alimentación adecuada en el marco de un debate amplio de seguridad alimentaria y nutricional, en donde el eje sea el derecho de los niños a ser cuidados pero también donde las mujeres puedan ejercer su autonomía en relación al destino de "cuidadoras" que les ha asignado la burocracia asistencial abonado por la división sexual del trabajo imperante en nuestras sociedades. Niños, niñas y adolescentes y mujeres son sujetos autónomos portadores de derechos

humanos que deben ser considerados como tales y no como el "eslabón" de éxito en la ejecución de un plan social o de una política de seguridad alimentaria.

Gran parte de las intervenciones fragmentadas que se han realizado desde distintos programas sociales en la región, destinados a la infancia, han redundado en el desarrollo de prácticas de cuidado y hábitos nutricionales por fuera de requerimientos de integralidad de los derechos humanos. Por ende, la demanda se concentra, y se refuerza desde un enfoque de derechos, en la necesidad de implementar acciones integrales y no sectoriales y desintegradas. Recuperar el diseño de políticas de corte universal, como imperativo de la aplicación de un enfoque de derechos, es una demanda clara de los propios sistemas de políticas sociales, ya que por más que se siga ampliando la cobertura de programas de transferencias condicionadas u otro tipo de programas dirigidos a la infancia, siguen menoscabando el ejercicio integral de los derechos de ciudadanía.

Es altamente recomendable que las burocracias estatales, en sus tres poderes, asuman que es urgente establecer políticas integrales y no continuar con acciones desintegradas y superpuestas que contribuyen a dispersar recursos —económicos, humanos, técnicos— sin ser efectivas en torno a superar las vulnerabilidades presentes e incluso las brechas existentes en materia de capacidades institucionales.

En rigor, no se puede desconocer, en cualquier propuesta de política, sea para su implementación o para su evaluación o monitoreo a partir de indicadores como los aquí propuestos, la vinculación entre la infancia, el cuidado, y las estrategias alimentarias. No hay forma de sortear la confluencia de las mujeres como principales articuladoras de las políticas asistenciales —en su rol de receptoras de programas y cuidadoras— ante la ausencia de una institucionalidad en relación con el cuidado de los niños, niñas y adolescentes. Es inminente la necesidad de revisar las acciones públicas actualmente implementadas en América Latina, las que a pesar de la retórica se basan en lógicas asistenciales en vez de estar asentadas sobre derechos.

De este modo, las políticas públicas integrales deben complementarse con el establecimiento de procedimientos que permitan al niño, niña u adolescente poder exigir sus derechos. Es necesario que pueda ser oído y participar activamente lo que implica una oportunidad de expresarse, requerir de asistencia técnica y la información necesaria para ello. Deben, por tanto, generarse mecanismos y vías institucionales que habiliten al niño poder expresar sus opiniones e intereses —que pueden distar de los intereses de sus padres o tutores— y que por tanto pueda exigir la concreción de sus derechos como sujeto titular autónomo.

Los distintos estándares de cumplimiento del derecho a la alimentación y al cuidado deben efectivizarse a partir de contar con sistemas de políticas sociales donde el contenido mínimo de cada uno de los derechos sea efectivamente un piso y no un techo, como en muchos casos, que se garanticen recursos públicos y que los mismos sean distribuidos en el marco de procesos de coordinación territorial y local y que el principio de progresividad sea el eje rector en la implementación de políticas públicas.

En rigor, las políticas públicas integrales deben complementarse con el establecimiento de procedimientos específicos que garanticen el acceso a la seguridad y soberanía alimentaria y al ejercicio del derecho al cuidado, preservando el principio de igualdad y no discriminación y garantizando mecanismos de acceso a la justicia en sentido amplio y de participación.

Si bien el sistema de indicadores de derechos humanos, que tal como se ha enfatizado está en proceso de maduración y construcción, se presenta como una herramienta robusta desde numerosos espacios (diseño y evaluación de políticas de los tres poderes del Estado, supervisión y monitoreo internacional y empoderamiento ciudadano) por lo que no debe sobrestimarse su potencialidad. El diseño e implementación de indicadores de derechos humanos puede —y debe— jugar un rol transcendental en la transformación de la acción pública estatal, pero no es el único elemento de la acción pública y de exigibilidad de derechos. Solo en la medida que se integre al conjunto del accionar estatal se avanzará en una mayor institucionalidad y garantías en materia de derechos humanos fundamentales.

Bibliografía

Abramovich, Víctor y Christian Courtis (2002), *Los derechos sociales como derechos exigibles*, Madrid, Editorial Trotta.

Abramovich, Víctor (2006), "Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo", *Revista de la CEPAL*, N° 88, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), abril, Publicación de las Naciones Unidas.

Abramovich, Víctor y Laura Pautassi (2009), "El enfoque de derechos y la institucionalidad de las políticas sociales", *La revisión judicial de las políticas sociales. Estudio de casos*, Abramovich, V. y Laura Pautassi (comps.), Buenos Aires, Editores del Puerto.

