



Estudios sobre
Sistemas Integrales
de Promoción y
Protección de
Derechos de Niños,
Niñas y Adolescentes
(SIPPINNA) en los
países de América del
Sur.



Estudios sobre Sistemas
Integrales de Promoción y
Protección de Derechos de
Niños, Niñas y Adolescentes
(SIPPINNA) en los países de
América del Sur

Red de Coaliciones Sur y aliadas, Noviembre 2021

Autor

Ana Laura Lobo Stegmayer - Andhes - Colectivo Derechos de Infancia de la Argentina

Edición

Mariana Inés Pérez - Nora Graciela Pulido - ADI - Colectivo Derechos de Infancia de la Argentina

Colaboraron en la investigación

Alfredo Correa y Cristina Prego de Uruguay; **Carla Serrano** de Venezuela; **Florencia Vallino** de Argentina; **Fernando Aguirre Monroy** de Chile, **Aníbal Cabrera** de Paraguay, **Monica Alkim y Djalma Costa** de Brasil.

Diseño Gráfico

Mariana González

Fotografía: Bruno Nascimento - Unsplash

Índice

Introducción

Marco Normativo internacional y regional 06

Metodología 10

Visión Global de la región

Análisis de la situación de los SIPPINNA a nivel de la Región 11

Dificultades en tres niveles de análisis 11

Desafíos de la Región para el pleno funcionamiento de los SIPPINNA 15

Algunos avances de la región 19

La Situación de los Niños, Niñas y Adolescentes en contexto de Pandemia 20

Datos por País de la región

PARAGUAY; la articulación como problema central en los SIPPINA 29

URUGUAY, y la centralidad del diseño institucional 34

ARGENTINA, País federal, el desafío de la descentralización y la intersectorialidad 39

CHILE; y la lucha por la reforma legislativa 43

BRASIL: Avance de la derecha y regresiones en materia de derechos 46

VENEZUELA: Crisis Humanitaria Compleja 48

Algunas conclusiones 52

Bibliografía 53

Glosario de Acrónimos

SIPPINNA: Sistemas Integrales de Promoción y Protección de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes

NNA: Niñas, niños y adolescentes

CRC: Comité de Derechos del Niño de Naciones Unidas

OG: Observación General (Del Comité de Derechos del Niño de Naciones Unidas)

CIDH: Comisión Interamericana de Derechos Humanos

CADH: Convención Americana de Derechos Humanos

DADH: Declaración Americana de Derechos Humanos

SNP: Sistemas Nacionales de Protección

OSC: Organizaciones de la Sociedad Civil

CDN: Convención Sobre los Derechos del Niño

OPD: Órgano de Protección de Derechos

SENAME: Servicio Nacional de Menores (Chile)

CODENI: Consejerías Municipales por los Derechos de los Niños (Paraguay)

CONANDA: Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Brasil)

INAU: Instituto de la Niñez y Adolescencia del Uruguay

IDENNA: Instituto Autónomo Consejo Nacional de Derechos de NNyA (Venezuela)

POLNA: Política Nacional de la Niñez y la Adolescencia (Venezuela)

PNA: Plan Nacional de Niñez y Adolescencia

RCS: Red de Coaliciones Sur

REDHNNA: Red por los Derechos Humanos de niños, niñas y adolescentes (Venezuela)

SENNAF: Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia (Argentina)

ASPO: Aislamiento Social Preventivo y Obligatorio

SPD: Servicio de Protección de Derechos (Local)

SPPD: Servicio de Promoción y Protección de Derechos

ROIJ: Red de Infancia y Juventud (Chile)

CDIA: Coordinadora por los Derechos de la Infancia y la Adolescencia (Paraguay)

UNICEF: Fondo de Naciones Unidas para la Infancia

ACNUDH: Oficina de Derechos Humanos de las Naciones Unidas (Venezuela)

SEBIN: El Servicio Bolivariano de Inteligencia Nacional (Venezuela)

DGCIM: Dirección General de Contrainteligencia Militar (Venezuela)

GNB: Guardia Nacional Bolivariana (Venezuela)

EHC: Emergencia Humanitaria Compleja

Prólogo

Si coincidimos con el Instituto Interamericano del Niño, en la definición de Sistema Integral de Promoción y Protección de Derechos de niñas, niños y adolescentes; entendemos que el mismo es “Un conjunto de conceptos (derechos, principios), procesos, sujetos (Estado, Sociedad, Familia, Niñas, Niños y Adolescentes) que actúan de forma diferenciada, ordenada, coordinada y complementaria a fin de implementar la normativa y la política pública universal y focalizada para el logro de la promoción y protección integral de los derechos de niños, niñas y adolescentes en todos los ámbitos de la sociedad” (Documento de trabajo 2018, IIN-OEA), cuyos elementos ESENCIALES (Documento de trabajo 2021, IIN-OEA) son:

- Leyes y políticas coherentes con los lineamientos del Comité de Derechos del Niño.
- Adecuada y apropiada asignación de recursos a todos los niveles (Art. 4 CDN).
- Mecanismos de coordinación entre instituciones de gobierno.
- Sistema centralizado de recolección, procesamiento y análisis de información.
- Servicios amigables de prevención y respuesta.
- Servicios y respuestas son efectivamente regulados, incluyendo acreditación y garantía de cumplimiento de estándares mínimos.
- Personal comprometido y capacitado
- Sociedad involucrada en la prevención y respuesta en sus barrios, comunidades
- Niños, niñas y adolescentes tienen oportunidad real de participación

Entonces, es posible describir una importante brecha entre las obligaciones contraídas por los Estados y la respuesta normativa y de políticas públicas en los países que son parte de este estudio.

Con diferencias significativas entre los elementos esenciales que cada país pone en juego en sus políticas destinadas a la niñez y a la adolescencia,

es posible afirmar que la región presenta aún un enorme desafío en la construcción de los SIPPINNA.

La Red de Coaliciones Sur (RCS), como red de redes de organizaciones comprometidas en la defensa de los derechos de las niñas, niños y adolescentes en América del Sur, mantiene una observación militante sobre las acciones de gobierno y colabora con todas aquellas iniciativas, dentro de sus posibilidades, que persigan el propósito de consolidar un Sistema Nacional de respuesta para la protección de los derechos de la infancia y la adolescencia.

Sus alianzas con otras redes y organizaciones internacionales, regionales y de cada uno de los países, le han permitido sostener una vigilancia sobre los derechos humanos que trasciende miradas sectoriales y coyunturales, ubicándose como referente de producción de conocimiento, consulta e intervención en el territorio.

Desde su origen, las instituciones que forman parte de la Red de Coaliciones Sur, han abonado y batallado en cada uno de sus espacios por la construcción y consolidación de los Sistemas Nacionales de Protección Integral, acompañando cada paso hacia adelante, reclamando ante las ausencias y retrocesos, señalando las necesidades y desafíos y proponiendo caminos y soluciones. También han denunciado los incumplimientos y las falsas propuestas. Regularmente han producido información valiosa para la sociedad en general, para las niñas, niños y adolescentes, para los Estados y para el Sistema Internacional y Regional de los Derechos Humanos.

Este estudio que se presenta sostiene como un estandarte la bandera de la protección de los derechos que la RCS viene levantando desde sus primeras intervenciones, sus páginas revelan una vez más las particularidades, los avances, las denuncias, las ausencias y los retrocesos en la construcción de los Sistemas Nacionales de Protección.

Por ello la RCS sostiene que la construcción y consolidación de los sistemas integrales de protección de los derechos de niñas, niños y adolescentes, significan no solo una oportunidad para brindar a la infancia y adolescencia una vida digna, sino también, la posibilidad de crear sociedades más justas y felices.

1. Introducción. Marco Normativo internacional y regional.

“Un sistema de protección integral es básicamente un diseño organizacional y operativo concebido para la implementación de las políticas públicas de infancia que tiene como paradigma la CDN. Este sistema trata de estructurar y sistematizar el relacionamiento entre todos los actores a los efectos de dar efectividad a los derechos reconocidos en la CDN” (INN, 2002).

“Se entiende como sistema de protección integral de la infancia el conjunto de órganos, entidades, mecanismos e instancias a nivel nacional, regional y local orientados a respetar, promover, proteger, restituir y restablecer los derechos de los niños y niñas y reparar el daño ante la vulneración de los mismos establecidos por las legislaciones nacionales de infancia. También se tendrán particularmente en cuenta los mecanismos de relacionamiento entre las instituciones públicas y privadas del país, sus interacciones y complementariedades, en especial describiendo el vínculo entre el Estado y las organizaciones de la sociedad civil.” (CEPAL, 2013).

La Convención de los Derechos del Niño de las Naciones Unidas (CDN), supuso el reconocimiento de los niños y niñas como sujetos titulares de derechos, de su dignidad como personas, así como de la especial protección de la que son merecedores por su condición de desarrollo. En su artículo 4to señala “Los Estados Partes adoptarán todas las medidas administrativas, legislativas y de otra índole para dar efectividad a los derechos reconocidos en la presente Convención. En lo que respecta a los derechos económicos, sociales y culturales, los Estados Partes adoptarán esas medidas hasta el máximo de los recursos de que dispongan y, cuando sea necesario, dentro del marco de la cooperación internacional”.

En el seguimiento del cumplimiento de la CDN, el Comité de Derechos del Niño de las Naciones Unidas (CRC), dedica su Observación General Nro. 5 (CRC/C/GC/5, 2003) específicamente al artículo de la CDN mencionado. Señala la OG en su Introducción, que cuando un Estado ratifica la CDN, asume, en virtud del derecho internacional, la obligación de aplicarla. La aplicación es el proceso en virtud del cual los Estados Partes toman medidas para garantizar la efectividad de todos los derechos reconocidos en la CDN a todos los niños que viven dentro de su jurisdicción. El Estado es quien asume obligaciones en virtud de la CDN, pero en la aplicación de ésta, es decir, en la labor de traducir en la realidad los derechos humanos de los niños, tienen que participar todos los sectores de la sociedad y, desde luego, los propios niños. Sostiene que la aplicación efectiva de la CDN exige una coordinación intersectorial visible para reconocer y realizar los derechos del niño en toda la administración pública, entre los diferentes niveles de la administración y entre la administración y la sociedad civil, incluidos especialmente los propios niños y jóvenes (Cideni, 2018).

En el ámbito del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, la obligación de protección de los derechos para niñas, niños y adolescentes se desprende de los artículos 19 de la Convención Americana de los Derechos Humanos (CADH)^[1] y VII de la Declaración Americana de los Derechos Humanos (DADH)^[2]. Dichos documentos, son retomados por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) en su Opinión Consultiva Nro. 17 OC-17/02^[3], en la que se detallan las obligaciones para los Estados de tomar todas las medidas necesarias para garantizar la vigencia efectiva de los derechos de las niñas, niños y adolescentes, removiendo para ello todos los obstáculos, y tomando en consideración las particulares condiciones y retos que enfrentan los niños en cada una de las etapas vitales en el goce de sus derechos. Dicha obligación supone adoptar el marco normativo, las

políticas públicas, programas, servicios, así como crear las instituciones y organismos apropiados, y cualquier otra medida necesaria, para la protección y la garantía de los derechos de los niños que se encuentran en este grupo especialmente expuesto a la vulneración de sus derechos.

Por su parte la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), detalla recomendaciones vinculantes sobre las obligaciones de los Estados para la garantía del derecho de niñas, niños y adolescentes. Al respecto, se desprende de Informes temáticos referidos a niñez y adolescencia[4], la necesidad de profundizar el andamiaje de las políticas en función de la creación y sostenimiento de Sistemas Nacionales de Protección (SNP).

En el primer párrafo de su informe del año 2013, la CIDH advierte “la obligación del Estado de fortalecer las capacidades de las familias de cuidar y criar a sus hijos a través de la elaboración de programas y de la prestación de servicios adecuados, principalmente en el marco de los SNP de los Derechos del Niño”. En tal sentido remite a la OG. N° 5 del CRC, en tanto “pone de manifiesto la necesidad de desarrollar políticas públicas integrales y complementarias entre sí con el fin de apoyar a las familias en el desarrollo de sus responsabilidades parentales, y evitar así situaciones de desprotección para los niños” (CIDH, 2013).

De esta forma, resalta el deber de adoptar una intervención particularizada para atender las necesidades individuales de protección del niño ante una situación concreta que amenace directamente sus derechos, cuando el Estado tiene conocimiento de la misma (CIDH, 2015).

La CIDH entiende que “la mejor manera de hacer frente a la violencia, la inseguridad y el crimen es a través de políticas públicas que tengan un carácter integral y holístico y que tomen en consideración

las diversas causas estructurales, trabajen sobre los factores de riesgo y refuercen los factores protectores que existen, desde un enfoque que considere la centralidad de los derechos humanos. Ello implica que diversos sectores colaboren y coordinen su accionar, entre ellos: seguridad; justicia; salud; educación; servicios sociales; servicios de formación profesional y acceso al empleo; cultura, deporte y recreación; urbanismo; y, finanzas, entre otros” (CIDH, 2015).

No obstante la necesidad de atender particularmente necesidades individuales, la CIDH advierte que “El mero reconocimiento legal de los derechos de niños, niñas y adolescentes no es insuficiente para garantizar su efectiva vigencia y transformar la realidad en la que viven millones de niños en la región. Se requiere un Sistema Nacional de Protección (SNP) que asegure la existencia y funcionamiento de un andamiaje institucional y un modelo operativo dirigido a garantizar el pleno disfrute, la protección y la defensa de sus derechos. Resulta fundamental la participación de niñas, niños y adolescentes en el diseño y la implementación de estos sistemas” (CIDH, 2017).

Sobre la necesidad de creación de los SNP, refiere que “no es suficiente con solamente intervenir para proteger a los niños, niñas y adolescentes frente a violaciones a sus derechos una vez éstas han ocurrido, sino que deben garantizarse de modo efectivo y positivo todos los derechos de los niños, niñas y adolescentes” (CIDH, 2017).

“Esta perspectiva impone ineludiblemente un modelo fuertemente basado en la articulación, coordinación y cooperación de diversos sectores y actores (multisectorialidad), así como de los diversos niveles de gobierno, y requiere considerar la inclusión de diferentes disciplinas (interdisciplinariedad). Del mismo modo, las intervenciones

deben considerar diversas perspectivas, como la de género y étnico-raciales, que inciden en los factores de riesgo y que deben ser tomados en cuenta oportunamente por los SNP.

Se requiere de nuevos principios que guíen el actuar de las autoridades, una estructura organizativa y operativa adaptada a las obligaciones derivadas de la CDN, así como una nueva institucionalidad, nuevos métodos de trabajo, y mejores mecanismos de colaboración y articulación”.

Respecto de la atención específica sobre situaciones de vulneración de derechos denunciadas, la CIDH advierte que “la atención de los niños, niñas y adolescentes frente a la violencia, abuso, explotación, negligencia, abandono y falta de cuidados parentales adecuados se organiza mediante lo que llama “**sub-sistema**”^[5]. Este sub-sistema no se trata, o no debería tratarse, de un subsistema desvinculado del SNP. La CIDH enfatiza que el conjunto de políticas, programas y servicios que se engloban bajo los denominados sub-sistemas de protección frente a la violencia deben integrarse por completo dentro del SNP, y alerta que una mirada restrictiva del SNP que se centre fundamentalmente en el sub-sistema de protección frente a la violencia presenta importantes desafíos incluso para enfrentar y prevenir la misma violencia, puesto que para ello es crucial articular acciones holísticas, multisectoriales y multifacéticas que respondan a fenómenos complejos”(CIDH, 2017).

En el marco del principio de progresividad de los Derechos Humanos, la CIDH, incorpora la perspectiva de género sobre la dinámica de los SNP, reconociendo que “las niñas y las adolescentes requieren acciones específicas que reflejen los desafíos particulares e interrelacionados de la desigualdad basada en el género y basada en su edad y nivel de desarrollo; haciendo mención sobre desafíos pendientes en materia de matrimonio

infantil o unión de hecho, violencia sexual, embarazos forzados, trata y explotación y discriminación en contexto educativo y entornos digitales” (CIDH, 2019).

Del análisis de la normativa y de las recomendaciones del sistema internacional e interamericano de derechos humanos, se desprende que un SNP no puede centrarse en la atención de situaciones particulares de afectación de derechos; sino que se trata de la coordinación y organización de una red de políticas públicas que tengan como prioridad a la infancia y a la adolescencia desde su diseño y que sostenga enlazados todos sus organismos, cada uno en el marco de sus competencias y alertas para construir respuestas conjuntas que permitan resolver problemas colectivos o individuales que amenacen o vulneren los derechos de niñas, niños o adolescentes. “Este pareciera ser uno de los desafíos que se plantea en los modelos de sistemas de protección integral, que es el balance entre la especificidad y autonomía de las instituciones de infancia y al mismo tiempo la capacidad de rectoría, articulación y coordinación con las otras instancias estatales de manera de que el sistema de infancia no quede relegado a un papel exclusivamente dedicado a la infancia denominada en situación de vulnerabilidad y relegando completamente el diseño, fiscalización y evaluación de la política universal de protección social, educación y salud en otros estamentos del Estado” (CEPAL, 2013).

Este documento es una compilación de estudios sobre Sistemas Integrales de Promoción y Protección de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes (SIPPINNA), en un grupo de países de América del Sur. Esta compilación se actualiza y analiza en función de los cambios políticos, sociales y económicos sucedidos en la región en el 2019-2020, Pandemia Covid 19 mediante.

