

# **Incidencia en políticas públicas y construcción de la ciudadanía**

**Inés González Bombal**

**Candelaria Garay**

## **1. Introducción**

El trabajo que se presenta a continuación forma parte de una iniciativa llevada adelante por investigadores de Argentina, Brasil y Colombia orientada a desarrollar estrategias de fortalecimiento de la capacidad institucional de las organizaciones de la sociedad civil (OSC) para incidir en la formulación y control de las políticas públicas en el área social.<sup>1</sup>

La centralidad de dicha iniciativa surge de las transformaciones - registradas a partir de los 90s- en las relaciones entre el Estado y la sociedad civil, que otorgan un rol protagónico a las organizaciones en el desarrollo social y la construcción de la ciudadanía.

En la mayor parte de los países de América Latina, la visibilidad de las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) es un fenómeno creciente. La consolidación y profundización de las democracias en el continente, los procesos de descentralización, así como las redefiniciones del papel del Estado en materia de formulación de políticas e implementación de programas sociales, han contribuido de manera importante a legitimar las OSC en el campo político y social. Los lineamientos de los organismos multilaterales promoviendo una mayor participación de las organizaciones ciudadanas en el diseño, ejecución y control de la política social, han contribuido a su visibilidad y a los nuevos roles de estas organizaciones.<sup>2</sup> En este nuevo contexto, el marco institucional en el que se desenvuelven las relaciones de estas OSC con los Estados se ha ampliado y los espacios para la participación en procesos de consulta, decisión, gestión; y control de las políticas

---

<sup>1</sup> El equipo de investigadores está formado por Carlos Acuña (Argentina); Inés González Bombal (Argentina); Leihla Landim (Brasil) y Rodrigo Villar (Colombia). Parte de la introducción de este trabajo fue elaborado por el equipo de investigadores anteriormente citados, como justificación de la propuesta de investigación en la que se enmarca el trabajo de las autoras.

<sup>2</sup> Ver por ejemplo el apartado "Bringing the State Closer to the People" del World Development Report de 1997. O la introducción del libro de Judith Tendler, *Good Government in the Tropics*. The John Hopkins Press. 1997.

públicas se ha multiplicado.<sup>3</sup>

A pesar de la ampliación de posibilidades de incidencia en las políticas públicas y de la acción creciente en la esfera pública de las OSC, las ofertas recientes de formación y capacitación de recursos humanos para estas organizaciones, han enfatizado aspectos organizacionales relacionados con la gestión y administración de los servicios sociales, dejando en un segundo lugar los aspectos relacionados con la deliberación pública y la influencia en políticas. Estas últimas funciones, esenciales para la profundización de la democracia, tampoco han sido objeto central del desarrollo teórico sobre el sector, ni ejes para la documentación de prácticas de las OSC.<sup>4</sup>

Esta propuesta busca contribuir al desarrollo de la capacidad institucional de las OSC para participar activamente en el debate público y en la incidencia sobre políticas, a través del análisis de esta temática, de la sistematización y aprendizaje de experiencias en este campo, de la sustentación de la importancia de estas funciones para el desarrollo de las OSC y de la formulación de estrategias de formación que complementen el énfasis en gestión administrativo y de desarrollo de proyectos sociales ofrecidas para el sector

Los esfuerzos organizados de la ciudadanía para participar en decisiones públicas, (leyes o políticas) se hacen a través de diversos mecanismos. Estos pueden ser: incidencia directa sobre legisladores o tomadores de decisión de agencia gubernamentales (“lobby”); incidencia indirecta a través de campañas de movilización social y formación de alianzas para la promoción de agendas específicas; participación en consejos de planificación o concertación de políticas nacionales, departamentales o municipales de carácter general o sectorial; influencia en las propuestas de candidatos o de partidos políticos; desarrollo de casos judiciales para establecer jurisprudencia en torno a derechos económicos, sociales y políticos de la ciudadanía; desarrollo y difusión de investigaciones en temas sociales relevantes. Otra herramienta de gran importancia para incidir en políticas públicas es el impacto de las innovaciones alcanzada en proyectos de pequeña escala probadas por OSC al campo mayor de programas gubernamentales. A nivel del seguimiento de políticas y programas, las OSC también han desarrollado diferentes estrategias de control social.

---

<sup>3</sup> Ver Fabio E. Velázquez. 1997. Descentralización y gestión local en América Latina. En América Latina: Entre el desencanto y la esperanza. Taller de Experiencias en Apoyo a Procesos de Democratización en América Latina.. Editado por EZE. Asociación Protestante de Cooperación para el Desarrollo.

<sup>4</sup> Ver Bonamusa, Margarita y Rodrigo Villar. Estructura de Oportunidades Políticas y Advocacy: Elementos para un Modelo Político del Tercer Sector. Ponencia presentada al Primer Encuentro de la Red de Investigaciones sobre el Tercer Sector en América Latina. Rio de Janeiro. Abril. 1998

Estos esfuerzos por incidir en las políticas públicas, requieren de capacidades institucionales que pueden ser potenciados a partir de estrategias de capacitación adecuadas a las instituciones del sector y a los contextos políticos en los que se desenvuelven. El desarrollo de estas capacidades requiere de marcos de referencia que ubiquen la función de incidencia en políticas y de deliberación pública de las OSC en el contexto de la democracia; y de herramientas analíticas para entender los planteos actuales sobre el papel del Estado y la sociedad civil en la política social. Requiere también de repertorios amplios de estrategias eficaces para la incidencia en políticas, así como del desarrollo de las habilidades y competencias necesarias para la planificación e implementación de estas estrategias.