Abramovich, Víctor y Laura Pautassi (comps.) (2010), *La medición de derechos en las políticas sociales*, Buenos Aires, Editores del Puerto.

Aguirre, Patricia (2005), *Estrategias de consumo. Qué comen los argentinos que comen*, Buenos Aires, Miño y Davila/CIEPP.

Alston, Philip y Bridget Gilmour-Walsh (1997), *El interés superior del niño. Hacia una síntesis de los derechos del niño y de los valores culturales*, Buenos Aires, Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF).

Cecchini, Simone (2010), "Indicadores sociales y derechos humanos: algunas reflexiones conceptuales y metodológicas", *La medición de derechos en las políticas sociales*, Abramovich, Víctor y Laura Pautassi (comps.), Buenos Aires, Editores del Puerto.

CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2009), *Panorama Social de América Latina 2009* (LC/G.2423-P), Santiago de Chile, Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.09.II.G.135, noviembre.

CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) y UNICEF (Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia) (2012), *Guía para estimar la pobreza infantil. Información para avanzar en el ejercicio de los niños, niñas y adolescentes* (LC/M.2), Publicación de las Naciones Unidas.

_____ (2010), *Pobreza Infantil en América Latina y el Caribe* (LC/R.2168), Santiago de Chile, Publicación de las Naciones Unidas.

CIDH (Comisión Interamericana de Derechos Humanos) (2008a), *La Infancia y sus derechos en el Sistema Interamericano de Protección de Derechos Humanos*, Doc. 34 (OEA/Ser.L/ V/II.133), Washington D.C., Organización de Estados Americanos (OEA), octubre.

_____ (2008b), *Lineamientos para la elaboración de indicadores de progreso en materia de derechos económicos, sociales y culturales*, Doc. 14 rev. 1 (OEA/Ser.L/V/II.132), Washington D.C., Organización de Estados Americanos (OEA), julio.

_____ (2000), *Segundo informe sobre la situación de los derechos humanos en el Perú*, Doc. 59 rev (OEA/Ser.L/V/II.106), Washington, DC, Organización de Estados Americanos (OEA), julio.
_____ (1999), *Informe Nº 41/99, caso 11.491, Menores detenidos contra Hondura*s, Washington D.C., Organización de Estados Americanos (OEA).
Cohen, Ernesto y otros (1998), *Metodología para el análisis de la gestión de Programas Sociales*. Volumen I y II, *Serie Políticas Sociales* (LC/L.1114/Add.1-P/E), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Publicación de las Naciones Unidas, junio.
Comité de Derechos Civiles y Políticos (Comité DCP) (1982), Observación general Nº 6: El derecho a la vida. (Artículo 6), Naciones Unidas.
Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Comité DESC) (1999), Observación general Nº 12: El derecho a una alimentación adecuada (artículo 11), Naciones Unidas.
_____ (1998), Observación general Nº 9: La aplicación interna del Pacto, Naciones Unidas.
_____ (1990), Observación General N°3: La índole de las obligaciones de los Estados Partes, Naciones Unidas.
Comité de los Derechos del Niño (CRC) (2011), Observación general Nº 13: Derecho del niño a no ser objeto de ninguna forma de violencia, Naciones Unidas.
_____ (2009), Observación General Nº 11: Los niños indígenas y sus derechos en virtud de la Convención, Naciones Unidas.
_____ (2009), Observación General Nº 12: El derecho del niño a ser escuchado, Naciones Unidas.
_____ (2007), Observación General Nº 10: Los derechos del niño en la justicia de menores, Naciones Unidas.
_____ (2006), Observación General Nº 9: Los derechos de los niños con discapacidad, Naciones Unidas.
_____ (2006), Observación General Nº 8: El derecho del Niño a la protección contra los castigos corporales y otras formas de castigo cruel o degradante (artículo 19, párrafo 2 del artículo 28 y artículo 37, entre otros), Naciones Unidas.
_____ (2005a), Observación General Nº 7: Realización de los derechos del niño en la primera infancia, Naciones Unidas.
_____ (2005b), Observación General Nº 6*:* Trato de los menores no acompañados y separados de su familia fuera de su país de origen, Naciones Unidas.
_____ (2003a), Observación General Nº 5: Medidas generales de aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño (artículos 4 y 42 y párrafo 6 del artículo 44), Naciones Unidas.
_____ (2003b), Observación General Nº 4: La salud y el desarrollo de los adolescentes en el contexto de la Convención sobre los Derechos del Niño, Naciones Unidas.
_____ (2003c), Observación General Nº 3: El HIV/sida y los derechos del niño, Naciones Unidas.
_____ (2002), Observación General Nº 2: El papel de las instituciones nacionales independientes de derechos humanos en la promoción y protección de los derechos del niño, Naciones Unidas.
_____ (2001), Observación General Nº1 párrafo 1 del artículo 29: Propósitos de la educación, Naciones Unidas.
Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2008) *Lineamientos para la elaboración de indicadores de progreso en materia de derechos económicos, sociales y culturales*, Organización de los Estados Americanos (OEA) Washington.
Consejo de Derechos Humanos (2010), *El derecho a la alimentación* (A/HRC/RES/13/4), Naciones Unidas, abril.
Corte Interamericana de Derechos Humanos (2002), *Condición Jurídica y Derechos Humanos del Niño. Opinión Consultiva OC-17/02, Serie A No. 17*, agosto.
_____ (1999), *Caso de los "Niños de la Calle" (Villagrán Morales y otros), Serie C Nº 63*.
Courtis, Christian (2010), "Apuntes sobre la elaboración y utilización de indicadores en materia de derechos económicos, sociales y culturales", *Derecho sociales: justicia, política y economía en América Latina*, Arcidiácono, Pilar, Nicolás Espejo Yaksic y César Rodríguez Garavito (comps.), Colombia, Siglo del Hombre Editores.