La misma tiene como objetivo analizar el estado de situación de los compromisos asumidos en materia de derechos de la niñez por la región, identificar sus fortalezas y debilidades y establecer una línea de base que nos permita comprender la situación que se vivió en el actual contexto social y político, complejizado por la pandemia Covid 19. Siendo el desarrollo de los Sistemas de Protección Integral el foco del estudio, se analiza el contexto político, social y económico de la región y en el mismo, la adaptación de la normativa (avances y/o regresiones en perspectiva de derechos humanos), la adaptabilidad y accesibilidad del sistema, la integralidad, descentralización e Intersectorialidad y la relación de estos aspectos con la inversión en infancia. Se toman además algunos aspectos en relación a la participación de niñas, niños y adolescentes y de Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) que se vieron especialmente afectados. Los países que forman parte del análisis son Argentina, Uruguay, Paraguay, Chile, Brasil y Venezuela.

[1] Adoptada por los países miembros de la Organización de Estados Americanos (OEA) el 22/11/1969.

[2] Aprobada en la Novena Conferencia Internacional Americana, en Bogotá, Colombia 1948 Opinión Consultiva OC-17/2002 de 28 de agosto de 2002, Solicitada por la CIDH. "Condición Jurídica y Derechos Humanos del Niño. Corte IDH.

[4] EA/Ser.L/V/II. Doc. 54/13 "Derecho del niño y la niña a la familia. Cuidado alternativo. Poniendo fin a la institucionalización en las Américas / [Preparado por la Relatoría sobre los Derechos de la Niñez de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos]. 17 de octubre de 2013.

- OEA/Ser.L/V/II. Doc. 40/15 "Violencia, niñez y crimen organizado / Comisión Interamericana de Derechos Humanos". 11 de noviembre de 2015.

- OEA/Ser.L/V/II.166 Doc. 206/17 "Hacia la garantía efectiva de los derechos de niñas, niños y adolescentes: Sistemas Nacionales de Protección". Aprobado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos el 30 de noviembre de 2017.

- OEA/Ser.L/V/II. Doc. 233 14 "Violencia y discriminación contra mujeres, niñas y adolescentes: Buenas prácticas y desafíos en América Latina y en el Caribe". Aprobado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos el 14 de noviembre de 2019.

[5] Resaltado "en negrita" de la autora.

a. Metodología

La metodología implementada consistió en el análisis de documentos de base de cada uno de los países de la región, brindado por las organizaciones defensoras de los derechos de la infancia que forman parte de la Red de Coaliciones Sur. Además, se analizaron documentos regionales que sirvieron para construir una línea de base sobre el desarrollo de los SIPPINNA en América del Sur. Finalmente, la información se complementa con entrevistas en profundidad realizadas a referentes de las organizaciones de infancia que conforman la RCS.

La RCS, está conformada por las redes nacionales de organizaciones de la sociedad que trabajan en temas de derechos de la niñez y la adolescencia en Argentina, Brasil, Chile, Paraguay, Uruguay; la integran: el Colectivo de Derechos de Infancia de Argentina; ANCED - Associação Nacional dos Centros de Defesa da Criança e do Adolescente y MNDH - Movimento Nacional dos Direitos Humanos, ambas de Brasil; la ROIJ -Red de Infancia y Juventud, organización de Chile; CDIA - Coordinadora por los Derechos de la Infancia y la Adolescencia (Paraguay); y CDNU - Comité de Derechos del Niño/a de Uruguay. Además se encuentra ANONG de Uruguay y REDHNA de Venezuela, organizaciones que comparten estos valores de trabajo y son aliadas de RCS. La misión de RCS es la de reforzar las redes representativas de la sociedad civil, tanto a nivel local (nacional) como regional (latinoamericano), permitiendo el sostenimiento y potenciación de acciones dirigidas al desarrollo democrático respetuoso de los derechos de niños, niñas y adolescentes en la región. El desarrollo de esta investigación, se enmarca en este objetivo general.

Las etapas implementadas fueron cuatro: **1.** En un primer momento se rastrearon documentos de las organizaciones y documentos regionales sobre el desarrollo de los SIPPINNAS, con los mismos se elaboró una línea de base que permitió construir preguntas específicas por país para actualizar la información existente. **2.** En un segundo momento se realizaron entrevistas en profundidad a diferentes referentes de las organizaciones pertenecientes a RCS, durante los meses de enero y febrero del 2021 y, de manera paralela se rastrearon y analizaron otros documentos de dichas organizaciones referentes al contexto. **3.** En una tercera etapa se cruzaron los datos y se analizaron para construir un documento que brinde una síntesis descriptiva-analítica regional sobre la situación actual de los Sistemas Integrales de Protección y Garantías de derechos de infancia. **4.** Finalmente se elaboró un documento general constituido por tres apartados: **a)** Visión Global de la Región: Análisis de la situación de los SIPPINNA a nivel regional. **b)** La situación de niñas, niños y adolescentes en contextos de pandemia ¿Cómo respondieron los SIPPINNA en la emergencia sanitaria y social? **c)** Datos por País de la región. Síntesis por País en relación al desarrollo de los Sistemas de Garantía y Protección.

2. Visión global de la región

a. Análisis de la situación de los SIPPINNA a nivel de la Región

I. Dificultades en tres niveles de análisis: Adecuación Normativa, diseño de una nueva Institucionalidad, y funcionamiento de los espacios de coordinación y generación de políticas de abordaje integral.

Analizar el funcionamiento de los Sistemas de Protección en la región, implica identificar los nudos problemáticos que imposibilitan el pleno funcionamiento de los mismos. Una mirada histórica permite delimitar diferentes momentos del proceso de construcción en los diferentes países, y profundizar así el análisis de las fortalezas y debilidades, avances y retrocesos en el camino hacia su consolidación.

El primer nivel de análisis es el normativo. En casi todos los países que conforman la región, con excepción de Chile, se identifica un primer momento de reforma o adecuación legislativa en consonancia con lo que establece la Convención de los Derechos del niño y la niña (CDN).

Estas reformas buscan ir avanzando en la difusión y capacitación en torno al nuevo paradigma, adecuando su normativa a la CDN, definiendo autoridades y órganos de aplicación, delimitando marcos de acción, etc., es decir, construyendo progresivamente la nueva institucionalidad. En esta instancia se observa un amplio abanico que va desde países como Chile, que como se señaló, hasta la fecha continúa intentando una reforma legislativa, hasta países como Argentina, Paraguay y Brasil con muy buenos marcos normativos pero con significativas brechas entre lo que se establece a nivel normativo y la praxis cotidiana. Brecha que, en Argentina y Brasil, se

complejiza aún más con la federalización que implica entre otras cuestiones la adecuación normativa de sus provincias o estados a la CDN, pero que además deja al descubierto y profundiza las diferencias y desigualdades económicas al interior del país. Por su parte, Venezuela se describe una situación particular ya que cuenta con una ley de avanzada pero la misma es, según informantes claves un “casarón vacío” ya que las cuestiones y “políticas” en materia de niñez finalmente no se vehiculizan desde los órganos creados por ley para su abordaje sino que transitan de manera paralela en lo que llaman “Misiones”.

Haciendo foco en el caso de Chile, como señalamos, es diferente pues mantiene aún un déficit normativo en torno a la infancia. En 2015 ingresó el Proyecto de “Ley de Garantías” que crearía la Secretaría de la Niñez en el ámbito del Ministerio de Desarrollo Social. Con esta ley se esperaba que los niños y niñas en situación de vulnerabilidad puedan ser contemplados en los programas del Ministerio de Desarrollo Social, sin embargo una de las grandes debilidades del proyecto era justamente que no creaba un Sistema de Protección Integral, no tenía un sistema asociado y no quedaba definida la bajada territorial. Este proyecto de ley fue finalmente descartado y actualmente se encuentra en discusión un nuevo proyecto que contempla crear un Sistema de Garantías y Protección Integral de Derechos (boletín N° 10.315-18). El mismo se encuentra en tercer trámite constitucional, y según aportes brindados por la Red de Infancias en Chile: Se llama también “Ley Marco”, ya que dota al país de un sistema coordinado de políticas, instituciones y normas, orientadas a velar por el desarrollo integral de todos los niños, niñas y adolescentes. Tiene por objeto garantizar la protección integral y el ejercicio pleno y efectivo de los derechos. Establece que todos los órganos del Estado, dentro del ámbito de sus competencias, deberán adoptar todas las medidas administrativas, legislativas y de otra índole que sean necesarias para dar efectividad a los derechos reconocidos.

Sin embargo, algunos puntos del proyecto son debatidos y criticados por las organizaciones que trabajan en derechos de infancia⁽¹⁾. Entre las críticas, una de las más importantes es la realizada al artículo 68. Este busca regular las funciones de las llamadas Oficinas Locales, definidas éstas como órgano de protección administrativa, vale decir un órgano que toma medidas, monitorea, evalúa y deriva a programas del Servicio de Protección Especializada y de otras instancias, por lo tanto, debiese cumplir funciones de control sobre la situación de la niñez en el territorio y sobre la implementación de políticas y programas. Sin embargo, estas oficinas, como lo establece este mismo proyecto de ley en el artículo 67 incisos 2 y 3, se constituirán en convenio con los municipios (inciso 2º) y, además, el personal de dichas oficinas dependerá administrativamente de la municipalidad (inciso 3º). Lo anterior implica que, si la municipalidad ejecuta directamente programas del Servicio de Protección Especializada, deberá ser monitoreada, evaluada, controlada, etc. por la Oficina Local, pero dicho Municipio será a la vez su jefe directo. Esto conlleva finalmente a la misma situación que hoy viven los SPD, en tanto Programa del SENAME, en convenio con los Municipios sólo que, en el nuevo diseño, quién establecerá esos convenios será el Ministerio de Desarrollo Social.

Una segunda instancia de análisis, que como podemos ver, generalmente se desprende de lo prescripto en las propias leyes, es justamente el de la “nueva institucionalidad” pensada para dar cuerpo y vida en la práctica al nuevo paradigma. Esto tiene que ver con los programas, dispositivos y áreas de protección que se han ido desarrollando en la región, los órganos administrativos, las instancias locales específicas y los

1- Documento elaborado por el Bloque por la Infancia de Chile; Abril 2021. Posición sobre la Ley de Garantías.

órganos y espacios de coordinación diseñadas para abordar las niñeces y las adolescencias de manera integral, es decir del funcionamiento pleno de SISTEMA, como tal.

En línea con esto, tanto Argentina, como Paraguay y Brasil cuentan con normativas que crean la nueva institucionalidad.

La Ley Argentina, ley 26.061, por ejemplo, prescribe que: “para el logro de sus objetivos, el Sistema de Protección Integral de Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes debe contar con los siguientes medios: a) Políticas, planes y programas de protección de derechos; b) Organismos administrativos y judiciales de protección de derechos; c) Recursos económicos; d) Procedimientos; e) Medidas de protección de derechos; f) Medidas de protección excepcional de derechos” (Art 32, ley 26.061). El sistema de protección integral de derechos está reforzado por la creación de tres instituciones fundamentales: La Secretaría de Niñez Adolescencia y Familia (SENNAF), el Consejo Federal de la Infancia y el Defensor de los Derechos del Niño- designado finalmente en 2019 después de años de incidencia de la sociedad civil-. A su vez, a nivel provincial se ubican los órganos provinciales de planificación y ejecución de las políticas de la niñez, y a nivel Local, los servicios de atención local, dónde se podrán celebrar convenios dentro del marco jurídico vigente para municipios y comunas en las jurisdicciones provinciales.

En Argentina ⁽²⁾, a 13 años de sancionada dicha Ley Nacional de Protección Integral el proceso de construcción de la nueva institucionalidad no ha concluido, se ha avanzado en la construcción promedio del 60% de todas las instancias locales necesarias, impactando directamente en la accesibilidad al mismo. Por otra parte, la institucionalidad existente presenta ciertos déficits que afectan la calidad del servicio, así, la falta de recursos humanos, de equipos interdisciplinarios, de recursos materiales

en las oficinas de niñez se presenta casi invariablemente, atravesado por la precariedad laboral de los agentes estatales en las instancias más locales. A su vez, los servicios locales existentes se encuentran en diferentes estadios de desarrollo, con lo cual mientras algunos avanzan en la generación de medidas de protección de derechos para niñas, niños y adolescentes, otros sólo derivan las situaciones detectadas, al órgano provincial, sin poder por lo tanto, responder a la demanda y garantizar de manera inmediata el acceso a medidas de protección.

En Paraguay el Código de la Niñez y la Adolescencia (CNA, ley 1680/2001) creó el Sistema Nacional de Protección y Promoción Integral de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia (SNPPI) en tres escalas de actuación: nacional, departamental y municipal. Para el ámbito nacional crea la Secretaría Nacional de Niñez y Adolescencia (SNNA), actualmente convertida en Ministerio de la Niñez y la Adolescencia. El mismo es responsable de impulsar el SNPPI y asegurar el enfoque de derechos. Asimismo, se crea el Consejo Nacional de Niñez y Adolescencia, en que se encuentran representados la SNNA, y de otros ministerios y cuya función es articular

2 - Entre 2013-2014 la ONG Andhes junto al Colectivo de Derechos de infancia desarrolló una herramienta para el análisis y monitoreo del Sistema de Protección de derechos del Niño en Argentina desde un enfoque de derechos humanos. Más recientemente, en el año 2015, a través de un proyecto apoyado por la Unión Europea (2014-2015) la herramienta fue adecuada y aplicada en los niveles provinciales y municipales en 8 provincias en el año, arrojando un importante caudal de información que ordenada por indicadores de estructura, proceso y resultado, abarca aspectos como: La recepción del derecho, el contexto financiero, las capacidades estatales (administrativas, técnicas y políticas) la no discriminación, el acceso a la justicia, acceso a la información y participación de la sociedad civil y NNA, es analizada en un informe aún inédito. La Información en el documento es permanentemente actualizada, gracias a la herramienta diseñada.

y coordinar la política nacional de niñez y adolescencia. Para el ámbito departamental, crea el Consejo Departamental de Niñez y Adolescencia y para el ámbito municipal, crea el Consejo Municipal por los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescencia (CODENI) con la función de promover, difundir y defender los derechos de niñas, niños y adolescentes en la comunidad.

En ambos países el diseño institucional busca romper con lógicas de abordaje sectorial y generar políticas integrales de protección de la infancia, sin embargo, como se analizará en el siguiente apartado, este sistema de institucionalidad definida convive, por un lado, con una cultura y una práctica institucional eminentemente sectorial, y por otro lado, con espacios paralelos a la institucionalidad creada, como mesas de articulación y gestión municipales que compiten y desvirtúan la función de las instancias locales de coordinación. Finalmente, no cuenta con el presupuesto adecuado, cuestión que empeora y se recrudece mientras más nos adentramos en las instancias locales.

En Uruguay la situación es más grave ya que recién en el año 2004, catorce años después de ratificar la CDN, se aprueba el Código de la Niñez y la Adolescencia (CNA) – Ley N°17.823, basado en una doctrina de protección integral con mayor contenido referente a la promoción de políticas públicas para el cumplimiento de la CDN. En cuanto a la institucionalidad, el código de niñez establece un mecanismo de articulación, pero no un diseño institucional que dé forma y genere un funcionamiento de Sistema de Promoción y Protección de derechos de la Infancia. El CNA cambia la denominación del INAME (Instituto Nacional del Menor – ex Consejo del Niño) a INAU (Instituto del Niño y el Adolescente del Uruguay) y le otorga la función de órgano rector y articulador de las políticas de infancia y adolescencia, pero también fiscalizador y prestador de servicios a la infancia en situación de vulnerabilidad social. El INAU es un organismo descentralizado que depende

del Ministerio de Desarrollo Social, y tiene a su cargo la gestión y control de los hogares de amparo, las adopciones y, hasta cambios implementados recientemente, de los adolescentes en conflicto con la ley penal. Todas estas son funciones que el organismo cumplió desde su creación en 1934.

Según informantes de las organizaciones de niñez de Uruguay, este Código establece un Comité honorario de articulación de algunos de los órganos de infancia, pero lo que sucede en la práctica es que cada órgano se junta y manifiesta que tiene planeado hacer, luego vuelven a sus actividades, la actividad de articulación se reduce entonces a esos encuentros de intercambio, inicia y se termina allí, no hay una articulación real. Por otro lado, el actual gobierno redujo la jerarquía del mismo, que pasa a ser secretaría, y finalmente, no se sabe bien de qué depende, y que nivel de decisión va a tener este comité.

Una tercera etapa para el análisis nos permite identificar nudos problemáticos relacionados con el pleno funcionamiento de los espacios de articulación y concertación de las políticas públicas y de la nueva institucionalidad creada, incluyendo los distintos niveles (nacional, provincial/estadual y local). Aquí se incluyen además los circuitos, canales y protocolos de articulación intergubernamental e intersectorial diseñados. Es aquí, en líneas generales, dónde se encuentran las mayores barreras. Se identifican dificultades en la práctica para salir de una lógica sectorial de trabajo y alcanzar un diseño que devenga o facilite una praxis intersectorial e integral.

En Paraguay, informantes claves que trabajan en el campo de la niñez desde la sociedad civil señalan que, a un cuarto de siglo de la entrada en vigencia de la CDN, se continúa **“haciendo cosas cada una por su lado, en lugar de sentarse a trabajar juntos”⁽³⁾**. El país cuenta con un Código de la Niñez y la adolescencia que ha establecido instancias participativas como las Juntas Municipales, Consejos Departamentales y el Consejo Nacional.