Para el desarrollo de estas capacidades es posible aprender de las propuestas de formación desarrolladas en otros países, así como de la sistematización y análisis de las experiencias de incidencia en políticas que hayan tenido lugar en América Latina. Las propuestas de formación desarrolladas por ONG o instituciones académicas del Norte constituyen un material valioso para ser adaptado a las condiciones específicas de América Latina. La experiencia de incidencia en las políticas de las OSC en América Latina, aunque ha sido importante, no tiene un nivel adecuado de sistematización que permita extraer los aprendizajes necesarios para el desarrollo de modelos de formación de recursos humanos y de desarrollo de capacidad institucional en esta área. Este es un trabajo que apenas está empezando a desarrollarse y que debe ser profundizado, pues es una fuente esencial para el desarrollo de la capacidad institucional de las OSC en América Latina.<sup>5</sup>

También se requiere tener marcos de referencia y avances de investigación que permitan dar respuesta a preguntas tales como: **¿Las OSC participan en políticas sociales? ¿Quién participa (ONGs y otros actores de la sociedad civil)? ¿Por qué se participa? Esta participación es simplemente el resultado de una nueva forma más**

---

<sup>5</sup> Ver por ejemplo, la iniciativa de Nexus de realizar un trabajo de sistematización de experiencias de presión política en ocho países de América Latina. y el trabajo de Candido Grzybowski. Presión Política, Movilización y Lobbying. En América Latina: Entre el desencanto y la esperanza. Taller de Experiencias en Apoyo a Procesos de Democratización en América Latina.. Editado por EZE. Asociación Protestante de Cooperación para el Desarrollo. Esta también el trabajo reciente (1998) de Margaret Keck y Kathryn Sikkink, "Activists Beyond Borders. Advocacy Networks in International Politics", publicado por Cornell University Press, que incluye ejemplos de América Latina en materia de Derechos Humanos, Medio Ambiente y Violencia contra la Mujer.

**abierta de diseñar e implementar políticas públicas (lectura funcional); o es producto de cómo sectores de la sociedad civil logran su inclusión vía el conflicto o su capacidad de vetar la política en cuestión (lectura más ligada a los problemas del poder); o es finalmente una resultante de una articulación de funcionalidad y conflicto?**

Los estudios de casos tendrán que profundizar en aspectos de la participación en políticas sociales y su eficacia aportando elementos de juicio en referencia a: **¿Cómo y en qué se participa (en todo el proceso de la política, sólo en su diseño, sólo en su implementación, sólo en la administración de los fondos de los programas que constituyen la política en cuestión? ¿Se controla o no se controla? ¿Quién controla? ¿Cómo y qué se controla?**

Este proyecto ha comenzado a partir de la producción de estudios de casos y elaboración de conclusiones en base a la recolección de experiencias en Argentina, Brasil y Colombia referidas al área de política social, esperando que este avance contribuya en el futuro para el desarrollo de trabajos similares en otros países y para otras áreas.

En una segunda fase, en base a la experiencia recogida, se espera avanzar en la implementación de una propuesta de capacitación adaptada al contexto latinoamericano y orientada al desarrollo de habilidades en la OSC para la incidencia y el control de políticas públicas.

Es así que el estudio de experiencias de influencia en políticas llevadas a cabo por OSC en los países participantes, constituye un componente central del proyecto. Dichas experiencias serán un aporte fundamental a la hora de desarrollar estrategias de fortalecimiento de las OSC debido a que no hay en América Latina un nivel adecuado de sistematización de actividades de incidencia que permita extraer los aprendizajes necesarios para el desarrollo de modelos de formación de recursos humanos y de promoción de las capacidades institucionales en el área.

Por otra parte, además de proveer de insumos para el desarrollo de estrategias de fortalecimiento de las organizaciones de la sociedad civil; a través de los estudios de caso se intenta abrir un campo de investigaciones sobre incidencia en políticas públicas por parte de las organizaciones de la sociedad civil en América Latina.

En el presente estudio abordaremos, a continuación, uno de los estudios de caso que están siendo llevados adelante en Argentina, en el marco del proyecto descripto. <sup>6</sup>

---

<sup>6</sup> Además del estudio de caso que se presenta a continuación, en Argentina se está llevando a cabo un estudio a cargo del Dr. Carlos H. Acuña sobre el Programa Materno Infantil Nutrición (PROMIN).

La agencia seleccionada es una red de organizaciones: el Comité de Seguimiento y Aplicación de la Convención sobre los derechos del niño, dedicado al seguimiento de la aplicación de dicha normativa en Argentina.

## **2. Elementos a tener en cuenta para el análisis de la incidencia en políticas públicas**

Ahora bien ¿Cuáles son los elementos a tener en cuenta a la hora de analizar las experiencias de incidencia de las organizaciones de la sociedad civil en las políticas públicas?

En primer lugar es preciso aclarar que para el desarrollo concreto del estudio de caso, enmarcado en el proyecto anteriormente descrito, nos interesan las experiencias de influencia de OSC o *policy advocacy* en políticas sociales, orientadas a transformar las condiciones de vida de sectores pobres o vulnerables de la población.