Daeren, Lieve (2005), *Mujeres pobres: ¿prestadoras de servicios y/o sujetos de derechos? Análisis y evaluación de programas de superación de la pobreza en América Latina desde una mirada de género*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago de Chile, agosto.

Earl, Sarah, Fred Carden y Terry Smutylo (2002), *Mapeo de alcances***.** *Incorporando aprendizaje y reflexión en programas de desarrollo*, Canadá, CIID-IDRC.

ECOSOC (Consejo Económico y Social) (2001), Informe Relator especial de las Naciones Unidas sobre el derecho a la alimentación (E/CN.4/2001/53), Publicación de las Naciones Unidas.

FAO (Organización de las Naciones Unidas para la agricultura y la alimentación) (2009a) *Methods to monitor the human right to adequate food*, Volume I, Roma, Publicación de las Naciones Unidas.

_____ (2009b), *Methods to monitor the human right to adequate food*. Volume II, Roma, Publicación de las Naciones Unidas.

FAO (Organización de las Naciones Unidas para la agricultura y la alimentación) (2009c), *Guía para legislar sobre el derecho a la alimentación*, Roma, Publicación de las Naciones Unidas.

_____ (2005), Directrices voluntarias en apoyo de la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional. El derecho a la alimentación, Roma, Publicación de las Naciones Unidas.

Fiss, Owen (1999), "Grupos y cláusula de igual protección" *Derecho y grupos desaventajados*, Gargarella, Roberto (1999) Barcelona, España, Editorial Gedisa.

Food First Information and Action Network (FIAN) (2007), *Vigilando la acción estatal contra el hambre. Cómo usar las directrices voluntarias sobre el derecho a la alimentación para monitorear las políticas públicas*, Heidelberg, FIAN Internacional.

Folbre, Nancy (2001), *The invisible Heart. Economics and Family Values*, New York, The New York Press.

Fraser, Nancy (2000), "Nuevas reflexiones sobre el reconocimiento", *New Left Review* en Español 4, Madrid, setiembre-octubre.

Gargarella Roberto (2006), "Theories of Democracy, the Judiciary and Social Rights", *Courts and Social Transformation in New Democracies. An institutional voice for the poor?*, Gargarella, Roberto, Pilar Domingo y Theunis Roux (eds.), Aldershot Editorial Ashgate.

Gargarella, Roberto (ed.) (1999), *Derecho y grupos desaventajados*, España, Editorial Gedisa.

International Institute for Educational Planning (IIPE-UNESCO), (2010), *Sistema de Información sobre los Derechos del Niño en la Primera Infancia en los países de América Latina. Marco teórico y metodológico*, libro digital uno, Organización de Estados Iberoamericanos.

Kabeer, Naila (1998), *Realidades trastocadas. Las jerarquías de género en el pensamiento sobre el desarrollo*, México, Editorial Paidós.

Kaztman, Rubén (2011), *Infancia en América Latina: Privaciones habitacionales y desarrollo de capital humano* (LC/W.431), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), Publicación de las Naciones Unidas, octubre.

Kymlicka, Wyne (1996), *Ciudadanía Multicultural*, Barcelona, Ed. Paidós.

Marco Navarro, Flavia (2009), *Legislación comparada en materia de familias. Los casos de cinco países de América Latina*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), Publicación de las Naciones Unidas.

_____ (2007), *El cuidado de la niñez en Bolivia y Ecuador: cuidado de algunos, obligaciones de todas*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Publicación de las Naciones Unidas.

Mizrahi, Mauricio (2009), "La participación del niño en el proceso y la normativa del Código Civil en el contexto de la ley 26.061", *Protección integral de derechos de niñas, niños y adolescentes*, García Méndez, Emilio (comp.), Buenos Aires, Editores del Puerto.