Sin embargo, en lugar de instalar, poner en funcionamiento y fortalecer a dichos consejos, coordinando las acciones que requieren los diversos temas, se crean estructuras nuevas, las Mesas (de Trata, de Trabajo Infantil, contra el Maltrato, etc.). Se desconoce los Consejos en tanto estructura participativa sólo porque algún proyecto de cooperación determinado pensó en las Mesas como mecanismo de articulación. Esa dispersión de acciones debilita al Sistema Nacional de Protección. **“A quienes nos toca estar en estos espacios intersectoriales, interinstitucionales vemos justamente eso: cuesta muchísimo hacer ese ejercicio de coordinación interinstitucional e intersectorial. (...) Se empezaron a crear “Mesas” para tratar diferentes problemáticas que afectan a la niñez y adolescencia, pero sin articular con los Consejos (cuando estos son los que convocan a las diferentes instancias). Estas Mesas deberán rendir cuenta a los Consejos porque son los que representan al Estado ante lo que va pasando en las localidades.”**

Como se ha señalado, Uruguay no cuenta con una normativa que establezca un SIPPINNA, el CNA establece la necesidad de la existencia del mismo pero no lo define como tal. El Código de Niñez y Adolescencia crea el Consejo Nacional Consultivo Honorario de los Derechos del Niño y Adolescente, de conformación interinstitucional y le otorga competencia en la promoción de la coordinación de las políticas sectoriales de niñez y adolescencia, pero al ser esta una instancia consultiva, lo definido en la misma no es de carácter vinculante para los organismos y políticas sectoriales. En el artículo N°216 referente a las atribuciones del Consejo, se establece que el mismo **“podrá crear comisiones departamentales o regionales”**, pero

3 - Conversatorio Abierto sobre el Sistema Nacional de Promoción y Protección Integral de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia de Paraguay. Junio de 2016 - Sistematización Edición: Coordinadora por los Derechos de la Infancia y la Adolescencia (CDIA). Elaborada por: Cynthia L. Florentín

como se expresa, la descentralización del sistema de protección no es en ningún caso algo contemplado ni mandatado en la normativa. La centralidad del diseño institucional en el país no sólo afecta la disponibilidad de recursos para la garantía de derechos económicos, sociales y culturales, sino también y gravemente el cumplimiento de derechos civiles y políticos en lo que respecta al acceso de la justicia. En este punto, son especialmente vulnerados los derechos de las niñas, niños y adolescentes privados del cuidado de sus familias y de los que cometen infracciones a la ley penal.

En línea con lo anterior, en lo que respecta la descentralización del sistema, los procesos de restitución de derechos en Uruguay están extremadamente judicializados por disposición normativa, lo que agrava sus consecuencias en un país donde los juzgados especializados de familia y los juzgados especializados de adolescentes infractores se encuentran solamente en la capital del país, al igual que los defensores especializados en estas materias. De la misma forma, los Tribunales de Apelaciones también son instancias que existen exclusivamente en Montevideo

En definitiva, una de las mayores dificultades, o por lo menos las más complejas de superar, se relacionan con este tercer nivel de análisis. Es aquí donde se hace aún más evidente la falta de presupuesto, las desigualdades económicas, la burocratización y las dificultades para actuar descentralizada, coordinada e integralmente como un sistema aceitado. Por esto, merece un apartado específico.

II. Desafíos de la Región para el pleno funcionamiento de los SIPPINNA: puntos nodales para el análisis de la nueva institucionalidad, coordinación y generación de políticas integrales.

Como se viene señalando, la situación de la región en relación al desarrollo de los Sistemas de Garantía y Protección es muy variada y compleja. Desde países como Chile que hasta la fecha no cuentan con un sistema ni una ley acorde a lo que establece la Convención, hasta países como Argentina, Brasil y Paraguay que cuentan con una normativa adecuada y que han avanzado significativamente en su institucionalidad, sin que esto signifique un verdadero cambio a nivel de la praxis, ya que se trata de un sistema que, no funciona como tal, de manera integral y articulada, y en el que aún se detectan enormes fallas en cuanto a la prevención y promoción, es decir que aún actúa de manera reactiva ante la vulneración de derechos y de manera burocrática, sectorial y desarticulada. El actual contexto político, económico y social, con la crisis mundial derivada de la Pandemia de Covid 19, implicó una significativa regresión en materia de derechos humanos en la región.

Los nodos problemáticos comunes en la región se relacionan con:

- Presupuesto inadecuado e insuficiente.
- Falta de integralidad a la hora de pensar -y ejecutar- políticas públicas en materia de Niñez y adolescencia.
- Fuertes resabios de un abordaje tutelar de la infancia, ligado mayoritariamente a la atención (burocrática y, muchas

veces judicializada,) de casos de extrema vulneración y en menor medida a la prevención y promoción de derechos.

- Falencias en el diseño de herramientas procesales y en la práctica cotidiana que conducen a una extrema judicialización de las situaciones vinculadas a la infancia, sin poder real de decisión de otras instancias administrativas.
- Escasa, nula o informal participación de la sociedad civil y de las Niñas, niños, adolescentes y jóvenes.
- Dificultades a nivel de la articulación y coordinación intersectorial, derivadas de la necesidad de descentralización de las oficinas locales.
- Directamente relacionada con el punto anterior, poca jerarquía en los referentes y autoridades del órgano rector que dificulta posicionarse y tomar decisiones ante otros sectores.

No se trata de nudos o problemas aislados, por el contrario, están fuertemente relacionados los unos con los otros, por lo mismo constituyen enormes desafíos para lograr el pleno funcionamiento de los SIPPINNA.

• Descentralización, la complejidad añadida

La necesidad de descentralización del Sistema de Protección es un aspecto importante e identitario en los diferentes diseños de desarrollo de la nueva institucionalidad. El objeto de esto es ampliar el alcance y hacer accesible y asequible la promoción y protección de las infancias en sus diferentes contextos sociales y geográficos. Sin embargo, **en regiones como la nuestra, la descentralización enfrenta dificultades económicas que**

terminan reproduciendo las desigualdades en las regiones más pobres y vulnerables.

En Paraguay, una de las mayores dificultades, es que, si bien hay cierta musculatura política a favor del Sistema Nacional de Promoción y Protección de Derechos de Infancia, no hay una real musculatura económica. Por ejemplo, se instalaron las instancias operativas como las CODENI, pero no pueden funcionar porque “**no tienen presupuesto**”. Este análisis vale para **Argentina y Brasil** de igual modo. La CDIA en Paraguay analizó que en el 2013, 2014 y 2015 el presupuesto de la Secretaría de la Niñez bajó un 13% en total, esto se agrava aún más debido al hecho de que las CODENIs dependen de la disponibilidad presupuestaria de las municipalidades, o sea, que a nivel operativo de intervención la protección a los niños, las niñas y los adolescentes en territorio depende de la voluntad política de la Junta Municipal, del Intendente de turno, etc. Actualmente, otro estudio realizado por CDIA, entre los meses de junio y julio del 2020, arroja como resultado que el 84,8% de las CODENIs no cuenta con presupuesto propio⁽⁴⁾.

“El presupuesto público es la principal herramienta de desarrollo de un país y la inversión social es un elemento clave: los marcos legales sin recursos necesarios para su aplicación pueden verse obsoletos o quedarse en una mera declaración de principios que no se traducen en un bienestar real —en este caso— del grupo de población más importante del país: niñas, niños y adolescentes que representan al 35% del total de personas en 2019. La responsabilidad de contar con los recursos necesarios para garantizar derechos es del Poder Ejecutivo, del Poder Legislativo y del Poder Judicial, junto con gobiernos locales

4 - Diagnóstico sobre el funcionamiento de las Consejerías Municipales por los derechos de la Niñez y Adolescencia (CODENI) de Paraguay (Documento aún no publicado). CDIA, Paraguay, 2020.

como Gobernaciones y Municipalidades. La planificación de los servicios públicos debe ser en base a datos y estadísticas oficiales de calidad, que permitan tomar decisiones de manera más racional. El control ciudadano, la transparencia y la rendición de cuentas, también son importantes” (Aníbal Cabrera, CDIA).

Análisis similar se desprende del funcionamiento del Sistema en **Argentina**. El país es una federación descentralizada con gobiernos provinciales políticamente autónomos y fiscalmente dependientes, esquema que se reitera entre los niveles provinciales y municipales. La relación entre autonomía política y los procesos de estructuración de la institucionalidad pública puede ser analizada a partir de la relación de correspondencia existente entre los distintos tipos de regímenes políticos [la relación entre la constitución nacional y provincial; y sus interpretaciones] y los distintos grados de autonomía [disponibilidades de recursos técnicos, económicos y políticos] que tienen los gobiernos en la estructuración de su institucionalidad y sus políticas públicas (Leiras, 2009)

En lo que se refiere al aspecto presupuestario esta articulación resulta sesgada por distintos factores. Cuando nos acercamos al análisis de la práctica, encontramos entre otras cosas, que: En el esquema de instituciones que aseguran la protección de los derechos de niñas, niños y adolescentes, persisten altos niveles de vacío de institucionalidad fundamentalmente en el nivel local (servicios locales) y en muchos casos, de instancias provinciales de concertación de política pública (Consejos provinciales). **Los municipios, legalmente autónomos pero fiscalmente dependientes de las provincias evidencian una ausencia total de políticas públicas municipales.** Es decir que, pese a la autonomía y la potestad reconocidas en general, en la práctica no estructuran políticas públicas, sino que se limitan a implementar “políticas pre-diseñadas” provenientes de los niveles nacionales y provinciales. Por

otro lado, en el análisis de las dinámicas y funcionamiento de los distintos sectores públicos que confluyen en la política dirigida a la niñez, la cantidad y lógicas en la distribución de sus recursos (humanos y financieros) así como de los circuitos que despliegan (infraestructura desconcentrada) entre el nivel provincial y el local, evidencia grandes disparidades, vinculadas entre otros factores, a la historia institucional de los sectores.

Como se desprende del análisis anterior, **el esquema de estado federal que adoptaron países como Argentina y Brasil** para su organización añade dificultades políticas y económicas al funcionamiento del Sistema de Garantías y Protección. Hay materias que han sido reservadas por las provincias o estados para su exclusiva atención como el sistema de protección de derechos, a su vez, **cada provincia o estado otorga a los municipios grados relativos de autonomía política y presupuestaria** (niveles de coparticipación, competencias en la recaudación de impuestos, etc.). Ello torna heterogénea la adhesión y desarrollo de institucionalidad en las esferas locales, que es donde concretamente se presenta tanto la vulneración de derechos como la posibilidad de restituirlos.

En Argentina las desigualdades tanto a nivel de cobertura como de calidad de protección de derechos de niñas, niños y adolescentes que se producen se deben fundamentalmente, a que cada provincia define la conformación de los órganos de protección con diferentes parámetros y competencias, dando lugar a diferencias, por ejemplo, en los grados de profesionalización, interdisciplinariedad, y sus consecuencias integralidad de las medidas⁵. Estas instancias locales, provinciales y municipales, son fundamentales puesto que son las que garantizan el principio de **adecuación**

5 - Estudio sobre la Implementación del Sistema de Promoción y Protección de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes. Defensoría del Pueblo de la Nación. Disponible en http://www.dpn.gob.ar/p_area01/contenido.php?idc=1

y accesibilidad de la política pública al derecho y la población destinataria a la que apunta.

En el caso de Brasil, la adopción en 1990 del Estatuto del Niño y el Adolescente (Ley 8069) significó uno de los primeros esfuerzos en América Latina de adecuación normativa e institucional a los lineamientos de la CDN. De esta manera se constituyó en un modelo legislativo a seguir por varios países de la región. Más adelante la Ley N° 13.010. /2014 Modifica la Ley N° 8069 de 1990, Estatuto de los Niños y Adolescentes, para establecer el derecho de los niños y adolescentes a ser educado y cuidado sin el uso del castigo físico o tratos crueles o degradantes.

Algunos puntos importantes a considerar en la legislación, son la asignación privilegiada de recursos públicos en las áreas relacionadas con la protección a la infancia (Art 4). La descentralización de la atención a través de la municipalización de la misma (Art 88), la creación de consejos municipales y estatales de los derechos de niños, niñas y del adolescente (Art 88) y la Participación popular paritaria por medio de organizaciones (Art. 88). **Lamentablemente**, miembros de las organizaciones que trabajan en la protección de derechos de infancia en **Brasil** dan cuenta de los **retrocesos importantes en el país**. La situación económica y financiera es utilizada como excusa para dejar de invertir en gasto social. Por ejemplo, el caso del “paro de camioneros” será resuelto con el pago a las empresas de recursos provenientes de salud y educación. Pese a la letra del “Estatuto da Criança e do Adolescente”, la niñez se ve vulnerabilizada ante la avanzada del paradigma de que “las niñas y niños son adultos en construcción, que deben ser corregidos”. Se vienen desmontando programas de gobierno, políticas de protección y asistencia social del estado, que han costado 25 años de construcción, y se refuerza la idea del asistencialismo. “Se naturalizan nuevamente prácticas que creímos habían sido superadas: el pobre tiene

un beneficio por piedad y no por derecho”. El punto de partida de la lucha por las políticas de niñez y adolescencia está hoy en evitar que el código de la niñez y la adolescencia sea desmantelado.

En **Venezuela** la situación es sumamente compleja y la distancia entre la norma y la práctica es muy marcada. A nivel normativo los avances son muy significativos, pero estas normas no tienen una política pública que la acompañe y materialice. La Ley Orgánica para la Protección de Niños, Niñas y Adolescentes (LOPNNA) entra en vigencia en el año 2000 y con ella se desarrolla un intenso proceso de participación de las organizaciones sociales en la conformación de las instituciones y servicios con el fin de garantizar la protección integral de NNA. Este proceso de construcción colectiva sin embargo se vio interrumpido por decisión unilateral de algunas autoridades. Posteriormente se realizaron reformas a la ley en el año 2007 y 2015, todas con vistas de profundizar una estructura administrativa para el Sistema Nacional de Protección de los derechos los NNA.

Sin embargo toda esta batería de normas y legislaciones de avanzada no necesariamente se encuentra acompañada de políticas públicas y presupuesto adecuado, convive además en un contexto de crisis humanitaria compleja lo que trae aparejado una enorme brecha entre lo que plantea la norma y lo que ocurre en la práctica, desarrollándose incluso, una batería de acciones aisladas, en una especie de estructura paralela imposible de monitorear (Las Misiones) que terminan debilitando, vaciando y dejando en letra muerta la estructura formal.

“La presentación de Informes ante el comité⁶, en los años 2012/13, fue bastante desastrosa, estuvo encabezado por el ministerio de

6 - El tercer ciclo de presentación de Informes ante el Comité lo experimenta Venezuela entre 2012 y 2013. El informe del Estado fue presentado en el año 2012. Las recomendaciones se publican finalmente en el año 2014.

la mujer, (...) se le hacían preguntas concretas que no podían responder... No sabían por ejemplo ni quién era el órgano rector. **Ante esto el comité pide en sus recomendaciones en el año 2014, que por favor haya una coordinación. Ordénese y designen autoridades le dice.** Actualmente el sistema está diseminado por todos lados y por ningún lado... Si tu quieres saber en las misiones cuánto se ha invertido en niñez es imposible, no tienes cómo saberlo.

Hoy en día no hay sistema de protección, hay cascarón vacío, hay una ley y unos representantes en el papel, pero en la práctica está **todo diseminado**" (Carla Serrano, Red por los Derechos Humanos de niños, niñas y adolescentes de Venezuela).

La emergencia humanitaria compleja (EHC) en la que se encuentra inmersa Venezuela, ha sido de instalación lenta pero progresiva, con indicadores de alerta desde el año 2015, según señalan informantes claves de las organizaciones sociales del país, en coincidencia con estudios. En esta línea señalan como año crítico el 2017, debido que en ese año la crisis de migración exhibe su costado más crítico y profundo. Esta situación extremadamente compleja no la previno el sistema de protección, porque no hay sistema de protección que funcione como tal en Venezuela.

III. Algunos avances de la región

Se designó defensor del niño y la niña en Argentina y Chile y se impulsó la participación protagónica de NNyJ por medio de la creación de un programa nacional.

Luego de años de lucha e incidencia por parte de las organizaciones de la sociedad civil que trabajan en la defensa de los derechos

de infancia, en **Chile y en Argentina** se designaron defensores de niños, niñas y adolescentes.

En **Chile** se crea finalmente la Defensoría de los Derechos de la Niñez, convirtiéndose en ley al ser promulgada 22 de enero de 2018 (Ley 21.067). Esta fue una lucha histórica de las organizaciones de derechos de infancia en Chile y es considerada una victoria. El Senado eligió en abril de 2018, en votación unánime, a la primera "Defensora de la Niñez" de la historia de Chile.

Situación similar protagonizó **Argentina** que por primera vez, cuenta con una Defensora de Niñas, Niños y Adolescentes. El Senado aprobó la conformación de la Defensoría de Niñas, Niños y Adolescentes, y de esta manera se saldó una deuda histórica con la infancia. Luego de un concurso público dirigido por legisladoras de todo el arco político, se designó a los Defensores. La Defensoría se creó en el 2005 (Ley 26.061) para asegurar el cumplimiento de los derechos de la infancia en todo el país. Sin embargo, desde entonces había permanecido vacante por la falta de designación de sus autoridades por parte del Congreso, finalmente luego de 14 años de reclamos al Poder Judicial y ante organismos internacionales, celebramos esta designación como un primer paso para comenzar a saldar las cuentas pendientes con la niñez.