Por *policy advocacy* entendemos, siguiendo a Craig Jenkins<sup>7</sup>, los intentos de influir sobre las decisiones de elites institucionales, en todos sus niveles de acción, en función de intereses colectivos o de grupos sub-representados - incorporando en esta última categoría al público en general -. Esta enunciación de la incidencia en políticas supone a su vez una interpretación procesual de las políticas públicas, esto es, que considere a cada política pública como un proceso<sup>8</sup> compuesto por diferentes etapas o fases que esta atraviesa; y que comprenden desde la construcción de un problema público, su incorporación en la agenda gubernamental, el diseño de la política, su implementación y la evaluación o monitoreo del conjunto de estrategias llevadas adelante. En cada una de estas fases, la presencia del componente decisional es fundamental; y las estrategias de influencia desarrolladas por las OSC variarán de una fase a otra: la implementación supone acciones de incidencia diferentes de las desarrolladas en el monitoreo o evaluación de una política, etc.

Asimismo, estas acciones, diferenciadas de acuerdo a las fases de la política involucradas, demandan el potenciamiento de capacidades institucionales apropiadas para llevarlas a cabo. Así una estrategia orientada a determinar la inconstitucionalidad de una norma X, requerirá la existencia de ciertas habilidades por parte de la institución, diferentes de las

---

<sup>7</sup>Craig Jenkins J. (1995) *Nonprofit organizations and policy advocacy* en *The Nonprofit Sector: A Research Handbook*, Editado por Walter Powell, Yale University Press, New Heaven.

<sup>8</sup>Aguilar Villanueva L. (1996): *Estudio introductorio* en AAVV **Problemas públicos y Agenda de gobierno**, Ed. Porrúa, México

necesitadas para colocar un tema en la agenda y llamar la atención de los medios. En el primer caso, la organización necesitará capacidades de análisis y, probablemente, de formulación de alternativas de política, a la vez que los recursos necesarios para acceder a la presentación judicial. El segundo caso, por su parte, supone la adquisición de recursos complementarios que permitan atraer la atención de los medios o la prensa.

En el proceso de incidencia en las políticas públicas por parte de las OSC, creemos que se deben analizar las diferentes fases de la política involucradas:

- Construcción del problema público
- incorporación del problema en la agenda
- formulación de una política pública
- implementación
- monitoreo/evaluación/control

También consideramos las estrategias y mecanismos de influencia utilizados. En este sentido, vemos que las estrategias de incidencia llevadas adelante por las organizaciones de la sociedad civil se traducen en repertorios de acciones<sup>9</sup> cuyo desarrollo está en estrecha vinculación con las prácticas de acción vigentes en el campo particular de incidencia. (salud, derechos humanos, etc.); con las fases de la política sobre las que se actúa; y con las capacidades institucionales de la organización en cuestión.

Entre los mecanismos de influencia que encontramos pueden identificarse: el lobby; la participación en consejos; presentación de propuestas alternativas de políticas; controles y auditorías; presentación de casos legales; campañas de opinión pública; protestas y movilizaciones sociales, etc.

El caso que hemos seleccionado para el análisis de la incidencia de las organizaciones de la sociedad civil en el proceso de las políticas sociales en Argentina: el Comité de Seguimiento y Aplicación de la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño; se caracteriza por el desarrollo de actividades de influencia en dos fases precisas de la política pública: la formación de la agenda; y el monitoreo y control de las políticas desarrolladas.

Sobre el caso en detalle avanzaremos a continuación.

### **3. La experiencia de El Comité de Seguimiento y Aplicación de la Convención**

---

<sup>9</sup>Tomamos el término de Tilly Charles (1986) *The Contentious French*, Harvard University Press, Cambridge; y de Tarrow, Sidney (1994) *Power in Movement*, Cambridge University Press.

## **Internacional sobre los Derechos del Niño**

### **3.1. Introducción**

El Comité de Seguimiento y Aplicación de la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño surgió en 1991, al poco tiempo de la sanción de la Convención como ley Nacional nro. 23.849, en diciembre de 1990. Se creó como un ámbito de discusión conformado por una serie de organizaciones dedicadas a la defensa y promoción de los derechos de la infancia.

Actualmente el Comité se encuentra en vías de constituirse en una organización de segundo grado integrada por una red de 24 organizaciones de Capital y Gran Buenos Aires; y mantiene contactos con otras 10 organizaciones del interior del país, aunque estas aún no han ingresado formalmente en la red.

Las organizaciones que integran el Comité son significativas en su campo, la coalición ha logrado reunir aliados de mucho prestigio como es el caso de las Abuelas de Plaza de Mayo y la Sociedad Argentina de Pediatría; como también han conseguido el apoyo de entidades como UNICEF. A esto se suma la contribución que reciben de organizaciones especializadas en cuestiones estratégicas para su trabajo: centros especializados en temas jurídicos y equipos de investigación sobre la problemática infantil -como es el caso de un área de estudios de la Universidad de Buenos Aires- que les proveen de información crítica, etc.

En materia de financiamiento, el Comité recibe el apoyo de UNICEF, de Radda Barnen (Suecia), de la embajada de Holanda y de la Unión Europea. Los fondos específicos para su funcionamiento son muy bajos, ya que la postura crítica que asume respecto del estado obstaculiza la recepción de fondos públicos, sobretudo a nivel nacional.

Una cuestión a tener en cuenta es que el Comité prácticamente no implementa políticas sociales y tiene cierto nivel de diferenciación - y de conflicto- con las instituciones que son puras proveedoras de servicios asistenciales. Sobre este punto volveremos a lo largo del trabajo.