Moller Okin, Susan (1996), "Liberalismo político, justicia y género" en Carme Castells (Ed) "Perspectivas feministas en teoría política", Barcelona, España.

Morlachetti, Alejandro (2010), *Legislaciones nacionales y derechos sociales en América Latina. Análisis comparado hacia la superación de la pobreza infantil*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), Publicación de las Naciones Unidas.

Naciones Unidas (2011), *Informe de la Relatora Especial sobre la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía (*A/66/228), Publicación de las Naciones Unidas.

_____ (2010), *Directrices sobre las modalidades alternativas de cuidado de los niños* (AG/64/142), Publicación de las Naciones Unidas.

_____ (2008), *Informe sobre los indicadores para promover y vigilar el ejercicio de los derechos humanos* (HRI/MC/2008/3), Publicación de las Naciones Unidas.

_____ (2006), *Informe sobre indicadores para vigilar el cumplimiento de los instrumentos internacionales de derechos humanos* (HRI/MC/2006/7), Publicación de las Naciones Unidas.

_____ (2001), *Informe del Relator especial de las Naciones Unidas sobre el derecho a la alimentación* (E/CN.4/2001/53), Publicación de las Naciones Unidas.

OEA (Organización de Estados Americanos) (2011), *Indicadores de progreso para medición de derechos contemplados en el Protocolo de San Salvador* (OEA/Ser. L/XXV.2.1.GT/ PSSI/doc.2/11), Grupo de Trabajo Protocolo para el análisis de los informes previstos en el Protocolo de San Salvador, Washington D.C., diciembre.

Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (2006), *Preguntas Frecuentes sobre el Enfoque de Derechos Humanos en la cooperación para el desarrollo* (HR/PUB/06/8), Nueva York y Ginebra, Publicación de las Naciones Unidas.

Pautassi, Laura (2010), "Indicadores en materia de derechos económicos, sociales y culturales. Más allá de la medición", *La Medición de Derechos en las Políticas Sociales,* Abramovich, Victor y Laura Pautassi (comps), Buenos Aires, Editores del Puerto.

_____ (2007a), "¿Igualdad en la desigualdad? Alcances y límites de las acciones afirmativas", *Sur. Revista Internacional de Derechos Humanos*, N° 6, Red Universitaria de Derechos Humanos, San Pablo, junio.

_____ (2007b), El cuidado como cuestión social desde el enfoque de derechos. *Serie Mujer y Desarrollo* N° 87, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Pautassi, Laura, Faur Eleonor y Gherardi Natalia (2004), "Legislación laboral en seis países latinoamericanos. Avances y omisiones para una mayor equidad", *Serie Mujer y Desarrollo Nº 56*. Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Pautassi, Laura y Carla Zibecchi (2010), "La provisión de cuidado y la superación de la pobreza infantil. Programas de transferencias condicionadas en Argentina y el papel de las organizaciones sociales y comunitarias" (LC/L.3198-P/E), *Serie Políticas Sociales*, N°159, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Pautassi, Laura y María Nieves Rico (2011) "Licencias para el cuidado infantil. Derecho de hijos, padres y madres", *Desafíos. Boletín de la infancia y adolescencia sobre el avance de los Objetivos de Desarrollo del Milenio No 14*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF).

Pérez Manrique, Ricardo (2006), "Participación judicial de los niños, niñas y adolescentes", *Justicia y Derechos del niño*, N°8, Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF).

PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2000), *Informe sobre Desarrollo Humano 2000. Desarrollo humano y derechos humanos*, Madrid, Barcelona, México, Ediciones Mundi-Prensa.

Rico, María Nieves (coord.) (2011a), "El desafío de un sistema nacional de cuidados para el Uruguay", *Serie Seminarios y Conferencias*, N° 66(LC/L.3359), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), agosto.

Rico, María Nieves (2011b), "Crisis del cuidado y políticas públicas: el momento es ahora", *Las familias latinoamericanas interrogadas. Hacia la articulación del diagnóstico, la legislación y las políticas*, *Serie Seminarios y Conferencias*, N° 61 (LC/L.3296-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Febrero.

_____ (2005), *Apuntes sobre economía del cuidado*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), inédito.

Rico, María Nieves y Carlos Maldonado Valera (eds), (2011) "Las familias latinoamericanas interrogadas. Hacia la articulación del diagnóstico, la legislación y las políticas", *Serie Seminarios y Conferencias*, N° 61 (LC/L.3296-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Febrero.

Rodríguez Enríquez, Corina (2005), *Macroeconomía y Economía del cuidado: un abordaje conceptual preliminar*, Santiago de Chile, Centro de Estudios de la Mujer, inédito.

Serrano, Claudia (2005), "La política social en la globalización. Programas de protección en América Latina", *Serie Mujer y Desarrollo*, Nº 70 (LC/L.2364-P/E), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), agosto.