En Uruguay, esto es aún deuda pendiente. **Uruguay no cuenta con una figura de defensor del niño u ombudsman de infancia.** La Institución Nacional de Derechos Humanos fue creada por ley a fines de 2008, como organismo estatal autónomo que funciona en el ámbito del Poder Legislativo, pero no asumió sus funciones hasta el año 2012. Si bien esta institución recepciona denuncias y elabora informes referentes a vulneraciones de derechos de niñas, niños y adolescentes, la misma no cuenta con una oficina o figura específica para los temas de infancia. En

este sentido, tampoco existe un mecanismo independiente de recepción de quejas y denuncias conocido y accesible para niñas, niños y adolescentes institucionalizados y privados de libertad. En este país, no existe una figura independiente de defensoría, sino que las defensorías públicas se encuentran dentro del Poder Judicial, por lo que este Poder tiene la potestad y función contradictorias de juzgar y defender, siendo además el Juez actuante en cada caso quien designa al defensor.

Por otro lado, en Argentina, la SENNAF, del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, creó el “Programa Nacional de Derecho a la Participación Ciudadana de Niñas, Niños y Adolescentes”, con el objetivo de garantizar este derecho a las chicas y los chicos a través de la promoción y el fortalecimiento de espacios institucionales de participación, en los cuales puedan tener incidencia directa en la esfera social y las políticas públicas que les conciernen.

El programa, impulsado por la Dirección Nacional de Sistemas de Protección perteneciente al organismo, fue creado por Resolución nacional 62/2021 y cuenta entre sus objetivos: Fortalecer los diversos espacios institucionales de participación ciudadana infantil y juvenil, a nivel local, comunitario, municipal y provincial; así como Propender, incentivar y acompañar la conformación de un espacio federal de participación ciudadana de niñas, niños y adolescentes, con incidencia directa en la formulación, ejecución y evaluación de las políticas públicas que les conciernen.

Este es un aspecto importante pero debe analizarse, una vez más, a la luz de la descentralización en un país federal. En relación a la participación de niñas, niños y adolescentes, la normativa de la mayoría de las provincias analizadas no los incorpora en los Consejos Provinciales (Caso de Buenos Aires, CABA, Córdoba, Jujuy, Mendoza, Tucumán), mientras en las instancias locales, vemos que esa proporción se invierte y más Consejos

Locales sí lo hacen (Caso de La Plata, Lomas de Zamora, Santa Rosa). En los casos en que pudo verificarse la participación, ésta no garantiza el derecho de igualdad y no discriminación, en tanto no se incluye a niñas, niños y adolescentes de diferentes contextos, incorporando de esta forma diversas perspectivas de las infancias argentinas.

b. La Situación de los Niños, Niñas y Adolescentes en contexto de Pandemia: ¿Cómo respondieron los SIPPINNA en la emergencia sanitaria y social?

La pandemia del Covid 19 iniciada a fines del año 2019 y profundizada en el 2020 trajo aparejada una situación de crisis mundial que afectó las economías del mundo, dejó en evidencia las insuficiencias y los escasos recursos destinados al sistema de salud y puso en jaque los diseños de instituciones y sistemas antiquísimos y monstruosos como el Sistema Educativo; asimismo enfatizó significativamente las dificultades del funcionamiento del Sistema de Protección como tal. Todos los estudios realizados en la región por organizaciones que trabajan con la defensa de los derechos de las Infancias, dan cuenta que uno de los grupos más afectados en este contexto fueron los niños, niñas y adolescentes. En relación al contexto político vemos en la región las consecuencias sociales del avance de la derecha, afectando aún más la situación antes descrita.

En el contexto de pandemia, el funcionamiento del Sistema de Protección Integral se ha visto afectado, provocando la interrupción y/o readecuación de ciertos servicios, y generando obstáculos para el acceso a derechos fundamentales en niñas, niños, adolescentes y jóvenes de toda la región. Las mayores y más significativas vulneraciones de derechos se relacionan son:

A) Reducción y readecuación de los organismos del Sistema Nacional de Protección Integral en las modalidades de atención, dificultando un acceso efectivo a los servicios.

B) Derecho a la Educación: Los Sistemas Educativos no pudieron adaptarse en tiempo y forma adecuada al contexto de aislamiento. Las medidas y estrategias desplegadas se redujeron a clases en línea y entrega de guías de trabajo, que terminaron profundizando y reproduciendo las desigualdades sociales. No contaron con presupuesto específico, insumos tecnológicos adecuados, lineamientos ministeriales claros, ni capacitaciones suficientes.

C) Derecho a la participación y a la recreación: Los espacios de participación y recreación fueron cercenados y relegados. Esto tuvo incidencia directa en el Derecho a la Salud mental de los niños, niñas, adolescentes y jóvenes; se detectaron cuadros de angustia, desorden alimenticio y del sueño, aumento de disconductas, cuadros que se produjeron en medio de protocolos que restringieron la atención de profesionales de la salud de manera presencial.

D) Recrudescimiento de las situaciones de violencia intrafamiliar: el contexto de aislamiento social implicó aumento de tiempo dentro del grupo familiar y modificó las dinámicas familiares; esta situación en contextos de violencia desencadenó un significativo aumento de la violencia intrafamiliar. Esta situación empeoró debido a las modificaciones en los protocolos de atención del sistema de protección. El Documento de Violencia contra niños, niñas y adolescentes en tiempos de COVID-19⁽⁷⁾ denuncia que se evidencia en la región una menor capacidad de detección de incidentes de

7 - Violencia contra niñas, niños y adolescentes en tiempos de COVID-19, Informe COVID-19. UNICEF. <https://www.unicef.org/lac/informes/violencia-contra-ninas-ninos-y-adolescentes-en-tiempos-de-covid-19>

violencia debido al aislamiento físico y al cierre de actividades presenciales en instituciones educativas y centros de primera infancia, y a la reducción en la oferta social de los Estados y la crisis económica que ha impactado en el nivel de ingresos en los hogares.

E) Profundización de las desigualdades sociales y aumento de la pobreza. La crisis económica generó un enorme impacto económico en la niñez y adolescencia (hogares más pobres, desempleo u imposibilidad de ingreso de recursos por trabajos informales, imposibilidad de asistencia a instituciones que compensaban o complementaban la asistencia familiar). Al tiempo, las prácticas cotidianas se virtualizaron y requirieron manejo y disposición de tecnologías, por tanto la cobertura limitada de acceso a internet y la brecha generacional en conocimientos sobre entorno digital en los adultos profundizaron las desigualdades y el acceso a derechos fundamentales (Salud, educación, etc.).

En todos los países de la región los análisis coinciden en las escasas estrategias implementadas por los SIPPINNA para hacer asequible y adaptar el funcionamiento de las instituciones al contexto de ASPO.

En **Argentina**⁽⁸⁾ la atención de las oficinas se redujo considerablemente. Si bien la mayoría de los organismos del SPI (Sistema de Protección Integral) local relevados se encuentra funcionando (85%), las funciones se han reducido y se ha producido una readecuación en las modalidades de atención que, en muchos casos, dificulta un acceso efectivo a los servicios. Un número importante de Operadores del propio sistema de protección han manifestado abiertamente que **la oficina permanece cerrada**,

8 - El acceso a derechos de niñas, niños, adolescentes y jóvenes en contextos de pobreza y de movilidad humana en Argentina. Análisis del impacto del COVID en sus derechos a partir de sus voces e informantes claves. Colectivo de Derechos de Infancia y Adolescencia de Argentina. Diciembre, 2020.

por lo que la atención es telefónica pudiendo realizar asesoramientos, acompañamientos a las familias, articulación con otras instituciones locales, y visitas domiciliarias solo en algunos casos de urgencia... Una limitación grande es que al no tener atención presencial, las demandas llegan desde los hospitales principalmente, quiero decir que hay un universo de vulneraciones que hoy están siendo invisibilizadas. (Agente de un Servicio Local, Córdoba.)

Las únicas estrategias identificadas para garantizar la atención se relacionan, ya sea con la atención remota, en la que la recepción de denuncias, las intervenciones y los seguimientos de las mismas se realizan mayormente de manera telefónica o virtual. La atención presencial se encuentra limitada, reducida a guardias presenciales mínimas, con menos personal y equipo y con turno programado o sujeto a urgencias. En el documento consultado, también se releva que en el actual contexto de emergencia sanitaria, 6 de cada 10 de las y los agentes estatales consultados certifican la suspensión de programas y actividades de promoción y prevención de derechos a nivel municipal. Se ha señalado la suspensión del programa Envión en municipios de la provincia de Buenos Aires, la atención del área de salud mental y el dispositivo Casa del Niño en diferentes municipios de la misma provincia, el programa Juegoteca en CABA, Consejos comunitarios y Consejos de jóvenes en Córdoba, talleres artísticos y de deportes para niñas, niños y adolescentes en Tucumán y BA.

A su vez, una dificultad que atraviesa a los servicios locales es el cierre de otros organismos que si bien no pertenecen estrictamente al SIPPINNA, son actores con los que se articulaba habitualmente en las

9 - La Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) tiene a su cargo la administración de las prestaciones y los servicios nacionales de la Seguridad Social en la República Argentina.

intervenciones: Muchos organismos (Anses⁹, migraciones) han cerrado sus puertas, obstaculizando así, intervenciones pensadas desde el equipo en pos de garantizar los derechos de los niños/as, adolescentes y sus familias. Muchas de estas intervenciones ya pensadas, debemos repensarlas para momentos futuros, cuando de más está decir, que los derechos no pueden esperar. (Agente de un Servicio Local, Provincia de Buenos Aires).

En **Chile**,¹⁰ el gobierno actual de Sebastián Piñera ha instalado un toque de queda como medida de control de la Pandemia. Considerando los movimientos sociales en Chile a finales del 2019 -muchos de ellos iniciados por adolescentes y estudiantes- la medida ha sido analizada como una forma de control social. En 2019, los masivos reclamos de la sociedad chilena fueron duramente reprimidos, con un total de 30 muertos y cerca de 500 personas con trauma ocular, y según cifras del Instituto Nacional de Derechos Humanos, 3023 víctimas vieron vulnerados sus derechos humanos, de las cuales 468 fueron niñas, niños o adolescentes. Estas situaciones dan cuenta de que el derecho a la participación se vio cercenado y que las medidas de control de la pandemia han restringido muchas libertades civiles. Los niños, niñas y adolescentes constituyeron un grupo especialmente afectado sin que se planifiquen ni pongan en marcha políticas destinadas a compensar la situación.

En línea con esto, según las organizaciones de Chile que conforman la ROIJ, la población infanto adolescente ha sido un sector invisibilizado en la pandemia y en las decisiones tomadas para hacerle frente, aun siendo uno de los sectores más afectados. El cierre de la

10 - Voces en Pandemia. Sistematización ROIJ. Comisión de Participación. Sebastián Fernández. 2021.

presencialidad en las escuelas, la imposibilidad de asistir a espacios de recreación, la reducción de la atención en salud, entre muchas otras cuestiones, afectaron directamente a los niños, niñas y adolescentes. En ese contexto, el Servicio Nacional de Menores (SENAME) ha centrado su actuación en protocolos de funcionamiento de los centros de protección o justicia juvenil (Plan Coronavirus SENAME) sin ninguna publicación respecto de las temáticas de afectación a NNA durante este período. Por su parte la defensoría de Niñez tiene publicadas acciones en materia de defensa de derechos con oficios al Ministerio de Educación, al SENAME y al Consejo Nacional de Televisión (para emisión de material audiovisual).

En **Uruguay**, los referentes de la sociedad civil entrevistados, dan cuenta que entre las medidas tomadas para hacer frente al contexto de pandemia no hubo acciones orientadas a compensar las consecuencias de la misma, ni hubo un abordaje de la emergencia con perspectiva respetuosa o atenta a la niñez. Según las organizaciones, en Uruguay no se pensaron ni llevaron a cabo para los niños, las niñas y los adolescentes, acciones positivas, sino más bien negativas, como el Proyecto de Ley de Urgente Consideración que baja estándares ya logrados en términos de infancia y adolescencias en relación con los adolescentes en conflicto con la ley penal, la misma, en líneas generales, aumenta penas y restringe derechos: la imposibilidad de establecer regímenes de semilibertad para ciertos delitos, la extensión de los plazos máximos de privación de libertad, o la conservación de los antecedentes penales una vez cumplida la mayoría de edad, son contradictorios con toda la normativa ratificada por el Estado uruguayo en la materia y configuran una nueva regresión respecto de los estándares que habían sido establecidos con la Ley N° 17.823 (Código de la Niñez y La Adolescencia).

Otra medida que implicó un retroceso en materia de Derechos Humanos de las infancias, fue el desmantelamiento del Sistema Nacional que

pasó a ser parte de la Secretaría de Discapacidad con recursos limitados, vaciando de sentido la noción de protección y asociando que los cuidados son solo para personas con discapacidad.

En **Paraguay**, se verifica un fuerte avance del conservadurismo en la sociedad, que permea enormemente en las decisiones de gobierno y que habilita a la propagación de un discurso de odio. En el ámbito económico, la corrupción y el lavado de dinero son constantes. Sigue siendo uno de los países con la presión tributaria más baja. Referentes de la CDIA denuncian una importante distancia entre lo que se sostiene a nivel normativo y lo que ocurre en la práctica, así como la existencia de programas que no cuentan con presupuesto para su ejecución. Según documentos del Observatorio de Paraguay⁽¹¹⁾, por día, en promedio, mueren cuatro niños/as con menos de un año de edad y cerca de siete niños/as con menos de siete años de edad, por motivos que muchas veces son prevenibles, según datos oficiales del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPyBS). La Fiscalía General indica que recibe diariamente un promedio de ocho denuncias de abuso sexual en niñas, niños y adolescentes. La falta de accesos a derechos, en parte de estos territorios, hacen la espera casi eterna de respuestas estatales, tanto del Gobierno nacional como local. Esta situación se ha agravado en el contexto actual de crisis sociosanitaria y económica; miles de personas han perdido sus fuentes de ingresos, la mayoría forma parte de la fuerza laboral de la economía informal; y son a quienes se excluye en primer lugar de los circuitos económicos durante las diversas crisis. En el contexto descrito, las medidas aplicadas para evitar la propagación del coronavirus, tendieron a profundizar las desigualdades ya existentes; la presencia de grandes brechas para la educación a distancia, el aumento tanto de la violencia en los hogares

11 - CDIA Observa. <https://www.cdiaobserva.org.py/>

como de las tareas domésticas y de cuidado soportadas por las mujeres (al que ahora se suma la enseñanza en casa), los despidos y el desempleo, la acentuación de falta de acceso a medicamentos y servicios de salud, recaen y afectan con mayor fuerza y menos recursos, a los sectores y grupos más pobres y vulnerados.

Por su parte **Venezuela** constituye un capítulo aparte. La emergencia sanitaria y la pandemia Covid vienen a empeorar una profunda y estructural **crisis humanitaria compleja preexistente**, se trata de una crisis a la que se le superpone otra crisis, y por lo tanto los encuentra con un sistema muy debilitado y limitado para hacerle frente. Como ya se mencionó, los avances normativos no están acompañados de políticas públicas y presupuesto adecuado; convive además una especie de estructura paralela imposible de monitorear (Las Misiones) que terminan debilitando, vaciando y dejando en letra muerta la estructura formal. Como señalamos, se crea un sistema paralelo de misiones a través de las cuales se vehiculizan las acciones. El Ministerio de Salud, tiene su estructura y misiones en paralelos, lo mismo en educación, y otros ministerios. Esta dinámica por un lado hace que sea casi imposible llevar un control de lo que se hace y se invierte, todas son acciones en simultáneo. Por otro lado, no se trata de políticas integrales y articuladas sino que funcionan como parches desarticulados y aleatorios, dejando sin recursos a las instancias formales. Nadie controla ni monitorea el impacto de las misiones.

Otra gran problemática de Venezuela son “los niños dejados atrás”, hablamos aquí de la “niñez separada o niñez no acompañada”, vale decir, niños, niñas y adolescentes que se quedan solos en el país; los padres se van, se ven forzados por la agravante situación del país a migrar, y dejan a sus hijas e hijos solos, o con un familiar lejano o con vecinos, sin que tengan ninguna medida de protección. La gravedad de esta situación

se profundiza ya que en la ola migratoria, los padres y madres con un papel cualquiera en las notarías les dejaban los hijos a cualquier persona. **La gente dejaba autorizaciones abiertas sin fecha de salida ni llegada, poderes de persona a persona dejando la patria potestad a cualquiera.** En el mejor de los casos estas personas no les hacen daño, pero se registraron casos de abusos sexual y de explotación laboral (Entrevista a Carla Serrano, Red por los Derechos Humanos de niños, niñas y adolescentes de Venezuela). Esta situación no fue registrada por el sistema de protección, ni intervenida de manera adecuada por el mismo. Las respuestas de algunos integrantes del SIPPINNA fue muy tarde en el tiempo; a mediados del 2019 se publica una resolución de tipo administrativo que prohíbe seguir notariado poderes especiales ya que esto en realidad implicaba el ejercicio de la patria potestad sobre la niñez, exhortando a los representantes y autoridades a que se protegiera a los Niños, niñas y adolescentes del país. Del número de migrantes reportados, 15,4% indican haber dejado al menos una niña, niños o adolescente en Venezuela, es decir, alrededor de 862.400 personas menores de edad se han visto afectadas directamente por la migración de sus padres. Menos del 1% de las familias afectadas por esta problemática recibe algún tipo de acompañamiento psicosocial, lo cual plantea una situación realmente crítica⁽¹²⁾.

12 - Situación de la institucionalidad e inversión pública para garantizar los derechos humanos de la niñez en Venezuela Periodo 2017-2021. REDHNNA, Red por los Derechos Humanos de Niños, niñas, y adolescentes

La Salud mental, educación, protección contra las violencias y seguridad alimentaria - copartícipes de SIPPINNA

El contexto de pandemia echó luz sobre las dificultades persistentes en el acceso a derechos de niñas, niños y adolescentes en contexto de pobreza y generó obstáculos nuevos, quedando en evidencia una vez más que vivimos en una sociedad extremadamente desigual.