***Principales actividades que realiza el Comité:***

---

- Redacción del Informe No Gubernamental sobre la aplicación de la Convención en Argentina.
- Recepción de denuncias de violaciones a los derechos de los niños y derivación de los casos a organizaciones especializadas.
- Lobby legislativo: presión en la elaboración de leyes que afectan derechos de la infancia.
- Participación en el Consejo de la Niñez y la Adolescencia del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.
- Realización de campañas de educación y concientización pública sobre los derechos de la infancia.
- Control sobre organismos públicos que ejecutan políticas dirigidas a la Minoridad, muy especialmente el Consejo Nacional del Menor y la Familia.
- Campaña de concientización de Jueces de Menores que atienden casos significativos y deciden sobre situaciones que pueden operar como “leading cases”.
- Cursos de capacitación sobre los derechos de los niños para instituciones proveedoras de servicios, que participan en la implementación del PROAMBA (Programa de Asistencia a Menores de la Provincia de Buenos Aires).
- Promoción de derechos e incidencia en la toma de decisiones en los niveles institucionales de implementación (directores de escuela, médicos).

### **3.2. Incorporación de la Convención por los derechos de la Infancia a la ley Argentina**

La Convención por los Derechos de la Infancia actualmente forma parte de los tratados internacionales incorporados a la Constitución Nacional reformada en 1994.



Sin embargo su ingreso a la legislación argentina data de 1990, cuando fue sancionada como ley Nacional Nro. 23.890. Según sostienen especialistas del tema, la convención fue introducida dentro del campo legal en momentos en que era escasamente conocida.

Efectivamente, su inclusión no fue precedida por debates ni consultas con actores relevantes dentro de la temática, sino más bien formó parte de un "paquete" de medidas tomadas para posicionar la imagen internacional del gobierno. Fue claramente una señal hacia afuera, articulada por un gobierno cuya política en materia de derechos humanos era fuertemente cuestionada luego de los indultos presidenciales que liberaron a los responsables de la violación de derechos humanos durante la última dictadura militar.

El silencio y circunspección con la cual la ley fue sancionada explica, en parte, su falta de conocimiento y aplicación por parte de las autoridades judiciales quienes hasta un renombrado fallo de la Corte Suprema de Justicia<sup>10</sup>, que estableció la aplicación de la ley, no la ponían en vigencia

Esto evidencia que al sancionar la Ley 23.890, el congreso resolvió cuestiones puramente políticas e internacionales, sin pensar, como dice la famosa frase de los especialistas en políticas públicas: ¿Qué pasa con las políticas una vez que son sancionadas? La implementación de la ley permaneció ajena a las decisiones gubernamentales.

Es preciso aclarar que la Convención no se sancionó en su cuerpo completo: Se introdujeron tres reservas que encuadran dentro de los parámetros legales argentinos:

- La ley cuestionó el artículo 1 del tratado internacional estableciendo que entiende por niño a todo ser humano desde el momento de la concepción hasta los 18 años. ( la convención parte del nacimiento)
- En materia de planificación familiar, estableció que es responsabilidad de los padres y no del Estado como establece la Convención, encargarse de la misma. El Estado debe limitarse a orientar la educación de los padres hacia una paternidad responsable.
- La ley 23.890 *prohíbe terminantemente* la participación de los niños en conflictos armados, como lo establece el artículo 41 de la Constitución Nacional.

---

<sup>10</sup>.Ekmekdjian c/Sofovich, citado en Belhoff M. (1998) La aplicación directa de la Convención Internacional sobre los derechos del niño en el ámbito interno, en Abregú M. y Courtis Ch. (comp.) La aplicación de los tratados sobre derechos humanos en los tribunales locales; Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS); Ediciones del Puerto; Buenos Aires.,

A pesar de la falta de articulación, registrada en ese momento, de la ley con las prácticas vigentes en materia de infancia; la actividad de las ONGs de infancia internacionales que establecieron un mecanismo internacional de control sobre la aplicación de la ley, permitió la visibilidad del instrumento y promovió la formación del Comité compuesto por entidades de larga trayectoria y prestigio en el campo de la infancia. Entre ellas, las Abuelas de Plaza de Mayo - que participaron en la redacción del artículo 13 de la Convención, conocido como el artículo de las Abuelas-. La función de dichas ONGs es la de supervisar el seguimiento de la aplicación de los derechos de la Infancia.

Una vez incorporada la convención junto con los restantes tratados internacionales al art. 75 de la Constitución Nacional, en su versión reformada de 1994, se mantuvo el texto con las reservas antes presentadas.

En esta oportunidad la Constituyente reunida para re-escribir el texto constitucional, abrió el debate a la participación de los representantes de intereses afectados. Así, la incorporación de la Convención a la legislación, con rango constitucional, tuvo un matiz de mayor apertura.

Ahora bien, se tradujo la decisión de los constituyentes al campo de la política? La Convención se llegó a implementar?

En este trabajo sostenemos que la Convención sufre problemas en las condiciones iniciales que una política debe cumplir para llegar a implementarse, esto es, no llegó a reunir las condiciones de: acuerdos sobre los objetivos de la política, sobre los instrumentos de aplicación y los recursos y fondos necesarios para llevarla a cabo.