Türk, Danilo (1990), *The new international economic order and the promotion of human rights* (E/CN.4/Sub2/1990/19), Publicación de las Naciones Unidas, agosto.

UNICEF (Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia) (2011), *Estado mundial de la infancia 2011. La adolescencia. Una época de oportunidades*, Nueva York, Publicación de las Naciones Unidas, febrero.

Uprimny Yepes, Rodrigo y Sánchez Nelson Camilo (2010), "Juzgar y medir. El uso de indicadores de derechos humanos por la Corte Constitucional Colombiana", *La medición de Derechos en las Políticas Sociales*, Abramovich, Víctor y Laura Pautassi (comps), Buenos Aires, Editores del Puerto.

Zibecchi, Carla (2008), "Programas de transferencia de ingresos. ¿Más condicionalidades y menos derechos para las madres pobres? Un análisis en base a tres experiencias en América Latina", *Revista Aportes Andinos*, Nº 21, Quito, Universidad Andina Simón Bolívar.

Anexo

Observaciones Generales Comité Convención Derechos del Niño que hacen referencia a los indicadores

CUADRO A.1
CONVENCIÓN SOBRE LOS DERECHOS DEL NIÑO.
COMITÉ DE LOS DERECHOS DEL NIÑO

Observación General Nº 3 (2003) El VIH/SIDA y los derechos del niño	Párr. 40 e) y f) Indicadores	El Comité reafirma las recomendaciones que se formularon durante el día de debate general sobre la situación de los niños que viven en un mundo donde existe el VIH/SIDA (CRC/C/80) y encarece a los Estados Partes que: e) Reexaminen sus actividades de *acopio y evaluación de datos relacionados* con el VIH a fin de asegurarse de que cubran suficientemente a los niños tal como se definen en la Convención y estén *desglosadas por edad y sexo, a ser posible por grupos de cinco años e incluyan, en lo posible, a los niños pertenecientes a grupos vulnerables y a los que necesitan una protección especial.* *f) Incluyan, en sus procesos de preparación de informes conforme al artículo 44 de la Convención, información sobre las políticas y programas nacionales de VIH/SIDA y, en lo posible, sobre las asignaciones presupuestarias y de recursos a nivel nacional, regional y local, e indicando, dentro de estas categorías, la proporción asignada a la prevención, los cuidados, la investigación y la reducción de los efectos.(El resaltado es propio)*
Observación General Nº 4 (2003) La salud y el desarrollo de los adolescentes en el contexto de la Convención sobre los Derechos del Niño	Párr.13 Recopilación sistemática de datos	Es necesaria la recopilación sistemática de datos para que los Estados Partes puedan supervisar la salud y el desarrollo de los adolescentes. Los Estados Partes deberían adoptar un mecanismo de recopilación de datos que permitiera desglosarlos por sexo, edad, origen y condición socioeconómica para poder seguir la situación de los distintos grupos. También se deberían recoger datos y estudiar la situación de grupos específicos como son las minorías étnicas y/o indígenas, los adolescentes migrantes o refugiados, los adolescentes impedidos, los adolescentes trabajadores, etc. Siempre que fuera conveniente, los adolescentes deberían participar en un análisis para entender y utilizar la información de forma que tenga en cuenta la sensibilidad de los adolescentes.
Observación General Nº 5 (2003) Medidas generales de aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño (artículos 4 y 42 y párrafo 6 del artículo 44)	Párr.48 y 49 Recopilación y desglose de datos	La reunión de datos suficientes y fiables sobre los niños, desglosados para poder determinar si hay discriminaciones o disparidades en la realización de sus derechos, es parte esencial de la aplicación. El Comité recuerda a los Estados Partes que es necesario que la reunión de datos abarque toda la infancia, hasta los 18 años. También es necesario que la recopilación de datos se coordine en todo el territorio a fin de que los indicadores sean aplicables a nivel nacional. Los Estados deben colaborar con los institutos de investigación pertinentes y fijarse como objetivo el establecimiento de un panorama completo de los progresos alcanzados en la aplicación, con estudios cualitativos y cuantitativos. Las directrices en materia de presentación de informes aplicables a los informes periódicos exigen que se recojan datos estadísticos desglosados detallados y otra información que abarque todas las esferas de la Convención. Es fundamental no sólo establecer sistemas eficaces de reunión de datos, sino también hacer que los datos recopilados se evalúen y utilicen para valorar los progresos realizados en la aplicación, para determinar los problemas existentes y para informar sobre toda la evolución de las políticas relativas a la infancia. La evaluación requiere la elaboración de indicadores sobre todos los derechos garantizados por la Convención.