En **Argentina**⁽¹³⁾, en lo que respecta a la **salud**, si bien todos los organismos pertenecientes al sistema se encuentran funcionando, sus funciones y servicios fueron reducidos y se generó aquí también una readecuación de las modalidades de funcionamiento. Los más afectados fueron los **servicios de salud mental** ya que en muchos casos fueron considerados servicios no esenciales e interrumpidos temporalmente, posteriormente fueron generando estrategias remotas de intervención, que no resultaron adecuadas para todos los y las usuarias. En **Chile**, en relación con la **salud mental**, se detecta un incremento de las problemáticas asociadas a la misma en niñas, niños y adolescentes; angustias, estrés, aburrimiento, alteraciones en el sueño y la higiene. Este incremento se acompañó con mayores dificultades en el acceso al servicio; la falta de acceso a internet, los teléfonos saturados y la suspensión de atenciones presenciales fueron una constante, convirtiéndose en barreras para muchos grupos. Un grupo especialmente afectado fueron los jóvenes con problemas de consumo de

13 - El acceso a derechos de niñas, niños, adolescentes y jóvenes en contextos de pobreza y de movilidad humana en Argentina. Análisis del impacto del COVID en sus derechos a partir de sus voces e informantes claves. Colectivo de Derechos de Infancia y Adolescencia de Argentina. Diciembre, 2020.

drogas. En **Uruguay** se restringieron todas las consultas médicas que no sean específicamente por Covid 19. Por su parte, debido a los protocolos y las medidas adoptadas, las y los adolescentes que estaban privados de libertad estuvieron meses sin ver a la familia, encerrados en los lugares del INAU o presos, con el argumento de la no circulación del virus. En **Paraguay**⁽¹⁴⁾ el sistema de salud está en crisis debido a su débil y precario funcionamiento, como también su limitada cobertura. La escasez de insumos, medicamentos y profesionales, se vio agravada por la crisis derivada de la pandemia, en la que la regularidad en la provisión de los servicios de salud especializados, como los dirigidos a personas con discapacidad, resultó alterada. En relación con la salud mental, si bien los casos de suicidio no aumentaron sí se duplicaron los intentos de suicidio. Más que nunca, la salud se limita a las cuestiones físicas, sin generar una mirada integral y preventiva en las comunidades.

En **Argentina**, en lo que respecta a la **educación**, su acceso en este contexto ha estado mediado por la virtualidad, lo que si bien permite la continuidad educativa, se ha constituido como el principal obstáculo o cuello de botella debido a que los medios para hacer posible la virtualidad no son accesibles ni asequibles a toda la comunidad. El desafío central que enfrentó el sistema educativo, fue la permanencia de niñas, niños y adolescentes dentro del mismo. Otra función muy importante que cumple la escuela como tal y que se vio completamente afectada es la función socializadora. En **Chile**, el derecho a la **educación** se vio particularmente afectado. Según datos de programas oficiales un 44% del trabajo se realizó de manera virtual o a distancia, un 25% implicó retirar actividades y guías de estudio sin orientaciones claras, y un 21% además debió imprimir las guías en sus

14 - Presentación de resultados del estudio "Mil Voces" de CDIA y otras 26 organizaciones de la sociedad civil. Repercusión de medidas contra el COVID-19 Por CDIA, 8 octubre, 2020.

propias casas. Los niños de primera infancia quedaron completamente al cuidado de sus adultos responsables. En relación a la conectividad se volvieron a reproducir las desigualdades ya que un 59% tiene acceso a internet pero solo el 31% tienen computadoras o dispositivos de trabajo y finalmente solo un 8% tienen impresoras. Por otro lado las instituciones y los docentes no contaron con insumos suficientes ni con capacitaciones adecuadas, tampoco hubo lineamientos claros sobre cómo actuar. En **Uruguay** en lo que respecta a **educación**, se incrementaron las brechas y las desigualdades sociales. Este punto es una constante en toda la región. El Plan Ceibal (de Conectividad Educativa de Informática Básica para el Aprendizaje en Línea) destinado a compensar las desigualdades no garantizó la conectividad para todos. Por otro lado, en las escuelas públicas solo se pudo garantizar un solo día de conexión para los niños, mientras que en los colegios privados se implementó la modalidad mixta, combinando la presencialidad. La virtualidad también afectó el derecho a la participación, espacio de participación y socialización central en la vida de las niñas, niños y adolescentes, y, si bien en el marco del Plan Ceibal se incluyó un link dónde los chicos podían plantear cosas y expresar cómo se sentían, prácticamente no se usó porque fue muy poco difundido por un lado, pero también por el tema de poca conectividad de muchos sectores de la sociedad. En **Paraguay** se ensanchó la **brecha digital y educacional**, la propuesta “Tu escuela en casa”, como ya se mencionó evidencia la brecha educacional entre las distintas generaciones y la brecha digital existente. Por otro lado, el confinamiento ha traído aparejados dos desafíos: el aprendizaje de las niñas, niños, adolescentes y jóvenes desde las casas y el aumento de las tareas domésticas. En este sentido, siguen siendo las mujeres las principales responsables de asumir estas actividades. Además de las tareas de cuidado, de personas enfermas, con discapacidad o adultas mayores, ya soportadas por las mujeres de una manera desigual debido a

los estereotipos de género imperantes en nuestra sociedad, se debe sumar ahora la responsabilidad de educar e implementar “Tu escuela en casa”.

En **Argentina** en lo que respecta al derecho a una **vida libre de violencias**, por un lado el confinamiento y aislamiento obligatorio ha profundizado las situaciones de maltrato y violencia que viven muchas niñas, niños y adolescentes, a su vez como mencionamos antes, el funcionamiento del SPI se ha visto afectado en tanto se han interrumpido y/o readequado ciertos servicios solo a urgencias, no se diseñaron ni se pusieron en marcha protocolos e intervenciones adecuadas al nuevo contexto. Por su parte, la atención reducida de otros organismos vinculados a la seguridad social y a migraciones generó nuevos obstáculos a las intervenciones habituales del SPI para garantizar derechos de niñas/os y sus familias al igual que el funcionamiento irregular de la línea 102 en las regiones del Noroeste y Gran Buenos Aires. En **Uruguay** según informantes de las organizaciones que trabajan en defensa de los Derechos de Infancia, incrementaron las situaciones de violencia familiar sin que esto esté acompañado de un diseño de política específica para hacer frente y realizar intervenciones adecuadas, es decir que no se pensó como adaptar las intervenciones en el nuevo contexto, e incluso se pidió que no se fuera a la casa de los chicos a ver qué pasa, quedando un enorme vacío en la ruta de intervenciones. Por su parte en **Paraguay** los referentes de las organizaciones de la sociedad civil denuncian que son las mujeres rurales y las niñas, niños y adolescentes urbanos quienes se verían más afectados por esta problemática. La violencia intrafamiliar hacia mujeres, niñas y niños sigue existiendo, más aún en aislamiento. La normalización de estos hechos, y el contexto de encierro hacen que no se perciba su magnitud.

En **Argentina** en lo que respecta al acceso a derechos de niñas, niños y adolescente en contextos institucionales, las dificultades relacionadas con el acceso a la salud, la educación, la protección integral y a la convivencia

familiar y comunitaria, son tanto coyunturales como estructurales, se verifica principalmente en la ausencia de personal y profesionales en los dispositivos de cuidado institucional, la falta de corresponsabilidad y articulación entre las distintas instancias de actuación de los Servicios de Protección de Derechos (SPD), profundizándose tras la pandemia del Covid. Por su parte, en **Chile** la situación es más compleja, ya que las medidas cautelares que por Ley 20.084 solo pueden durar de dos a cuatro meses, se extendieron en tiempos de Covid hasta casi un año, con audiencias suspendidas, prolongados los procesos de intervención y permanencia en el circuito, disminución de las derivaciones al circuito de la Ley de Responsabilidad Penal Adolescente. Situación similar ocurrió en **Uruguay** donde la propuesta realizada en materia de penalidad juvenil, descarta las medidas extrajudiciales y profundiza la respuesta penal y punitiva ante la infracción adolescente, aumentando el nivel de encierro y los daños y sufrimientos que él mismo genera para el desarrollo integral de niños, niñas y adolescentes. En **Paraguay** el Ministerio de Justicia ha emitido varias directrices con el objeto de establecer medidas preventivas para prevenir la propagación de COVID 19 en la población de las personas privadas de libertad, una de estas medidas fue la suspensión total del régimen de visitas, situación que afectó emocionalmente en la vida de las y los adolescentes privados de libertad.

En **Argentina** en lo que respecta a la **seguridad alimentaria**, se activaron políticas alimentarias por la emergencia sanitaria de Covid-19 entre ellas, la implementación de la tarjeta bancaria “Alimentar” que permite comprar alimentos a las familias beneficiarias de la Asignación Universal por Hijo con niñas y niños menores de 6 años, como así también la distribución directa de alimentos a través de organizaciones de la sociedad civil. Sin embargo, se depositó mucha responsabilidad en organizaciones territoriales y comedores que no estaban preparados con recursos económicos ni humanos

para responder a tantas demandas. En **Paraguay** las ollas populares constituyeron una estrategia comunitaria para hacer frente a la crisis derivada o profundizada tras la pandemia. Las medidas de distanciamiento social y cese de actividades impactaron sobre el empleo y el trabajo, especialmente sobre la economía informal, ocasionando tanto a hombres como mujeres una inmediata reducción en sus ingresos. La falta de ingresos redujo la capacidad individual y familiar de acceder a una alimentación regular y de calidad, especialmente en las zonas urbanas y en mucha proporción en las rurales, debido al cultivo de autoconsumo. Ante esta situación, se relevó la respuesta que brindaron las organizaciones comunitarias a través de la realización de ollas populares y la gestión de todos los recursos e insumos que se necesitaron para llevarlas a cabo. Se estima que el trabajo de estas miles de personas, referentes de sus comunidades, contribuyeron a generar un fuerte alivio a la crisis social y económica generada por la pandemia, durante la cuarentena total y el inicio de la cuarentena inteligente, entre los meses de marzo y junio de 2020, llegando a atender a cerca de 150.000 personas y a 35.000 familias por medio de la realización de las ollas populares.

Como señalamos la situación de **Venezuela** es sumamente compleja. Según las últimas estimaciones de Unicef, uno de cada tres niños y niñas venezolanos necesita ayuda humanitaria, esto suma unos 3,2 millones de niños que requieren urgentemente comida, medicinas y educación porque el impacto “de la devastadora crisis económica y política” hace que no tengan acceso a los servicios básicos y se hayan revertido décadas de progresos en el país. Las entrevistas con referentes de organizaciones que trabajan en defensa de los derechos de la infancia confirman esta situación, enfatizando además en los problemas de agua y electricidad de casi la totalidad del país. Las complicaciones preexistentes del sistema de salud se agravan con la pandemia del COVID-19 y el impacto del confinamiento

decretado contra el contagio. Existe preocupación por la escasez de personal y de insumos necesarios para hacer frente al virus. Los centros de salud han sido militarizados y se ha verificado represión, hostigamiento y detención al personal, especialmente médicos, que denuncian la realidad en los hospitales. La cuarentena complica la atención de niños con condiciones crónicas de salud o con alguna discapacidad. Ejemplo de ello, es el que vive con autismo, que requiere de medidas especiales de alimentación y de confinamiento que no han sido consideradas⁽¹⁵⁾.

Por su parte el ACNUDH documentó casos de violencia sexual y de género contra mujeres y niñas durante su detención, en particular por efectivos del SEBIN y de la DGCIM así como por oficiales de la GNB. Paloma Escudero de UNICEF describió una situación muy preocupante: Muchos médicos y enfermeras han abandonado el país. Los centros médicos están funcionando al mínimo de su capacidad debido a la escasez de medicamentos. La falta de piezas de repuesto ha paralizado las unidades móviles de salud y las ambulancias. Las mujeres embarazadas, muchas de las cuales son demasiado jóvenes y están anémicas, tienen grandes dificultades para obtener la atención que necesitan. Con el empeoramiento de la escasez de combustible, a veces ni siquiera pueden llegar a los centros de salud. Las mujeres que están a punto de dar a luz necesitan llevar sus propios suministros obstétricos cuando llegan al hospital. Para un país que ha logrado grandes progresos durante décadas en la calidad de su atención médica, esta situación es dramática.

15 - Informe: Tercer Ciclo del Examen Periódico Universal de Venezuela, en el Período de Sesiones N° 40 del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas. Caleidoscopio Humanitario. Prepara Familia.

En línea con las situaciones de crisis descritas anteriormente y según estimaciones de las Naciones Unidas: La mortalidad infantil aumentó en un 50% entre 2014 y 2017, pasando de 14 por cada 1000 nacidos a 31 por cada 1000 nacidos vivos. Se han registrado 190 casos sospechosos de difteria y 558 casos sospechosos de sarampión y unos 750.000 niños y adolescentes se han quedado sin escolarizar entre 2013 y 2017.

En **conclusión**, las niñas, niños y adolescentes fueron los más afectados por la pandemia en toda la región, viendo vulnerado su derecho a la educación en la que no se pudo garantizar la conectividad ni los materiales de trabajo. Vulnerado su derecho a la Salud, a la recreación y a la participación. Recrudescieron las situaciones de violencia al estar más en casa, sin contar con medidas concretas ni adaptación de medidas para el contexto de Aislamiento Social Preventivo y Obligatorio.

3. Datos por país de la región

Síntesis por País en relación al desarrollo de los Sistemas de Garantía y Protección

En este apartado incluimos datos con mayor detalles por país sobre el desarrollo de los sistemas de protección de derechos de infancia. Estos datos incluyen tres tipos de alcance, por un lado el nivel de desarrollo y adecuación normativa. Por otro lado se incluyen también datos a nivel de desarrollo institucional que se desprende de las leyes o decretos vigentes y finalmente el nivel de políticas públicas, programas o proyectos vigentes en materia de derecho de infancia.

También se incluyen algunos datos sobre la situación de contexto particular de cada país; se hace foco principalmente en las consecuencias derivadas de la pandemia de Covid 19.

Se trata de un apartado más bien descriptivo, no analítico como los anteriores. Aquí se encuentra mayor detalle de la situación de cada país.

- **PARAGUAY: la articulación como problema central en los SIPPINA**

En Paraguay el Código de la Niñez y la Adolescencia se aprobó en el año 2001, luego de 10 años de arduo trabajo por parte de la sociedad civil, desde la ratificación del Estado paraguayo de la CDN. Con el objeto de traducir a normas de origen nacional a los principios y derechos consagrados en dicho tratado, y en general incorporar a la práctica institucional las innovaciones del enfoque de derechos. El nuevo Sistema Nacional tuvo

convincentes fundamentos legales, constitucionales, doctrinales, sociales y teóricos.

- Este Código de la Niñez y la Adolescencia (CNA, ley 1680/2001) creó el Sistema Nacional de Protección y Promoción Integral de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia (SNPPI) en tres escalas de actuación: nacional, departamental y municipal.
- Para el ámbito nacional creó la Secretaría Nacional de Niñez y Adolescencia (SNNA), la misma es responsable de impulsar el SNPPI y asegurar el enfoque de derechos en las políticas públicas del Estado paraguayo destinadas a niñas, niños y adolescentes y a sus familias. Actualmente convertida en Ministerio de la Niñez y la Adolescencia, por ley 6174/2018
- Para el ámbito departamental, creó el Consejo Departamental de Niñez y Adolescencia con representantes de la gobernación departamental, la junta departamental, las secretarías departamentales de educación y de salud, las organizaciones de la sociedad civil del departamento, las organizaciones propias de niñas, niños y adolescentes y los consejos municipales.
- Para el ámbito municipal, los Consejos Municipales por la Niñez y la Adolescencia (CODENI) con la función de promover, difundir y defender los derechos de niñas, niños y adolescentes en la comunidad.
- Se constituye además el Consejo Nacional de Niñez y Adolescencia, que incluye la representación de la SNNA, y los diferentes ministerios (educación, salud, justicia,

trabajo), la defensa pública y la fiscalía así como de los consejos departamentales y de las organizaciones de la sociedad civil que trabajan en el país. Su función es articular y coordinar las políticas públicas, particularmente la política nacional de niñez y adolescencia. (POLNA)

Por su parte, la Constitución crea la figura de la Defensoría del Pueblo como un comisionado parlamentario con la función de defender los derechos humanos, canalizar reclamos populares y velar por los intereses comunitarios, sin competencia judicial ni ejecutiva (art. 276). Más tarde, en 1995 se aprobó la Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo (ley 631/1995), con lo cual resultaba posible que el Congreso nombrara una persona como titular de la Defensoría, motivo por el cual el primer titular de la Defensoría del Pueblo fue nombrado recién en octubre de 2001, posteriormente se nombró también un Defensor Adjunto. En el mes de octubre del año 2005 se creó el Departamento de Niñez.

Más allá del desarrollo normativo, según destacaron sus representantes, **el sistema de protección, en la práctica presenta algunas dificultades importantes: no articula en ninguno de los tres niveles del Estado y no tiene financiamiento.** Complementariamente el paradigma de “niño-cosa- objeto” es muy fuerte. Se ha planteado recientemente “abrir” el Código de la Niñez para su análisis, pretendiendo su modificación parcial, en un momento de mucha intensidad en torno a la política partidaria, pero afortunadamente fue posible frenar la iniciativa.