A partir de esto, las actividades del comité en tanto tal, se han centrado, básicamente, en monitorear la implementación de las políticas que afectan a los derechos de la infancia, y a analizar en ellas la observancia de la Convención. Es decir, no es la implementación de la Convención lo que se monitorea, ya que de hecho no ha habido una decisión de sacarla del texto de la Ley y trasladarla a instituciones concretas; sino las políticas en el campo penal, de la salud, educación etc. que afectan los derechos de los niños. En ellas intentan ver la paulatina observancia de la Convención por parte de las diferentes políticas estudiadas.

### **3.3. Tipo de Advocacy, recursos institucionales y relaciones con el sistema político que desarrolla el Comité**

Una de las condiciones expuestas para la selección de casos es que se trate de casos de influencia de OSC en políticas sociales dirigidas a transformar las condiciones de vida de los sectores pobres o vulnerables de la población. El caso del Comité para el Seguimiento de la Convención de los Derechos del Niño en la Argentina cumple, aunque parcialmente, estos requisitos.

No se trata de una política social en sentido estricto, sino de una acción de promoción y defensa de derechos más general. Sin embargo, el área de influencia de esta acción afecta directamente una instancia estratégica de la política social como es el Consejo del Menor y la Familia, dependiente de la Secretaría de Desarrollo Social. Por otra parte, la aplicación de la legislación vigente previo a la sanción de la Convención -la Ley de Patronato (1919)- por parte de varias áreas de políticas, como es el caso del poder judicial, resulta -a decir de los especialistas- en tal concentración de funciones decisorias en la persona del Juez de Menores en el momento de definir la situación de los niños víctimas o responsables de un delito, que éste deja de cumplir funciones de naturaleza judicial, para pasar a cumplir funciones más propias de las políticas sociales.

Si bien la población potencialmente destinataria de la acción del Comité no se restringe a la población pobre, lo cierto es que los principales afectados por el incumplimiento de la Convención son los niños pobres que requieren de acciones del estado para su protección. Para el caso argentino, existen dos conjuntos de leyes principales que se refieren a la política del estado en relación a la minoridad, que violan abiertamente la Convención:

- a) La ley de Patronato de Menores, sancionada en 1919, que fue siempre considerada una herramienta legal para criminalizar la pobreza. Se rige por la doctrina de la “situación irregular” que establece que el niño se convierte en objeto de tutela tanto cuando delinque como cuando es víctima de abuso o maltrato o se encuentra en riesgo moral o social. La tutela implica que el niño queda sometido a la decisión del Juez de Menores quien decide, sin la participación de la familia, del propio niño o de un tercero (organización) su futuro.
- b) El Régimen Penal de Minoridad que establece a partir de las leyes 22.278 y 22.803 -sancionadas durante la última dictadura militar- las penas para los menores de edad que delinquen. Estas leyes otorgan al juez la facultad de resolver la internación de menores de 16 años sin juicio previo.

Ambas leyes están implicadas en un tema candente del debate político actual

como es el incremento de la delincuencia juvenil, el clima de inseguridad y las consecuentes demandas a los partidos políticos para endurecer las leyes penales, en particular, aquellas referidas a la edad de inimputabilidad de los menores.

Además hay especialistas que hablan de una “justicia para niños ricos y otra para niños pobres”. Los conflictos penales que involucran a niños y adolescentes de clase media y alta son regulados por el Código Civil y el de Comercio, pero si estos involucran a los menores hijos de pobres, es el estado el que dispone de ellos y los envía por tiempo indeterminado a institutos<sup>11</sup>. En estos casos rige la ley de patronato y su doctrina de la “situación irregular”.

Un estudio comparado de legislación sobre minoridad en América Latina demuestra que la leyes argentinas tienen un significativo retraso en la materia. “En Brasil, Costa Rica, Nicaragua o Venezuela, existe una Justicia especial para adolescentes infractores que son juzgados con todas las garantías posibles: abogado defensor, posibilidad de presentar pruebas. Luego si se comprueba el delito, se aplican medidas graduales: amonestación, trabajo comunitario, libertad asistida, y sólo en última instancia, la privación de la libertad por no más de 3 a 5 años<sup>12</sup>”.

Si bien la población beneficiaria de la aplicación de la Convención en un sentido extenso es indeterminable, en uno más restringido es delimitado por el universo de niños bajo jurisdicción de la tutela estatal, de aproximadamente 33.000 niños para 1997. El costo para el estado es de 3000 pesos mensuales por niño. Sólo el Consejo Nacional del Menor tiene un presupuesto de 77 millones de dólares.<sup>13</sup>

Por otra parte, el crecimiento de los índices de desempleo y el deterioro de las condiciones laborales han elevado el número de niños que viven en situaciones de extrema violación de los derechos reconocidos por la convención. Según un estudio reciente llevado adelante por el INDEC (Instituto Nacional de Estadísticas y Censos) y el Programa de Información, Monitoreo y Evaluación de Programas Sociales (SIEMPRO) de la Secretaría de Desarrollo Social de la Nación, el 45% de los niños menores de 14 años en Argentina vive en condiciones de pobreza. Esto evidencia que los niños son el segmento de la población más afectado por el ajuste y sus consecuencias sobre la estructura productiva y el empleo. A esto se suma que el porcentaje de niños menores de 14 años que trabajan ha experimentado un crecimiento,

---

1 Declaraciones del asesor regional para América Latina de UNICEF, E. García Méndez, 2/5/99, Clarín

<sup>12</sup> Belhoff, M. (1998) op.cit.