(continúa)

Cuadro A.1 (continuación)

Observación General Nº 6 (2005) Trato de los menores no acompañados y separados de su familia fuera de su país de origen	Párr. 98, 99 y 100 Recopilación y desglose de datos y estadísticas	Según la experiencia del Comité, los datos y estadísticas reunidos acerca de los menores no acompañados y separados de sus familias tienden a limitarse al número de llegadas o al número de solicitudes de asilo. Estos datos son insuficientes para un análisis detallado del ejercicio de los derechos de estos menores. Por otra parte, con frecuencia el acopio de datos y de estadísticas corre a cargo de diferentes ministerios u organismos, lo cual puede dificultar su análisis y presenta problemas potenciales en lo que respecta a la confidencialidad y el derecho a la intimidad del menor. Por tanto, la realización de un sistema detallado e integrado de acopio de datos sobre los menores no acompañados y separados es presupuesto de la articulación de políticas eficaces para el ejercicio de los derechos de estos menores. En términos ideales, el sistema contemplado debería permitir el acopio, entre otros, de los datos siguientes: datos biográficos básicos de cada menor (edad, sexo, país de origen y nacionalidad, grupo étnico, etc.), número total de menores no acompañados y separados que tratan de entrar en el país y número de entradas denegadas, número de solicitudes de asilo, número de representantes legales y tutores asignados a estos menores, situación jurídica y en términos de inmigración (es decir, solicitantes de asilo, refugiados, titulares de permiso de residencia temporal), alojamiento (es decir, en establecimientos, con familias o independiente), asistencia a la escuela o a la formación profesional, reunión familiar y número de menores retornados a su país de origen. Asimismo, los Estados Partes deberían examinar la conveniencia de reunir datos cualitativos que permitan analizar aspectos a los que se presta una atención insuficiente, por ejemplo, desapariciones de menores no acompañados y separados y repercusiones de la trata.
Observación General Nº 7 (2005) Realización de los derechos del niño en la primera infancia	Párr. 12 Principio de no discriminación Recopilación y desglose de datos	Los Estados Partes tienen la responsabilidad de vigilar y combatir la discriminación, cualquiera que sea la forma que ésta adopte y dondequiera que se dé, tanto en la familia como en las comunidades, las escuelas u otras instituciones. Inquieta especialmente la posible discriminación en cuanto al acceso a servicios de calidad para niños pequeños, en particular donde los servicios de atención de la salud, educación, bienestar y de otro tipo no tienen carácter universal y se proporcionan mediante una combinación de organizaciones públicas, privadas y de beneficencia. *Como primera medida, el Comité alienta a los Estados Partes a vigilar la disponibilidad y el acceso a servicios de calidad que contribuyan a la supervivencia y desarrollo de los niños pequeños, en particular mediante una recopilación sistemática de datos, desglosados según las principales variables que presenten los antecedentes familiares y las circunstancias del niño. (Resaltado es propio)*
	Párr. 39 Datos – Indicadores	Reunión y gestión de datos. El Comité reitera la importancia de contar con datos cuantitativos y cualitativos actualizados sobre todos los aspectos de la primera infancia para la formulación, supervisión y evaluación de los logros conseguidos, y para evaluar la repercusión de las políticas. El Comité es consciente de que muchos Estados Partes carecen de sistemas adecuados de reunión de datos a nivel nacional sobre la primera infancia en los múltiples aspectos contemplados en la Convención, y en particular que no se dispone fácilmente de información específica y desglosada sobre los niños en los primeros años de vida. El Comité insta a todos los Estados Partes que elaboren un sistema de reunión de datos e indicadores acorde con la Convención y desglosados por sexo, edad, estructura familiar, residencia urbana y rural y otras categorías pertinentes. Este sistema debería incluir a todos los niños hasta 18 años de edad, haciendo especial hincapié en la primera infancia, sobre todo en los niños pertenecientes a grupos vulnerables.
Observación General Nº 9 (2006) Los derechos de los niños con discapacidad	Párr. 19 Recopilación y desglose de datos y estadísticas	Para cumplir sus obligaciones, es necesario que los Estados Partes establezcan y desarrollen mecanismos para reunir datos que sean exactos, normalizados y permitan la desagregación, y que reflejen la situación real de los niños con discapacidad. La importancia de esta cuestión con frecuencia se pasa por alto y no se considera una prioridad a pesar de que tiene unos efectos importantes no solamente para las medidas necesarias en materia de prevención, sino también para la distribución de los recursos sumamente valiosos que se necesitan para financiar los programas. Uno de los problemas principales de la obtención de estadísticas exactas es la falta de una definición clara y ampliamente aceptada de discapacidad. Se alienta a los Estados Partes a que creen una definición apropiada que garantice la inclusión de todos los niños con discapacidad para que esos niños puedan beneficiarse de la protección y los programas especiales que se desarrollan para ellos. Frecuentemente se requieren medidas suplementarias para reunir datos sobre los niños con discapacidad porque a menudo sus padres o las personas que los cuidan los ocultan

(continúa)