Paraguay logró, contar con una Secretaría con rango ministerial, con consejos a nivel nacional, departamental y municipal. Todavía hay actitudes egocéntricas entre las instituciones “solo yo sé, yo decido, no sé trabajar con otras” y todavía se prioriza la defensa de los derechos

cuando estos ya han sido violentados, sin profundizar en la promoción de tales derechos y en la prevención de su vulneración. Los clásicos programas para la atención de la niñez institucionalizada y de adolescentes privados de libertad, todavía ocupan la mayor parte del tiempo y del presupuesto de las nuevas estructuras, las que fueron creadas para enfocarse principalmente en la prevención de estos problemas y en la promoción de los derechos en forma integral.

Por otro lado, si bien el **Código de la Niñez y Adolescencia** ha establecido instancias participativas como los Consejos Municipales, Consejos Departamentales y el Consejo Nacional, en lugar de fortalecer a dichos consejos, coordinando las acciones que requieren los diversos temas, se crean estructuras nuevas, las Mesas (de Trata, de Trabajo Infantil, contra el Maltrato, etc.). Se crearon estos espacios para tratar diferentes problemáticas que afectan a la niñez y adolescencia, pero sin articular con los Consejos (cuando estos son los que convocan a las diferentes instancias). Estas Mesas deberán rendir cuenta a los Consejos porque son los que representan al Estado ante lo que acontece en las localidades. Es así como, a un cuarto de siglo de la entrada en vigencia de la Convención, se sigue “haciendo cosas cada una por su lado, en lugar de sentarse a trabajar juntas”. Se desconoce una estructura participativa, que son los Consejos, que costó crear, muchas veces sólo porque algún proyecto determinado pensó en las Mesas como mecanismo de articulación. Esa dispersión de acciones debilita al Sistema Nacional de Protección.

Las CODENI (consejerías municipales por los derechos de Niñez y Adolescencia) se crearon justamente para dar consejos, para animar a conocer y promover los derechos a adultos y niños, sin embargo cuentan con escaso presupuesto en la mayoría de los casos. En la misma línea, las personas responsables de las CODENI no duran mucho tiempo en

sus puestos, ya que en la mayoría de los municipios obedecen a cargos políticos y permanecen durante el período de tiempo del intendente que les designa. En la práctica, se les han atribuido funciones que no están acordes al rol para las que fueron creadas de conformidad a lo dispuesto en la normativa vigente. Por ejemplo, actualmente, se encargan de pedidos del Poder Judicial (es decir, de los problemas que ya se han judicializado) y no tienen tiempo de hacer actividades de promoción y prevención (que es para lo cual fueron creadas).

Son como “la mano de obra barata del Poder Judicial”. Esto implica finalmente volver a lo mismo de antes: se atiende solo cuándo ya hay una violación de derecho, cuando el sentido social de las CODENI es otro, es el de organizar la comunidad, la familia, la escuela, la vecindad, como un entorno apropiado para los niños. **Las CODENI se crearon para la promoción, prevención y defensa de los derechos de la niñez y adolescencia en sus territorios.** Las CODENIs existentes no cuentan con presupuestos propios, equipos técnicos multidisciplinarios preparados y conformados, recursos materiales, de movilidad y tecnológicos suficientes, e incluso infraestructura adecuada para la atención de personas. Las mayorías funcionan de forma marginal, a la sombra de la institución municipal.

Algunos componentes innovadores del Sistema: La desjudicialización de aquellas situaciones de origen social que afectan a la niñez, porque en los 10 años anteriores al Código ya se venía discutiendo el paradigma de la situación irregular. El segundo elemento con una perspectiva social en el Sistema Nacional, es la participación de niñas, niños y adolescentes en los temas que les afectan directamente. Fue fundamental generar las condiciones normativas necesarias para que los chicos y chicas puedan dialogar con los adultos, exponiendo sus inquietudes y necesidades en las instancias políticas y jurídicas. No obstante, la participación sigue

teniendo fallas y limitaciones, atendiendo a la mirada adultocentrista que perdura en las personas que ocupan y están a cargo de estas instancias.

Una de las mayores dificultades, es que, si bien hay cierta musculatura política a favor del Sistema Nacional, no hay musculatura económica. Por ejemplo, se instalaron las instancias operativas como las CODENI, pero no pueden funcionar porque “no tienen presupuesto”. A quienes nos toca estar en estos **espacios intersectoriales**, interinstitucionales vemos justamente eso: cuesta muchísimo hacer ese ejercicio de coordinación interinstitucional e intersectorial más aún cuando no hay presupuesto suficiente.

En relación al presupuesto, la CDIA ha sacado un documento donde hace un análisis sobre este tema. Tanto el 2013, 2014 y 2015 el presupuesto de la Secretaría de la Niñez bajó un 13% en total. Uno de los elementos, por ejemplo, es el tema de la estructura de las CODENI y el financiamiento. Depende de la disponibilidad presupuestaria de las municipalidades. O sea, el nivel operativo de intervención, la protección a los niños en territorio depende de la voluntad política de la Junta Municipal, del Intendente de turno, etc.

En cuanto al contexto político en **Paraguay** no se plantea con seriedad desde las elites una redistribución de riqueza, lo que hace que la inversión social sea de las más bajas. Por otra parte, hay una situación de terrible debilidad de las instituciones, no existe una separación de poderes del Estado, lo que no garantiza la independencia de la justicia.

En Paraguay existen avances en derechos humanos en el papel, con marcos legales, diseño de políticas públicas e instalación de instituciones nacionales y locales. Pero también existen fuertes brechas entre lo escrito y la realidad, puesto que se tienen accesos limitados a estos servicios en diversas zonas del país, baja o nula cobertura de la promoción (prevención) y protección

(atención), con una débil capacidad de articulación y coordinación entre los tres niveles de Gobierno (nacional, departamental y municipal) y los OEE (Organismos y Entidades del Estado) que integran el Sistema de Promoción y Protección de los Derechos de la Niñez y Adolescencia de Paraguay. Es necesario puntualizar que el Código de la Niñez y la Adolescencia cumple 20 años de su promulgación, desde donde se han descentralizado competencias del nivel nacional al local, pero no así los recursos.

Según Aníbal Cabrera, director ejecutivo de la CDIA, las medidas aplicadas para evitar la propagación del coronavirus -en lo económico, social y educativo- podrían conducir a mediano y largo plazo a la profundización de las desigualdades ya existentes en el país. Esta es una de las conclusiones del estudio “Mil voces: amplificando las voces de las personas referentes en las comunidades”, una consulta impulsada por el Observatorio de Políticas Públicas y Derechos de la Niñez y la Adolescencia (CDIA Observa), de la Coordinadora por los Derechos de la Infancia y la Adolescencia (CDIA), de manera conjunta con 26 organizaciones de la sociedad civil en el marco de la pandemia Covid 19, cuyos resultados fueron presentados virtualmente el 7 de octubre de 2020, publicados en la página de Facebook de CDIA Observa.

En el documento se analiza también, la existencia de grandes brechas para la educación a distancia, el aumento tanto de la violencia en los hogares como de las tareas domésticas y de cuidado soportadas por las mujeres (al que ahora se suma la enseñanza en casa), los despidos y el desempleo, la acentuación de falta de acceso a medicamentos y servicios de salud. La investigación muestra que han sido las organizaciones de las comunidades las que se activaron para responder a diversas situaciones de necesidades en sus territorios, desde la organización y el autofinanciamiento

de los insumos para las ollas populares, pero también para otras necesidades de salud y recursos que eran requeridos.

El estudio ofrece una aproximación a la situación de familias y comunidades en situación de vulnerabilidad en el contexto de la pandemia del Covid 19, desde la percepción de mujeres y hombres referentes de grupos comunitarios. La consulta se realizó de manera conjunta con 26 organizaciones de la sociedad civil, relevando la percepción de mil referentes de organizaciones comunitarias, mujeres y hombres, de 76 municipios de 15 departamentos del país. Entre las organizaciones consultadas se encuentran comisiones vecinales, Asociación de Cooperadoras Escolares (ACEs), comisiones pro-escuela, centros de estudiantes, organizaciones juveniles, clubes deportivos, centros comunitarios, organizaciones campesinas, comités de mujeres, comisiones de iglesias y organizaciones indígenas, entre otras.

Brecha digital y educacional: La propuesta “Tu escuela en casa”, implementada por el Ministerio de Educación y Ciencias, presenta serias dificultades para las comunidades consultadas. Primeramente, evidencia la brecha educacional entre las distintas generaciones, dado que las personas adultas manifiestan como un problema el no comprender los contenidos escolares y, en segundo lugar, revela una vez más la brecha digital existente en el país, por la cual muchas familias no tienen acceso a equipos e Internet y, si lo tienen, es a través de la modalidad de paquetes de datos, la cual implica una carga muy onerosa y deben priorizar los gastos familiares. Este escenario lleva a pensar el rol del Estado para garantizar el derecho a la conectividad y, de esta forma, hacer realidad el derecho a la educación de miles de niñas, niños y adolescentes.

La nula pertinencia de la respuesta a la situación de la educación va a implicar una crisis educativa sin precedentes en el país. La exclusión

educativa es altamente probable que genere un daño fuerte a la presente generación escolar, acrecentando las desigualdades y las segregaciones de clase. La escuela pública, con un rol fundamental en la construcción y configuración de equidad social, fue dejada de lado en un momento crucial para las comunidades. En la prevención de la violencia en las comunidades, la escuela, una de las principales referentes para brindar contención, seguridad y orientación a miles de niñas, niños y adolescentes, decidió de modo institucional obviar dicha emergencia; a pesar de los conocidos esfuerzos de los equipos docentes.

Aumento de tareas domésticas y de cuidado soportadas por las mujeres: El confinamiento ha traído aparejados dos desafíos: el aprendizaje de niñas, niños y adolescentes desde la vivienda y el aumento de las tareas domésticas. En este sentido, siguen siendo las mujeres las principales responsables de asumir estas actividades. Además de las tareas de cuidado, de personas enfermas, con discapacidad o adultas mayores, ya soportadas por las mujeres de una manera desigual debido a los estereotipos de género imperantes en nuestra sociedad, se debe sumar ahora la responsabilidad de educar e implementar “Tu escuela en casa”. Estas tareas en su mayoría no son compartidas ni asumidas por los hombres.

La distribución de las tareas domésticas y de cuidados al interior de las familias sigue siendo baja. Son las mujeres quienes llevan todo el peso del trabajo no remunerado asociado a lo anterior. Incluso las niñas y las adolescentes realizan de modo preponderante estas tareas. El ejercicio pendiente hasta ahora de cruzar las respuestas del Estado, en las políticas de cuidados, principalmente en primera infancia, que signifique que miles de mujeres puedan acceder al mercado de trabajo, a modo de lograr una autonomía económica y liberarse de las diversas situaciones de violencia de género que pueden estar viviendo. El Estado debe dejar de mirar a los

costados, caso contrario las mujeres seguirán siendo violentadas y muertas; y niños y niñas seguirán viviendo en la violencia y quedando en orfandad.

Los hogares también son el centro de otra problemática: la **violencia intrafamiliar**. El imperativo de permanecer en las casas ha levantado la alerta sobre la violencia hacia las mujeres y las niñas en sus hogares y, si bien es un tema no siempre abordado de manera explícita, se reconoce que son las mujeres rurales y las niñas, niños y adolescentes urbanos quienes se verían más afectados por esta problemática. Urge en esta materia fortalecer el sistema de prevención y protección, y generar los canales institucionales adecuados para que las respuestas efectivas lleguen a todas las personas.

La violencia intrafamiliar hacia mujeres, niñas y niños sigue existiendo, aún en cuarentena y en pandemia. La normalización de estos hechos, y el contexto de encierro hacen que no se perciba su magnitud.

Ollas populares como estrategia comunitaria: Las medidas de distanciamiento social y cese de actividades impactaron sobre el empleo y el trabajo, especialmente sobre la economía informal, ocasionando tanto a hombres como mujeres una inmediata reducción en sus ingresos. La falta de ingresos redujo la capacidad individual y familiar de acceder a una alimentación regular y de calidad, especialmente en las zonas urbanas y en mucha proporción en las rurales, debido al cultivo de autoconsumo. Ante esta situación, el informe evidencia la respuesta de las organizaciones comunitarias a través de la realización de ollas populares y la gestión de todos los recursos e insumos que se necesitan para llevarlas a cabo.

Debilitamiento de la atención en salud: Un sistema de salud en crisis es lo que se evidencia debido a su débil y precario funcionamiento, como también su limitada cobertura. El estudio expone el constante reclamo por la escasez de insumos, medicamentos y profesionales, y esta situación

de crisis por la pandemia, incluso parece haber afectado la regularidad en la provisión de los servicios de salud generales y especializados, como los dirigidos a personas con discapacidad.

Este momento sin precedentes y cargado de incertidumbres en diferentes planos afecta la salud mental, tanto de personas adultas como de niñas, niños y adolescentes. Desde la percepción de las personas referentes, se denotan altos grados de preocupación en las personas adultas, así como un número importante de niñas, niños y adolescentes tristes y preocupados.

El cuidado y la atención de salud mental siguen estando en rezago al momento de brindar respuestas desde las garantías del Estado en cuanto a derechos humanos. La salud sigue limitándose a las cuestiones físicas, sin generar una mirada integral y preventiva en las comunidades.

• URUGUAY y la centralidad del diseño institucional

Uruguay cuenta con una normativa de infancia formulada luego de ratificada la Convención, no obstante aún se conservan elementos de la doctrina tutelar en el mismo. Los principios de la CDN han sido incorporados en lo declarativo pero no en su forma de aplicación. El Estado uruguayo ha ratificado la Convención sobre los Derechos del Niño y sus tres protocolos facultativos, así como los demás tratados del sistema universal e interamericano de protección de derechos humanos que hacen parte del cuerpo normativo internacional de protección a la niñez y la adolescencia.

En el año 2004, catorce años después de ratificada la CDN, la nueva legislatura aprueba el Código de la Niñez y la Adolescencia (CNA) – Ley N°17.823, basado en una doctrina de protección integral con mayor contenido referente a la promoción de políticas públicas para el cumplimiento de la CDN;

en contraposición con el anterior código con enfoque esencialmente tutelar y con mayor contenido en situaciones de conflicto con la ley penal. El CNA establece además, que para su interpretación deben ser tenidas en cuenta las disposiciones y principios generales de la Constitución de la República, la CDN y todas las leyes nacionales e internacionales que obliguen al país.

Sin embargo, el Código actualmente vigente posee varias falencias y contradicciones en la afirmación de derechos, definición de deberes del Estado y sus diferentes órganos, el rol de la sociedad civil; y especialmente, ha presentado serias dificultades en su implementación. De esta manera, se observa que en la enunciación de los deberes de protección de derechos de infancia y adolescencia, la normativa uruguaya invierte el orden dispuesto por la Convención, colocando en primer lugar a los padres y tutores como responsables de la efectividad y protección de los derechos, y como corresponsables: la familia, la comunidad y en último lugar al Estado.

Por otro lado, el CNA presenta varias falencias en el diseño de herramientas procesales que conducen a una extrema judicialización de las situaciones vinculadas a la infancia, sin poder de decisión de otras instancias administrativas que puedan intervenir, y alarga extremadamente los tiempos de los procesos de restitución de derechos vulnerados, contrariamente a lo establecido en la CDN. Este es uno de los ejemplos de presencia de resabios de la doctrina tutelar en el nuevo código, que conserva elementos de la normativa de 1934 que definía al Juez de menores como “un buen padre de familia”. A su vez, el país posee normativa contraria a disposiciones de la CDN en asuntos tales como edad mínima de matrimonio, que la ley N° 19.075 fijó en 16 años; y las leyes N° 18.777, N°18.778 y N°19.055 referentes a infracciones a la ley penal cometidas por adolescentes, que representan un marco regresivo incluso respecto del mismo CNA, ampliando las bases de la herramienta penal en el control de conductas de menores de edad.

Asimismo, el Artículo N°272 del Código Penal establece como edad mínima de consentimiento sexual los 12 años de edad.

Por otra parte, cabe destacar que en Uruguay no existe una figura independiente de defensoría, sino que las defensorías públicas se encuentran dentro del Poder Judicial, por lo que este Poder tiene la potestad y función contradictorias de juzgar y defender, siendo además el Juez actuante en cada caso quien designa al defensor.

En cuanto a la institucionalidad de infancia, el INAU es un organismo descentralizado que depende del Ministerio de Desarrollo Social, y tiene a su cargo la gestión y control de los hogares de amparo, las adopciones y, hasta cambios implementados recientemente, de los adolescentes en conflicto con la ley penal; todas estas funciones que el organismo cumplió desde su creación en 1934.

El Código de la Niñez y Adolescencia (CNA) crea el Consejo Nacional Consultivo Honorario de los Derechos del Niño y Adolescente, de conformación interinstitucional y le otorga competencia en la promoción de la coordinación de las políticas sectoriales de niñez y adolescencia, pero al ser esta una instancia consultiva, lo definido en la misma no es de carácter vinculante para los organismos y políticas sectoriales. Actualmente, Uruguay no cuenta con una normativa que establezca un SIPPINNA, el CNA establece la necesidad de la existencia del mismo pero no lo define como tal.

En el artículo N°216 del CNA, referente a las atribuciones del Consejo Nacional Consultivo Honorario de Niñez y Adolescencia, se establece que el mismo “podrá crear comisiones departamentales o regionales”, pero como se expresa, la descentralización del sistema de protección no es en ningún caso algo contemplado ni mandatado en la normativa. La centralidad del diseño institucional en el país no sólo afecta la disponibilidad de recursos para la garantía de derechos económicos sociales y culturales, sino también y gravemente el cumplimiento de derechos civiles y políticos en lo que respecta

al acceso a la justicia. En este punto, son especialmente vulnerados los derechos de niñas, niños y adolescentes privados del cuidado de sus familias y de los que cometen infracciones a la ley penal.