<sup>13</sup> Presupuesto Nacional Consolidado 1996. Revisión de Gasto Público Social en Argentina Abril 1997.

alcanzando en la Capital y el Gran Buenos Aires, al 5% de la población.<sup>14</sup>

Para hacer efectivos los objetivos de la institución, el Comité interactúa con una diversidad de actores institucionales de áreas diferentes del estado: el Poder Ejecutivo, el Legislativo y también el Poder Judicial. A esto se suma la utilización de recursos provenientes del campo internacional en el que se apoyan para fiscalizar la aplicación de garantías para la defensa de derechos. Y, la estrategia, no sabemos cuan deliberada pero efectiva, de relación con los medios de comunicación que amplifican las denuncias que realiza el Comité.

***Los principales recursos que ha desplegado el Comité son:***

- redes de advocacy internacionales y/organismos internacionales.
- lobby en las Constituyentes a nivel nacional y de la Capital federal y en la promulgación de leyes. (con participación, pero éxito relativo)
- campañas de difusión dirigidas a instituciones pero también a decisores en diversos niveles: partidos políticos, jueces,
- participación en consejos (Capital Federal)
- preparación y presentación de denuncias, se han mostrado más efectivas ante los medios que ante el Parlamento.

**3.4. Fases de la Política en las que interviene el Comité**

El Comité actúa particularmente en lo que denominamos “Establecimiento de la Agenda”, con la salvedad de que en este caso se trata de hacer efectivo un instrumento de defensa y promoción de derechos logrado en el nivel internacional, que se ha incorporado a la Constitución argentina, y que debe ser “bajado” al nivel de las leyes, las reglamentaciones administrativas, las resoluciones judiciales, etc. En ese sentido extiende, o debiera extender su accionar hasta el nivel de la “formulación y promulgación” de las políticas atinentes a la minoridad, lo que no se verifica todo lo que se podría -hasta donde hemos podido avanzar en nuestra investigación-. Lo cierto es que el contar con el recurso de ser “garante” de un instrumento constitucional le da legitimidad para fiscalizar el accionar de organismos estatales - tanto del Poder Judicial, Poder Ejecutivo o Parlamento-. Es decir, interviene en la fase de monitoreo y control.

---

<sup>14</sup> Fuente LA Nación , 9 de agosto 1999.

Lo que claramente no aparece entre las acciones del Comité es la “implementación” de políticas. Esto se debe a que, por un lado esta función no es una misión del Comité en tanto tal -aunque sí de algunas de sus organizaciones miembros-; y a la posición crítica con respecto a la política gubernamental que han tenido. Fundamentalmente, el Comité que mantiene cierta relación de “tensión” con aquellas organizaciones que son casos más puros de “implementación”. Se verifica un cierto conflicto entre el Comité que defiende derechos y Ongs que simplemente prestan servicios. Esto le da al Comité una doble especificidad que vale la pena resaltar: su potencialidad en la lucha por el efectivo cumplimiento de reglas, pero también puede mostrar un punto de debilidad digno de ser analizado: la tensión entre organizaciones de defensa de derechos y la de prestación de servicios. En todo caso, este es uno de los dilemas que el proyecto sobre advocacy debe plantearse ya que, al menos el caso argentino, muestra una cierta distancia entre estos tipos de participación ( promoción y defensa de derechos vs prestación de servicios) cuya extrema cristalización en tipos de organizaciones y acciones disociadas entre sí no redundarán en un fortalecimiento de la sociedad civil.

Esta última conclusión se deriva de premisas implícitas que conviene discutir antes de aceptar:

- si bien se requieren ciertas diferenciaciones funcionales y desarrollo de habilidades específicas entre organizaciones de prestación de servicios y de promoción de derechos, no es deseable acrecentar la distancia entre estos dos tipos de organizaciones.
- por el contrario, el fortalecimiento de advocacy no debiera tender necesariamente, como objetivo primario a la generación de nuevas organizaciones dedicadas al advocacy como tal, sino por el contrario, a incorporar la dimensión de advocacy en todo tipo de organizaciones de modo que aún la prestación de servicios se convierta en un fortalecimiento de la ciudadanía y los derechos.
- Es en este sentido, que el caso del Comité puede resultar significativo al ilustrar no sólo aspectos relevantes de la intervención de Ongs en diversas fases de incidencia en la política, sino también algunas tendencias y tensiones más problemáticas de la relación entre diversos tipos de organizaciones entre sí y con el sistema político en Argentina (y América Latina?).

### **3.5. Principales logros del Comité**

Entre los logros del Comité encontramos aquellos que se derivan de su accionar efectivo; y otros cuyo origen puede remontarse a la influencia del Comité en el debate sobre cuestiones de infancia o a la gravitación propia del instrumento legal.

Entre ellos encontramos:

### ***Principales logros del Comité***

- Denuncias ante los medios de comunicación y el Parlamento sobre el funcionamiento corrupto y clientelístico del Consejo Nacional del Menor que derivó en la renuncia de su Director.
- Participación en la elaboración de instrumentos jurídicos que reglamentan la Convención, por ejemplo en la Constituyente de la Ciudad de Buenos Aires.
- Participación junto a UNICEF de un programa sobre la aplicación de la Convención en el Provincia de Buenos Aires.

### ***Logros (indirectos) de la aplicación de la Convención***

Fallos judiciales que recogen el espíritu de la Convención, entre ellos:

- Fallo judicial en la justicia de la Provincia de Buenos Aires a favor de la libertad asistida de una mujer condenada a prisión, ante la posibilidad de de los hijos. En este caso, el interés superior del niño establecido en la Convención primó por sobre la aplicación de una pena más severa a un delito punible.