Cuadro A.1 (continuación)

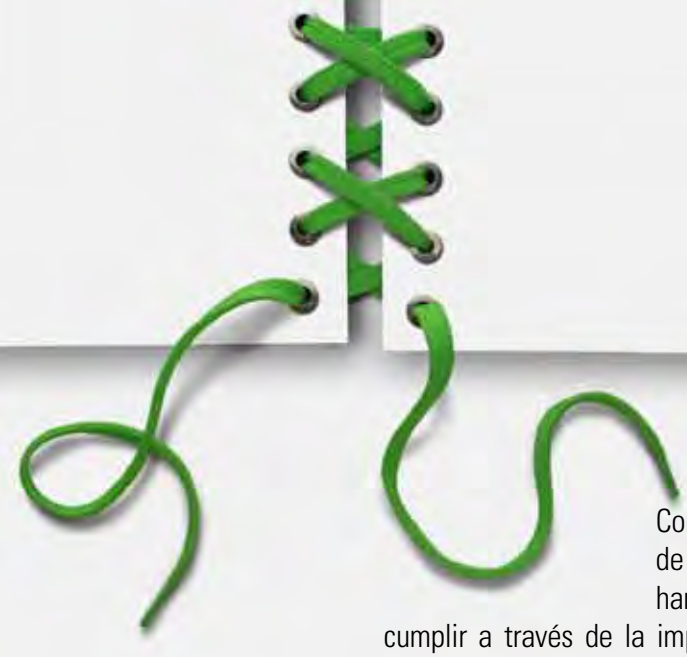
Observación General Nº 10 (2007) Los derechos del niño en la justicia de menores	Párr. 98 Recopilación y desglose de datos	Preocupa profundamente al Comité la falta de datos desglosados, ni siquiera básicos, sobre cuestiones como el número y el tipo de delitos cometidos por los menores, la utilización de la prisión preventiva y el promedio de su duración, el número de menores a los que se han aplicado medidas distintas de los procedimientos judiciales (remisión de casos), el número de niños condenados y el tipo de penas que se les han impuesto. El Comité insta a los Estados Partes a recopilar sistemáticamente datos desglosados sobre la administración de la justicia de menores, que son necesarios para la elaboración, aplicación y evaluación de políticas y programas de prevención y de respuesta efectiva, de conformidad con los principios y disposiciones de la Convención.
Observación General Nº 11 (2009) Los niños indígenas y sus derechos en virtud de la Convención	Párr. 26 Medidas: desglose de datos y elaboración de indicadores	Una de las medidas positivas que deberían adoptar los Estados partes consiste en reunir datos desglosados y elaborar indicadores con el fin de determinar en qué ámbitos sufren o podrían sufrir discriminación los niños indígenas. Es fundamental detectar las lagunas y barreras que impiden que los niños indígenas gocen de sus derechos, a fin de aplicar las medidas positivas apropiadas mediante la legislación, la asignación de recursos, las políticas y los programas.
	Párr. 80 Grupos prioritarios-Desglose de datos y elaboración de indicadores – efectividad de derechos	Los Estados partes, a fin de poner en práctica efectivamente los derechos que reconoce la Convención a los niños indígenas, tienen que promulgar las disposiciones legislativas apropiadas de conformidad con la Convención. Se deberían asignar recursos suficientes y adoptar medidas especiales en diversas esferas a fin de lograr efectivamente que los niños indígenas disfruten de sus derechos en pie de igualdad con los niños no indígenas. *Se deberían adoptar nuevas disposiciones para reunir y desglosar datos y para establecer indicadores a fin de evaluar hasta qué punto se da efectividad a los derechos de los niños indígenas.* Para que en la política y en la programación se tenga en cuenta el contexto cultural, los Estados partes deberían celebrar consultas con las comunidades indígenas y directamente con los niños indígenas. Se debería formar a los profesionales que trabajan con niños indígenas acerca de la forma de tener en cuenta los aspectos culturales de los derechos de los niños. *(El resaltado es propio)*
Observación General Nº 13 (2011) Derecho del niño a no ser objeto de ninguna forma de violencia	Párr. 42 a).v) Sistema de recopilación de datos	Las medidas administrativas deben reflejar la obligación de los gobiernos de establecer las políticas, programas y sistemas de vigilancia y supervisión necesarios para proteger al niño de toda forma de violencia. Se trata, entre otras, de las siguientes: a) *Al nivel de los gobiernos nacionales y locales*: *v) Establecer un sistema nacional amplio y fiable de recopilación de datos que garantice la supervisión y evaluación sistemáticas de sistemas (análisis de impacto), servicios, programas y resultados a partir de indicadores ajustados a normas universales y adaptados y orientados a metas y objetivos establecidos a nivel local. (El resaltado es propio)*
	Párr. 57.d y 58 Implementación de procedimientos Formulación de indicadores	Las medidas de protección mencionadas en los párrafos 1 y 2 del artículo 19 e integradas en un enfoque sistemático (…) exigen "procedimientos eficaces" que aseguren su aplicación, su calidad, su pertinencia, su accesibilidad, su impacto y su eficacia. Estos procedimientos deberían ser los siguientes: d) *Formulación de objetivos e indicadores mensurables relativos a las políticas, los procesos y los resultados para los niños y las familias.* *Los indicadores de resultados deben referirse al desarrollo positivo y el bienestar del niño como persona titular de derechos, y no limitarse a la incidencia, la prevalencia y los tipos o el alcance de la violencia. También se deben tener en cuenta las investigaciones de muertes de niños, los casos de lesiones graves, las encuestas y los exámenes sistémicos para identificar las causas fundamentales de la violencia y recomendar medidas correctivas.* Las investigaciones deben basarse en el acervo existente de conocimientos sobre la protección del niño a nivel nacional e internacional, y beneficiarse de la colaboración interdisciplinaria e internacional para crear la mayor complementariedad posible. *(El resaltado es propio)*