En cuanto a la dimensión programática: Si bien existe un organismo designado por ley como rector de las políticas públicas de infancia y adolescencia, el INAU, se considera que el mismo no ha logrado ejercer una función de rectoría ya que su jerarquía e historia institucional, y las funciones otorgadas por la norma que lo crea, lo ubican más como un organismo de protección especial que como un órgano capaz de rectorizar un sistema de protección integral con enfoque universal.

Desde el año 2005 se han producido intentos de articulación de la política pública con cierta lógica sistémica, como lo es la Estrategia Nacional para la Infancia y Adolescencia (ENIA) 2010 - 2030 y el Plan Nacional de Primera Infancia, Infancia y Adolescencia 2016 - 2020 enmarcado en la esta. La ENIA destaca especialmente por su proceso de construcción, que involucró al Estado con sus tres poderes, sociedad civil, organismos internacionales, academia y niñas, niños y adolescentes, con el objetivo de alinear un conjunto de políticas dirigidas a esta población. Esta estrategia no logró permear la lógica tradicional de las políticas sectoriales más universalistas, ni operativizarse de manera eficaz. A partir de 2015, se conforma la Comisión de Primera Infancia, Infancia y Adolescencia en el marco del Consejo Nacional de Políticas Sociales, coordinada por INAU y El Ministerio de Desarrollo Social e integrada por distintos organismos estatales relacionados a niñez y adolescencia, y se elabora el Plan Nacional de Primera Infancia, Infancia y Adolescencia 2016 - 2020. Este Plan recoge y sistematiza los planes quinquenales y acciones dirigidas a la infancia en las distintas sectoriales estatales, pero no consolida una visión o práctica sistémica para la promoción y protección de derechos.

Si bien el INAU establece que para la efectiva garantía de derechos de la niñez y adolescencia se requiere de la implementación y coordinación de una batería de políticas sociales, y que estas deben comprender la coordinación entre Estado y sociedad civil, esto posee un efecto meramente declarativo. Puede observarse así que el Consejo Nacional de Políticas Sociales está exclusivamente integrado por organismos públicos, cuando un significativo porcentaje de las políticas sociales en el país, sobre todo las dirigidas a infancia y adolescencia, son implementadas por organizaciones de la sociedad civil.

El derecho a la participación de NNA en las políticas públicas o las instituciones de infancia y adolescencia solo se encuentra mandatado en la Ley General de Educación N° 18.437, Capítulo X, donde establece la creación de Consejos de Participación en todos los centros educativos públicos, donde los Consejos de Participación de Centros Educativos de Educación Media Básica, Educación Media Superior y Educación Técnico-Profesional deben incluir entre sus miembros, un tercio de representantes estudiantiles. Si bien estos consejos se encuentran reglamentados, no han sido implementados ni funcionan cabalmente. Por otro lado, una iniciativa sostenida ha sido la del programa PROPIA (programa de participación infantil y adolescente) del INAU, que aunque con escaso apoyo político y débil presupuesto, ha desarrollado experiencias interesantes en participación infantil dentro y fuera del Instituto. En cuanto a presupuesto, no existe un monto específico destinado a un sistema de protección, dado que además este no está definido como tal. Cabe recordar que el INAU se encuentra en la órbita del Ministerio de Desarrollo Social, y su presupuesto está ordenado y definido quinquenalmente por el Ministerio de Economía y Finanzas y la Oficina de Planeamiento y Presupuesto.

Como señalamos, Uruguay no cuenta con una figura de defensor del niño u ombudsman de infancia. La Institución Nacional de Derechos Humanos fue creada por ley a fines de 2008, como organismo estatal autónomo que funciona en el ámbito del Poder Legislativo, pero no asumió sus funciones hasta el año 2012. Si bien esta institución recepciona denuncias y elabora informes referentes a vulneraciones de derechos de infancia y adolescencia, la misma no cuenta con una oficina o figura específica para los temas de infancia. En este sentido, tampoco existe un mecanismo independiente de recepción de quejas y denuncias, conocido y accesible para niños, niñas y adolescentes institucionalizados y privados de libertad.

Otra de las grandes dificultades de Uruguay ha sido no contar con un sistema único de recolección y análisis de información estadística exclusiva sobre la infancia y adolescencia. El Instituto Nacional de Estadística produce y procesa información estadística general que puede presentar desagregada por tramo etario pero no existe un sistema de información sobre esta población, este es un punto que ha sido puesto a discusión varias veces por la sociedad civil y UNICEF para conocer por ejemplo cuánto invierte el país en infancia y adolescencia. El INAU cuenta con un sistema propio de información, pero que sólo posee y procesa datos de la población atendida por este organismo.

En lo que respecta al contexto político y social, en Uruguay, hubo reformas estructurales importantes tendientes a redistribuir ingresos. Se ven avances y profundización en las políticas sociales y un fortalecimiento del Estado. También se verifica un descenso de la pobreza, incluyendo la pobreza infantil. No obstante, resulta interesante destacar, entre los señalamientos de los representantes del país, la idea y la presencia de una discusión sobre el agotamiento de las políticas sociales, en función de la persistencia de un núcleo duro de pobreza y exclusión.

Si bien se verifica un descenso de la pobreza en general, incluyendo la pobreza infantil, la niñez sigue siendo la más empobrecida. Existen situaciones de rezago y desigualdad que son desafíos: la niñez y la adolescencia es el sector social que menos avances ha tenido en los últimos años, lo que refleja una postergación de este colectivo.

En términos generales las organizaciones de infancia de Uruguay consideran que la situación de la niñez resultó muy afectada en el 2019 y principalmente en el 2020. Fueron de los grupos más afectados por los procesos de aislamiento social y no se tomaron medidas especiales de protección, a la vez que los dispositivos previamente diseñados no fueron suficientes ni se adaptaron sus diseños para garantizar los derechos de los NNA.

El cambio político no favoreció a la situación de la niñez en Uruguay, incluso muchas de las medidas tomadas significan un retroceso importante en materia de niñez y van en contra de los estándares mínimos establecidos por los organismos internacionales y ratificados por el país. Específicamente se hace alusión al proyecto de ley de urgente consideración que se desarrollará más adelante. Por otro lado, las medidas que se toman no se piensan o diseñan para dar respuesta a las consecuencias que sobre las infancias tiene y tendrá la pandemia, más bien se trata de medidas que ya tenía pensado tomar el gobierno y que resultan muy poco favorables, más aún en el contexto actual.

Según un análisis de la propuesta normativa por parte de las organizaciones que defienden los derechos de la Infancia en Uruguay⁽¹⁶⁾:

- El Artículo Nº 28 del Proyecto de Ley de Urgente Consideración, prevé la **posibilidad de aplicación para**

16 - Comité de los derechos del niño del Uruguay posicionamiento sobre el proyecto de ley de Urgente Consideración, junio 2020.

adolescentes del proceso abreviado previsto en los artículos 272 y 273 del Código del Proceso Penal, siempre que no se trate de infracciones consideradas gravísimas en el artículo 72 del Código de la Niñez y la Adolescencia. Este tipo de procedimientos se considera inadecuado para la administración de la justicia penal juvenil dado que la normativa internacional supone que la privación de libertad debe ser administrada como último recurso y por el menor tiempo posible. Del mismo modo, la Observación General Nº 24 del Comité de los Derechos del Niño de Naciones Unidas sostiene, en su Inciso Nº 59 que “la coerción que induzca a un niño a una confesión o un testimonio autoincriminatorio es inadmisibles”. El término “obligado” debe interpretarse en sentido amplio y no limitarlo a la fuerza física. El riesgo de una confesión falsa aumenta con la edad y el desarrollo del niño, la falta de comprensión y el temor a consecuencias desconocidas, incluida la presunta posibilidad de encarcelamiento, así como en función de la duración y las circunstancias del interrogatorio”

- Por otro lado, el Artículo Nº 33 del Proyecto de Ley de Urgente Consideración **anula la herramienta de la suspensión condicional del proceso**, una de las vías alternativas de resolución del conflicto previstas en el Código del Proceso Penal y aplicable al proceso penal juvenil por lo dispuesto en el Artículo Nº 83 del Código de la Niñez y la Adolescencia (en redacción dada por el Artículo Nº 8 de la Ley Nº 19.551) constituye la eliminación de uno de los mecanismos de desjudicialización, lo que se opone al mandato de la CDN

- de los Derechos del Niño en sus Artículos N° 37 y N° 40
- Revisten especial preocupación diversos artículos del Proyecto de Ley de Urgente Consideración como el N° 43 (que aumenta el tiempo de comunicación de la acción policial al fiscal a 4 horas). Además se expresa que la imposibilidad de establecer regímenes de semi libertad para ciertos delitos, la extensión de los plazos máximos de privación de libertad, o la conservación de los antecedentes penales una vez cumplida la mayoría de edad; cuestiones que resultan contradictorios con toda la normativa ratificada por el Estado uruguayo en la materia y configuran una nueva regresión respecto de los estándares que habían sido establecidos con el Código de la Niñez y la Adolescencia, (Ver también y en el mismo sentido, las recomendaciones de CRC de 2007, y del CAT de 2014 -observación N°12). La propuesta realizada en materia de penalidad juvenil, descarta las medidas extrajudiciales y profundiza la respuesta penal y punitiva ante la infracción adolescente, aumentando el nivel de encierro y los daños y sufrimientos que él mismo genera para el desarrollo integral de niños, niñas y adolescentes.

Por su parte, las consecuencias de la pandemia trajeron aparejadas como en todo el mundo, una crisis económica de la mano del crecimiento del desempleo y de las enormes limitaciones del trabajo informal. Si bien el sistema de salud es bueno en Uruguay, el nivel de contagios es muy importante y la situación se ve aún peor ya que no se negociaron las compras de vacunas.

En relación a las políticas que existían para garantizar el funcionamiento de los sistemas: se puede decir que se observa un retroceso a nivel de participación de la sociedad civil.

Debilitamiento de los mecanismos de participación de la sociedad civil. El sistema nacional de cuidados se desmanteló, pasó a ser parte de la secretaría de discapacidad. Bajó a secretaría el rango de ministerio del órgano de niñez. No se pensó en el impacto en los niños, niñas y adolescentes. Se verifica un incremento importante en la violencia en la niñez y no se tomaron medidas al respecto.

En todo el proceso no hubo acciones orientadas a compensar las consecuencias de la pandemia. No hay abordaje de la emergencia. Para los niños no hubo tampoco acciones positivas, más bien negativas. En educación se ve muy claro; se incrementaron las brechas y las desigualdades. A pesar del Plan Ceibal¹⁷, no se ha logrado garantizar la conectividad para todos, en las escuelas públicas solo había un día de conexión. Además en los colegios privados se implementó la modalidad mixta, combinando la presencialidad y en los públicos no.

Se tomaron medidas como seguro de desempleo para los padres que quedaban sin trabajo y ayudas a las empresas para paliar la situación, se podía pagar solo medio seguro y lo otro lo pagaba el estado. La tarjeta Uruguay social, en abril y mayo se incrementó el 50 %. (Aproximadamente 100 dólares). Se dieron apoyos en términos de alimentación de los gobiernos nacionales, municipales y empresas. Las organizaciones trabajaron para que esa ayuda llegase dónde debía llegar. Aumentaron las ollas populares. En contraposición, no hubo políticas que comprometieran más al empresariado, no hubo aumento de impuestos al sector privado.

17 - El Plan Ceibal se creó en 2007 como un plan de inclusión e igualdad de oportunidades con el objetivo de apoyar con tecnología las políticas educativas uruguayas. Desde su implementación, cada niño, niña y adolescente que ingresa al sistema educativo público en todo el país accede a una computadora para su uso personal con conexión a Internet gratuita desde el centro educativo. Además, Plan Ceibal provee un conjunto de programas, recursos educativos y capacitación docente que transforma las maneras de enseñar y aprender. <https://www.ceibal.edu.uy/es/>

En relación con la participación de niñas, niños y adolescentes, fue muy limitada. Incluso en el marco del plan Ceibal que tienen un link dónde se podía acceder para comentarios, el mismo no se difundió, por lo que casi no se usó, además se sumó el problema de la baja conectividad. En Salud, se restringieron todas las consultas médicas que no fueran por Covid, en el mutualismo, sistema integrado de salud. Las y los adolescentes que estaban privados de libertad estuvieron meses sin ver a la familia, encerrados en los lugares del INAU o presos.

La niñez y la adolescencia fueron las más afectadas por la pandemia, educación limitada, encuentros limitados, no se garantizó la conectividad, no había espacios recreativos ni deportivos, ni plazas. Más violencia al estar más en casa, sin medidas concretas ni adaptación de medidas para el contexto actual.

- **ARGENTINA**, país federal, el desafío de la descentralización y la intersectorialidad

El Estado argentino sancionó en octubre de 2005 la Ley de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes (Ley 26.061) reglamentada por los decretos 415 y 416/06. Con esta norma se buscó adecuar la legislación interna del país a los parámetros establecidos en la CDN y los demás instrumentos internacionales, derogando la normativa hasta ese momento vigente propia de la doctrina de la situación irregular. La adopción de la ley nacional 26.061 significó un importante paso hacia el reconocimiento de derechos, con lo cual el Estado argentino canceló una parte de la gran deuda que tenía con la infancia.

La ley también implicó el diseño de una incipiente adecuación institucional, a nivel nacional, provincial y municipal, creando un Sistema Nacional de Protección Integral de los Derechos de los NNyA, el cual se encuentra conformado “por todos aquellos organismos, entidades y servicios que diseñan, planifican, coordinan, orientan, ejecutan y supervisan las políticas públicas, de gestión estatal o privadas, en el ámbito nacional, provincial y municipal, destinados a la promoción, prevención, asistencia, protección, resguardo y restablecimiento de los derechos de las niñas, niños y adolescentes, y establece los medios a través de los cuales se asegura el efectivo goce de los derechos y garantías reconocidos en la Constitución Nacional, la Convención sobre los Derechos del Niño, demás tratados de derechos humanos ratificados por el Estado argentino y el ordenamiento jurídico nacional” (Art 32).

Niveles:

Nacional: En este nivel, la Secretaría de Niñez, Adolescencia y Familia, es un organismo especializado en materia de derechos de infancia y adolescencia y se ubica en el ámbito del poder ejecutivo nacional.

Federal: El Consejo Federal de Niñez, Adolescencia y Familia, es un órgano de articulación y concertación, para el diseño y planificación de políticas públicas en todo el ámbito del territorio de la República Argentina. Está compuesto por representantes de los órganos rectores en materia de niñez de cada Provincia.

Provincial: En este nivel se ubican los órganos provinciales de planificación y ejecución de las políticas de la niñez, cuya forma y jerarquía, determinará cada provincia y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, respetando las respectivas autonomías así como las instituciones preexistentes. En los casos de provincias con legislaciones adecuadas a la ley nro. 26.061 se constituyen en autoridad de aplicación de esas leyes.

Local: Las provincias podrán celebrar convenios dentro del marco jurídico vigente para municipios y comunas en las jurisdicciones provinciales, como asimismo implementar un organismo de seguimiento de programas de protección integral de los derechos de niñas, niños y adolescentes en coordinación articulada con las organizaciones no gubernamentales de niñez, adolescencia y familia.

El sistema de protección integral de derechos está reforzado por la creación de tres instituciones fundamentales: La Secretaría de Niñez Adolescencia y Familia (SENNAF), el Consejo Federal de la Infancia y el Defensor de los Derechos del Niño, finalmente designado, luego de muchos años de lucha y de 14 años de reclamos al Poder Judicial y ante organismos internacionales.

Según documentos de investigación y análisis del Colectivo de Derechos de Infancia ⁽¹⁸⁾ a 13 años de sancionada la Ley Nacional de Protección Integral en Argentina (Ley Nacional N° 26061), sólo se ha avanzado en la construcción de en promedio el 60% de todas las instancias locales necesarias. El proceso de construcción de la nueva institucionalidad no ha concluido, impactando directamente en la accesibilidad al mismo, limitando por tanto esta posibilidad en cuanto faltan oficinas por crearse. A su turno, la institucionalidad existente presenta ciertos déficits que también restringen en la práctica el acceso mismo al sistema y afectan la calidad del servicio. Así, la falta de recursos humanos, de equipos interdisciplinarios, de recursos materiales en las oficinas de niñez se presenta casi invariablemente, atravesado por la precariedad laboral de los agentes estatales en las instancias más locales. A su vez, los servicios locales existentes se encuentran en diferentes estadios de desarrollo, con lo cual mientras algunos avanzan en la generación de medidas de protección de derechos para niñas, niños y adolescentes, otros sólo derivan las situaciones detectadas, al órgano provincial, sin poder por lo tanto, responder a la demanda y garantizar de manera inmediata el acceso a medidas de protección. Estos aspectos, aunque motivados por diferentes factores, dan cuenta de la falta de compromiso presupuestario y de inversión en la materia, aspecto en que a pesar de la legislación, no se ha traducido en una inversión suficiente y constante. Lo que remite a la importancia y la prioridad real que provincias y municipios asignan a la niñez

18 - La construcción de una herramienta de monitoreo del Sistema de Protección Integral de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes. Colectivo de Derechos de Infancia. Florencia Vallino <https://docs.google.com/document/d/1-vmLsaVzHpo8FS8R7T4nE1vJA2rzSajclpzCzzcv85U/edit#heading=h.1fob9te>

y a la adolescencia. A ello debe agregarse que muchas instancias provinciales y locales no cuentan con protocolos de intervención que ordenen el accionar de los servicios, lo que impacta en el acceso al servicio.