Fallo de la Justicia de la Provincia de Buenos Aires a favor de otorgar un subsidio a una menor embarazada para que no entregara en adopción a su futuro hijo invocando el supremo derecho a la identidad del menor contemplado en la Convención.

### **3. 6. Debilidades detectadas**

Si bien el Comité puede ser considerado una coalición de Ongs relativamente estable (no circunstancial) presenta problemas de coordinación que lo hacen menos efectivo de lo que potencialmente podría ser.

La capacidad de gestión del Comité, en tanto tal, es limitada si vemos los

escasos fondos institucionales con los que cuenta para accionar y su dificultad para obtener recursos que le permitan un funcionamiento operativo en tanto red.

La coalición de diversas organizaciones que lo integran y la dificultad de encontrar consenso y de lograr una efectiva coordinación, sobretudo con las organizaciones del interior del país; ha demorado la toma de decisiones respecto de cuestiones claves para ampliar su repertorio de acciones. Por ejemplo, ante estudios de la OIT en la Argentina sobre la problemática del trabajo infantil, las organizaciones se dividieron entre aquellas que proclamaban la prohibición de todo tipo de trabajo a los niños y otras que se inclinaron por aceptar que el trabajo infantil es una realidad y optaron por una estrategia de “defensa de los derechos del niño trabajador”, dificultando el tratamiento de dicha problemática por parte de la coalición.

Por razones que hay que investigar con mayor profundidad, el campo de las organizaciones vinculadas a la niñez se encuentra especialmente atravesado por tensiones política partidarias. Si bien esto es un dato que tal vez dificulte el tomar el caso como un “puro” ejemplo de advocacy de “puras” ongs, para el análisis de un tema como incidencia en políticas públicas creemos que las “afinidades” políticas preexistentes juegan un rol central que debe ser incorporado al análisis.

De acuerdo a la opinión de algunos informantes claves el Comité tiene muchas más potencialidades de las que ha podido efectivizar en cuanto a logros realmente alcanzados por la red de organizaciones que lo integran y la temática crucial que abordan.

Estas debilidades detectadas, si bien ciertas hasta donde hemos podido comprobar, lo hacen más interesante para el análisis de cómo se desenvuelven las prácticas de advocacy en América Latina. En todo caso ilustrarían como una temática “legitimada” por su objeto, misión, y reconocimiento institucional (a nivel internacional y nacional) como es el caso de la defensa de los derechos de los niños reconocidos a nivel constitucional encuentra, sin embargo, dificultades tanto para su aplicación como para la legitimación de los actores sociales que lo protagonizan, en esta caso el Comité.

Pensamos que éste es un caso que reúne toda las condiciones para ser “exitoso” en un contexto ideal de prácticas “ideales” de advocacy que sin embargo demuestra debilidades propias del contexto. Creemos que el análisis de la experiencia del Comité puede ilustrar problemáticas propias del desenvolvimiento del advocacy en Latinoamérica no del todo previstas en otras regiones. Tal vez el caso del Comité y sus debilidades detectadas puedan responder a un interrogante importante para el proyecto:



¿Por que una coalición que tiene por fin un objeto considerado legítimo, no sólo políticamente sino jurídicamente, sin embargo, dado el contexto institucional y las problemáticas internas a la organización, sin embargo no alcanza toda la efectividad que es dable esperar? Pensamos que de las debilidades detectadas en este caso hay mucho que aprender para las prácticas de advocacy en América Latina.

#### **4. Conclusiones**

En América Latina, una parte considerable de las innovaciones políticas siguen una lógica “desde arriba hacia abajo”, es decir desde el estado hacia la sociedad civil. Esta constatación de fuerte poder de iniciativa del estado en relación a políticas que involucran a OSC obliga a considerar “claroscuros” y situaciones híbridas en las que es posible verificar incidencia aún en políticas que no tuvieron su origen desde la sociedad civil.

Por otra parte, no siempre existe un sistema político formalmente ya conformado para la participación de las OSC en las diversas instancias de toma de decisiones políticas. Por el contrario, existe un bajo nivel de institucionalización, de canales de acceso al sistema político, y de prácticas reconocidas -tanto por el estado como por la sociedad civil- para llevar adelante procesos de incidencia.<sup>15</sup>

En América Latina, a veces no se da un reconocimiento explícito por parte de las OSC acerca de sus acciones de incidencia en el sistema político. Es muy frecuente que las OSC no tengan una acción deliberada y una estrategia planificada para el ejercicio del advocacy , “hacen advocacy pero no saben que lo hacen”.

Estas advertencias debieran ser tenidas en cuenta a la hora de realizar investigaciones comparativas con experiencias internacionales y evaluar programas de capacitación en advocacy propios de otros contextos políticos. Al respecto, presentamos algunas observaciones que vinculan el caso estudiado con la dinámica de intervención de las ONGs en los procesos de políticas públicas que empiezan a vislumbrarse en América Latina:

- ➔ Es prioritario transferir tanto conocimiento como conciencia sobre la legitimidad de accionar de la incidencia tanto en las organizaciones como en el resto de los actores

---

<sup>15</sup>Esta idea fue tomada de la exposición de Paula Antenaza en el Cuarto Encuentro Ibero-Americano del Tercer Sector, Buenos Aires Septiembre de 1998.

políticos involucrados en una política pública.