(continúa)

Cuadro A.1 (conclusión)

	Párr.72.j Adopción de medidas Establecimiento de indicadores – Recopilación de datos	Es preciso incorporar los elementos siguientes a todas las medidas (legislativas, administrativas, sociales y educativas) y en todas las etapas de la intervención (desde la prevención hasta la recuperación y la reintegración): j) Rendición de cuentas. Hay que garantizar que los Estados partes, los organismos y organizaciones nacionales y locales y las entidades pertinentes de la sociedad civil colaboren activamente entre sí para establecer normas, *indicadores*, instrumentos y sistemas de vigilancia, medición y evaluación, y los utilicen para cumplir sus obligaciones y compromisos de proteger a los niños contra la violencia. *El Comité ha manifestado constantemente su apoyo a los sistemas de rendición de cuentas, en particular mediante la reunión y el análisis de datos, la elaboración, la vigilancia y la evaluación de indicadores y el apoyo a las instituciones independientes de defensa de los derechos humanos.* El Comité recomienda a los Estados partes que publiquen un informe anual sobre los avances logrados en materia de prohibición, prevención y eliminación de la violencia, que lo presenten al Parlamento para que sea objeto de examen y debate y que inviten a todos los interesados a responder a la información que figure en el informe. *(El resaltado es propio)*
	Párr. 75. C Elaboración de indicadores	Es necesario también invertir en los siguientes sectores a nivel internacional, para ayudar a los Estados partes a cumplir las obligaciones que les incumben en virtud del artículo 19: c) Recursos técnicos: *indicadores basados en datos, sistemas, modelos (incluidos modelos de legislación), instrumentos, directrices, protocolos y normas sobre prácticas óptimas, destinados a las comunidades y los profesionales, con orientaciones sobre el modo de adaptarlas a diferentes contextos; una plataforma para el intercambio y la consulta sistemáticos de la información (conocimiento y práctica); claridad y transparencia universales en la elaboración de presupuestos para la defensa de los derechos del niño y la protección del menor, así como la vigilancia de los resultados de la protección del menor en los ciclos de expansión y depresión económica y en circunstancias difíciles (la asistencia técnica se debe establecer progresivamente, mediante información, modelos y actividades conexas de formación). (El resaltado es propio)*

Fuente: Elaboración propia en base a Observaciones Generales del CRC.



Con la ratificación de Tratados y Pactos internacionales de derechos humanos, los Estados de América Latina han asumido numerosas obligaciones que deben cumplir a través de la implementación de políticas públicas. Con ello, se han comprometido a la incorporación de un enfoque de derechos humanos en el diseño y ejecución de las políticas que implementen dentro de sus jurisdicciones. Es así que los Estados deben respetar, proteger y garantizar un conjunto amplio de derechos económicos, sociales y culturales (DESC), y de acuerdo a la Convención de los Derechos del Niño, reconocer a los niños, niñas y adolescentes como legítimos titulares y sujetos de derecho.

En este estudio se identifican instrumentos que permitan desarrollar metodologías para medir el cumplimiento de las obligaciones estatales a partir de la definición de indicadores y otros mecanismos de seguimiento, considerando en la propuesta los principios de universalidad, indivisibilidad, e interdependencia de los derechos humanos. En particular, se analizan el derecho a la alimentación como derecho humano transversal y esencial para garantizar el goce de otros derechos, y el derecho al cuidado que compete directamente a los niños y niñas, y que demanda instrumentos específicos que permitan su medición. A partir de estos aportes, se analizan los principales ejes que deben contemplar las políticas de infancia desde un enfoque de derechos humanos y la obligación de implementar medidas hasta el máximo de los recursos disponibles en los países, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, la plena efectividad de los derechos humanos.

CEPAL

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)
Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC)
www.cepal.org

http://dds.cepal.org/infancia/