Esta observación se evidencia de forma diferenciada en dos áreas de vinculación del Comité con los decisores públicos. En primer lugar, en el ámbito de los tribunales ordinarios es posible registrar una marcada falta de consideración de las organizaciones como actores legítimos a la hora de definir la situación de niños en conflicto con la ley, víctimas de un hecho delictivo o de la mencionada “situación irregular”. Esto plantea el gran desafío de concientizar a los jueces de menores y abogados acerca de los alcances de la vigencia de la Convención y la subsecuente transformación en la concepción legal del niño y sus derechos. En segundo lugar, las ONGs han sido frecuentemente convocadas a participar en procesos de discusión de normas que afectan los derechos de la infancia. En algunos casos, el punto de vista de las organizaciones fue tomado en cuenta y las decisiones reflejaron el espíritu de la Convención -tal es el caso de la Ley Nro 114 de Protección Integral de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes de la Ciudad de Buenos Aires -; en otros, como es el caso del Proyecto de Ley Nacional de Infancia, el Comité participó activamente en su elaboración, pero al recibir media sanción en la Cámara de Diputados, el mismo se apartó, en medio de intereses políticos irreconciliables, de los derechos reconocidos por la Convención. En este último caso se evidencia la necesidad de las organizaciones de participar en la definición de políticas a partir de estrategias de incidencia que les permitan evitar la legitimación de medidas cuyo proceso decisorio no logran controlar. Este punto ilustra la importancia de fijar niveles más altos de control sobre la asimetría existente en el manejo de la información y en la toma de decisiones, en situaciones particulares de participación en políticas públicas.

Por otra parte, un efecto observable de la ausencia de una concepción clara de las actividades de incidencia en políticas por parte del Comité, es la confusión o limitada separación entre los objetivos propios de la red y aquellos de las organizaciones miembro. La ausencia de dicha delimitación promueve la falta de coordinación de actividades, su superposición e incluso, la falta de conectividad virtuosa entre las actividades y posibilidades de acción pública por parte de diferentes áreas de trabajo dentro de la red.

La falta de coordinación y potenciamiento de la propia red nos plantea un tema a tener en cuenta en cualquier estrategia de fortalecimiento de capacidades institucionales: un comité o una red no son simplemente la sumatoria de las organizaciones miembro. Sin embargo, la informalidad en los procedimientos y en las estructuras institucionales

puede llevar a la toma de decisiones que a veces resultan poco participativas e intensifican la fragmentación.

- ➔ Acortar distancias entre las organizaciones de desarrollo, asistencia, o de prestación de servicios con organizaciones más especializadas en la defensa de derechos y el advocacy. Es necesario pensar estrategias que potencien el accionar entre estos diversos tipos de OSC. Las organizaciones más asistenciales deben incorporar la dimensión de advocacy para fortalecer la construcción de ciudadanía. Las organizaciones de derechos debieran tender puentes hacia las de asistencia social para tener mayor inserción en grupos vulnerables.

En el caso del Comité, la diferenciación entre ambos tipos de instituciones se ve en algunas experiencias concretas, exacerbada. Esto conspira contra la posibilidad de desarrollar actividades de incidencia más ambiciosas que comprendan una mayor base de apoyos; y contra la incorporación de temáticas vinculadas a los derechos de la infancia en el accionar de las organizaciones de corte asistencial. En un intento de transferencia de capacidades y conocimiento entre diversas entidades de infancia, el Comité ha comenzado a realizar, a través de la participación de algunas de sus instituciones en el PROAMBA -Programa de Atención de Menores de la Provincia de Buenos Aires-, actividades de capacitación en materia de derechos y de apoyo técnico de organizaciones estrictamente proveedoras de servicios. Creemos que experiencias de este tipo promueven, entre otras cosas, la expansión de las actividades de incidencia y socavan, al mismo tiempo, la fragmentación del universo de organizaciones de infancia.

- ➔ En la medida en que las prácticas efectivas de incidencia sobre políticas sociales requieren el manejo de “información crítica” a la que muchas veces las OSC no pueden acceder o procesar, es conveniente establecer alianzas estratégicas con universidades, centros de investigación, think thanks, etc.

El Comité en tanto tal o sus organizaciones en forma individual, cuentan con expertos en diferentes temáticas de infancia que han participado en la elaboración de leyes, normas etc. Sin embargo, es necesario potenciar las capacidades de acción de dichas organizaciones a través del acceso a la producción e investigación académica. Dicha información constituirá un insumo fundamental para el desarrollo de actividades

de influencia y, sería esperable, permitirá su circulación hacia instituciones con un menor nivel de vinculación con los sitios de producción de información especializada.

Para finalizar, creemos que el caso del Comité -cuyo estudio se encuentra aún en desarrollo- es esclarecedor, a pesar de su marcado alejamiento del “tipo ideal” de institución dedicada al control y la influencia en políticas. Concretamente, creemos que experiencias que en apariencia se perfilan como casos exitosos -por la legitimidad de su objeto, por la trayectoria de las instituciones involucradas- pero que revelan debilidades en su accionar, contribuyen al desarrollo del conocimiento sobre las dificultades que enfrentan las organizaciones en los procesos de incidencia. Esto, a su vez, debe ser tomado en cuenta a la hora de diseñar estrategias que potencien las capacidades institucionales de las organizaciones de la sociedad civil en contextos como el Latino Americano donde incluso las capacidades de los diferentes actores e interlocutores estatales están sujetas a fuertes inestabilidades.