Descentralización: tal como fue señalado anteriormente, la Argentina es una federación descentralizada con gobiernos provinciales políticamente autónomos y fiscalmente dependientes, esquema que se reitera entre los niveles provinciales y municipales. La relación entre autonomía política y los procesos de estructuración de la institucionalidad pública puede ser analizada a partir de la relación de correspondencia existente entre los distintos tipos de regímenes políticos [la relación entre la constitución nacional y provincial; y sus interpretaciones] y los distintos grados de autonomía [disponibilidades de recursos técnicos, económicos y políticos] que tienen los gobiernos en la estructuración de su institucionalidad y sus políticas públicas (Leiras, 2009). No debemos perder de vista que, conforme surge de los principios de derecho internacional como de los tratados de Derechos Humanos ratificados por el país, las responsabilidades respecto de los niveles subnacionales son concurrentes, es decir, hay responsabilidad del estado nacional en arbitrar todos los medios necesarios y disponer los recursos suficientes para asegurar que en todas las jurisdicciones provinciales/municipales se respeten, protejan y hagan efectivos los derechos humanos de niñas, niños y adolescentes.

Intersectorialidad: El proceso de coordinación vertical - también llamado intergubernamental - que permita avanzar, profundizar y concluir la descentralización hacia los niveles municipales de institucionalidad del SPD (Servicios Locales de Niñez) es un aspecto clave para avanzar en la garantía de derechos de la infancia y la adolescencia en todo el territorio. Este proceso de coordinación y descentralización intergubernamental, que resulta

fundamental para garantizar la articulación de los esfuerzos entre departamentos y agencias mediante un trabajo concertado y compartido, se apoya cada vez más en la coordinación horizontal, es decir intersectorial.

Por un lado, es preciso tener presente que en este esquema -como se vio según los distintos modelos operativos- que el nivel nacional y federal juegan un papel fundamental a nivel financiero, de coherencia normativa y monitoreo, mientras los niveles provinciales cumplen un rol prioritario en el contenido de la política pública. Estas instancias, lejos de ser consideradas meras implementadoras de las políticas, son las que garantizan el principio de adecuación y accesibilidad de la política pública al derecho y la población destinataria a la que apunta. El esquema se reitera entre el nivel provincial y el municipal.

En lo que se refiere al aspecto presupuestario y ante el desafío que implica el SIPPINNA, la ley 26.061 señala que la SENNAF y el Consejo Federal tienen que garantizar la distribución justa y equitativa de las partidas presupuestarias destinadas a hacer efectivos los objetivos de la ley (Art 69) sin que se establezca un porcentaje ni una fuente segura, es para destacar dos aspectos del artículo 72 de la ley 26.061. El primero es que conforme al principio de progresividad respecto de los derechos económicos y sociales, se dispone que **“la previsión presupuestaria en ningún caso podrá ser inferior a la mayor previsión o ejecución de ejercicios anteriores”**. En segundo lugar, el mismo artículo establece la intangibilidad de los fondos destinados a la infancia, adolescencia y familia establecidos en el presupuesto nacional.

En Argentina esta articulación resulta sesgada por distintos factores. Cuando se acerca al análisis de la práctica, se observa entre otras cosas, que: En el esquema de instituciones que aseguran la protección de los derechos, persisten altos niveles de vacío de institucionalidad fundamentalmente en el nivel local (servicios locales) y en muchos casos,

de instancias provinciales de concertación de política pública (Consejos provinciales).

Por otro lado, en el análisis de las dinámicas y funcionamiento de los distintos sectores públicos que confluyen en la política dirigida a la niñez, la cantidad y lógicas en la distribución de sus recursos (humanos y financieros) así como de los circuitos que despliegan (infraestructura desconcentrada) entre el nivel provincial y el local, evidencia grandes disparidades, vinculadas entre otros factores, a la historia institucional de los sectores. Ello resulta claro si se pone en relación, por ejemplo, al Ministerio de Desarrollo Social (desde donde se desprenden los órganos específicos de niñez) y el Ministerio de Salud o el Ministerio de Educación. Tanto en Salud como en Educación, además de recursos humanos desplegados territorialmente, existe una importante presencia en términos físicos, de infraestructura institucional descentralizada, que es utilizada simultáneamente por programas y dispositivos de los mencionados ministerios. Es esta una de las razones por la cual la propensión y necesidad de articulación intersectorial es mayor por parte de los órganos específicos de niñez que de los demás sectores gubernamentales.

Otro elemento que conviene destacar es el relativo a las capacidades políticas. El menor rango jerárquico que tiene el órgano nacional rector de la política pública de niñez (Secretaría de Estado, dependiente del Ministerio de Desarrollo Social) en relación a aquellos otros sectores de rango ministerial. Otra vez el esquema se reitera en el nivel provincial.

Sobre la coordinación horizontal. Un enfoque integral de derechos para la infancia obliga a superar miradas e intervenciones sectoriales, aisladas, para avanzar hacia un escenario de co-responsabilidad, identificando los distintos actores vinculados en el trabajo con niños, niñas y adolescentes, y donde los mismos sean partícipes, sean escuchados y formen parte del diseño de las estrategias de trabajo.

En este sentido, en primer lugar resulta prioritario señalar el aumento de la pobreza en el país, que según las mediciones del Observatorio de la Deuda Social Argentina (de la Universidad Católica de Argentina) alcanza el 48,1% de los chicos y las chicas del país. A ello se suma el impacto de los recortes y ajustes que se implementaron a nivel nacional. El 10/9/2018 se publicó la decisión administrativa 1605/18 con modificaciones al presupuesto 2018 de la Administración Pública Nacional por parte del Jefe de Gabinete de Ministros, donde incluyen reducciones presupuestarias a programas de la SENNAF. Se trata de “parte” del presupuesto de programas como “Promoción y Asistencia Espacios Primera infancia” por casi \$118 millones y “Políticas federales para protección de niños, niñas y adolescentes” por \$2,8 millones, fueron reasignados a fuerzas de seguridad y turismo entre otros destinos. La medida desconoce la imposibilidad de reducir los fondos destinados a la infancia, adolescencia y familia dispuesta por el artículo 72 de la Ley 26061.

Luego, la discrecionalidad con que cada provincia puede llevar adelante su política pública en la materia, perpetúa patrones de discriminación entre las provincias pobres y las ricas, que a su turno se replican entre municipios pobres y municipios ricos. Esto se combina, a su turno, con las debilidades de la institucionalidad existente, descrita en parte en el punto anterior, la cual impacta de manera diferenciada en los diferentes grupos de niñas, niños y adolescentes, donde se superponen variables de discriminación.

En relación al contexto político, el gobierno anterior del ex Presidente Macri, se caracterizó por la embestida generalizada en contra de la legitimidad de los derechos humanos, o el enfoque de derechos, como política de estado. En Argentina, por ejemplo, en materia de Memoria, Verdad y Justicia, el gobierno desplegó un discurso negacionista

respecto a las atrocidades del terrorismo de Estado y los juicios por delitos de Lesa Humanidad. Como una escalofriante rémora del pasado, se empezó a poner sobre la mesa la idea de que la seguridad interior quede en manos de las fuerzas militares. Las políticas económicas de corte neoliberal han tenido un gran impacto social recesivo en cuanto al acceso a derechos de sectores medios y de bajos recursos. Las políticas redistributivas retrocedieron en los años de Macri y los programas sociales específicos fueron recortados.

Si bien durante los últimos dos años se han introducido innovaciones en la estructura y gestión de las políticas sociales, el marco institucional que las sustenta mantiene barreras que limitan su rol como instrumentos para la efectividad de los derechos de la infancia, entre ellas, fundamentalmente, las limitadas instancias de coordinación y articulación de políticas desde esta perspectiva de derechos humanos de la infancia.

En lo que respecta a la Participación: Casi todas las leyes provinciales incorporan a representantes de OSC a los Consejos Provinciales (la única excepción es Buenos Aires, que prevé una instancia específica y exclusivamente conformada por organizaciones: El Observatorio Social), en igual sentido, todos los municipios incorporan a sus Consejos Locales a representantes de OSC, sin excepciones. Casi todas las normas prevén la creación de un Registro de Organizaciones (sólo hay una excepción, el caso de Mendoza), aunque estos registros todavía no funcionan efectivamente en varias provincias. Entre los Consejos Locales, muy pocos incorporan de manera directa y más o menos efectiva a niñas, niños y adolescentes en la Provincia de Buenos Aires (en los Municipios de La Plata y Lomas de Zamora).

Respecto de la participación de OSC en los Consejos Provinciales, en la mayoría de los casos es posible cuestionar la genuina participación efectiva de la sociedad civil.

- **CHILE; y la lucha por la reforma legislativa**

La situación de Chile es compleja y singular ya que por largos años las organizaciones especializadas en Niñez y DDHH vienen accionando para conseguir una reforma legislativa que delimite y ponga en funcionamiento un Sistema de Protección con abordaje Integral en consonancia con la CDN. En línea con esto, el Comité sobre los Derechos del Niño reiteró una vez la recomendación destinada a que se “concluya rápidamente el proceso de reforma legislativa y promulgue una ley sobre la protección integral de los derechos del niño, con arreglo a la Convención sobre los Derechos del Niño” (CRC/C/CHL/CO/4- 5, párr. 9).

Según informantes claves, se han presentado sendos proyectos, que han llegado a diferentes instancias en el proceso de reforma pero sin que ninguno hasta la fecha sea plenamente aprobado.

Como se ha señalado, si bien Chile ha promulgado normas destinadas a dar cumplimiento progresivo a la Convención, aún no cuenta con un sistema de protección integral de derechos de los niños, ni la consecuente estructura legislativa. Algunas de las normas creadas que buscan dar cumplimiento de las obligaciones que Chile ha contraído al ratificar la CDN son aquellas que hacen a la institucionalidad como la Ley 19.968 (modificada por Ley 20.286) que crea los tribunales de familia. La Ley 20.084, (modificada por Ley 20.191) que establece un sistema de responsabilidad penal adolescente; y la Ley 20.379, que crea el Sistema Intersectorial de Protección Social y Chile Crece Contigo que es según la propia definición de la ley un “Subsistema de Protección Integral de la Infancia”, cuyo objetivo es acompañar el proceso de desarrollo de los niños y niñas que se atiendan en el sistema público de salud, desde su primer control de gestación y hasta su ingreso al sistema escolar.

La institucionalidad se completa con el Servicio Nacional de Menores (SENAME) que es un organismo gubernamental dependiente del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. Fue creado por el Decreto Ley N° 2.465 del 10 de enero de 1979, que constituye su Ley Orgánica y entró en funciones el 1 de enero de 1980. Se encarga de la “protección” de derechos de niños, niñas y adolescentes, y de los jóvenes entre 14 y 17 años que han infringido la ley. Además, se ocupa de regular y controlar la adopción en Chile.

El actual “sistema” de protección de derechos de los niños, se caracteriza por proteger sus derechos una vez que estos ya han sido vulnerados o se encuentran gravemente amenazados. Las labores de prevención y promoción de derechos quedan relegadas. Otro punto grave es que el diseño y la práctica actual encierra una práctica de “Protección” que se encuentra mayoritariamente judicializada, es decir que para que los niños accedan a un programa de reparación se ven forzadas a acudir a tribunales en orden y así obtener un cupo en la atención. Esto es así porque prácticamente todas las prestaciones, están ligadas a la justicia, y los niños, niñas y adolescentes que son atendidos han sido enviados directamente por los Tribunales de Familia, vale decir, se encuentran judicializados.

En síntesis el SENAME atiende actualmente a niños, niñas y adolescentes vulnerados en sus derechos y a adolescentes imputados de haber cometido una infracción a la ley penal. Al estar a cargo de problemáticas tan complejas, con causas diversas entre ellas, no es capaz de especializarse de manera de abordar de mejor manera cada situación. Urge la separación del SENAME en dos nuevos servicios de manera de avanzar hacia la especialización del sistema: ya en el año 2002 el Informe del Comité de Derechos del Niño recomendaba a Chile que “establezca dos sistemas claramente separados (en términos de administración y de aplicación) para los niños que necesitan cuidado y protección y los niños que estén en conflicto con la ley” (observación N°35). El sistema de protección a la niñez

en el país no se ha adaptado a las mayores complejidades de los niños, niñas y adolescentes sujetos de atención del SENAME. Éste fue creado en 1979 y su institucionalidad no ha sufrido grandes modificaciones desde entonces. La creación del nuevo Servicio de Protección a la Niñez es impostergable.

Tal como se ha mencionado, esto se debe, entre otras cuestiones, a que Chile no cuenta con una ley de garantías de los derechos de la niñez, es decir que aún no existe un cuerpo legal acorde a la Convención que permita asegurar que se respeten, promuevan y restauren en su totalidad los derechos de la niñez y adolescencia. En el camino por esta lucha fueron debatidas muchas propuestas de reforma, las dos últimas fueron las del año 2015, proyecto se cayó porque no se logró acuerdo, y la presentada en abril del 2018, proyecto de ley que aún se encuentra discutiendo en las cámaras.

El último Proyecto de Ley presentado que busca crear un Sistema de Garantías y Protección Integral de Derechos (boletín N° 10.315-18) se encuentra en tercer trámite constitucional. Según aportes brindados por la Red de Infancias en Chile: Se llama también “Ley Marco”, ya que dota al país de un sistema coordinado de políticas, instituciones y normas, orientadas a velar por el desarrollo integral de todos los niños, niñas y adolescentes. Tiene por objeto garantizar su protección integral y el ejercicio pleno y efectivo de los derechos. Establece que todos los órganos del Estado, dentro del ámbito de sus competencias, deberán adoptar todas las medidas administrativas, legislativas y de otra índole que sean necesarias para dar efectividad a los derechos reconocidos.

Algunas de las discusiones¹⁹ sobre esta ley giran en torno a dos puntos claves a la hora de pensar un sistema de garantías.

19 - Documento elaborado por el Bloque por la Infancia de Chile; Abril 2021. Posición sobre la Ley de Garantías.

Los artículos 58 y 59 son rechazados completamente. Dichos artículos construyen una definición para la “amenaza y vulneración no grave” de derechos y para la “vulneración grave de derechos”. Ambos artículos hacen un intento por distinguir y separar, desde esos conceptos, el campo de operación específico de la protección administrativa por un lado y de la protección judicial por el otro. El rechazo a estos artículos **no borra la existencia**, en el resto de los contenidos del proyecto de ley de lo administrativo y lo judicial, sin embargo, implica un alto riesgo de posibles confusiones y conflictos entre los dos campos. Si a ello agregamos que, el campo de la protección administrativa está aún muy débilmente configurado en este proyecto de ley, nos encontraríamos entonces frente a aspectos fundamentales de un sistema de protección de la niñez, que siguen aún sin resolverse en este proyecto de ley y ello, luego de seis años de discusión. Por tanto, se considera necesario que se aprueben estas definiciones, para fortalecer los fundamentos de la protección administrativa

En el artículo 68, entre otros aspectos, se rechaza el párrafo final de la letra f), en dicho párrafo se establecía que **las Municipalidades podrán acreditarse como colaboradoras del Servicio de Protección Especializada, pudiendo ejecutar directamente programas**. El artículo 68 busca regular las funciones de las llamadas Oficinas Locales, definidas éstas como órgano de protección administrativa, vale decir un órgano que toma medidas, monitorea, evalúa y deriva a programas del Servicio de Protección Especializada y de otras instancias, por lo tanto, debiese cumplir funciones de control sobre la situación de la niñez en el territorio y sobre la implementación de políticas y programas. Sin embargo, estas Oficinas, como lo establece este mismo proyecto de ley en el artículo 67 incisos 2 y 3, se constituirían en Convenio con los Municipios (inciso 2º) y, además, el personal de dichas Oficinas dependería administrativamente de la Municipalidad (inciso 3º). Lo anterior implica que, si la Municipalidad ejecuta directamente programas del Servicio

de Protección Especializada, deberá ser monitoreada, evaluada, controlada, etc. por la Oficina Local, pero dicho Municipio **será a la vez su jefe directo**. Esto nos retrotrae exactamente a la misma situación que hoy viven los SPD, en tanto Programa del SENAME, en convenio con los Municipios sólo que, en el nuevo diseño, quién establecerá esos convenios será el Ministerio de Desarrollo Social.

En la pandemia la situación de los niños, niñas y adolescentes resulta muy compleja; casi todos los espacios de atención, promoción y protección de derechos de infancia se vieron restringidos, al igual que los espacios de participación y formación. En la educación no se pudo concretar la presencialidad, se realizaron clases virtuales con la dificultad de la conectividad y la tecnología que impacta principalmente en los sectores más desfavorables. Las exiguas respuestas por parte del Estado fueron desarrolladas en general para abordar la pandemia, no se implementaron políticas específicas para la niñez y las propuestas estuvieron centradas en la subsistencia de la familia. Los programas no presentaron adaptaciones sustantivas, quedando restringidos al servicio de urgencias o de atención virtual.

La ley que crea el Servicio Nacional de Protección Especializada de la Niñez y Adolescencia, significó la creación de este nuevo servicio para el país que permitirá fortalecer y avanzar en la construcción de una nueva arquitectura de la institucionalidad de la infancia y adolescencia.

En septiembre de 2015, se creó una Defensoría de los Derechos de la Niñez, cuyo proyecto de ley ingresó al Congreso el 22 de marzo de 2016, convirtiéndose en ley al ser promulgada el 22 de enero de 2018 por Ley 21.067. El Senado eligió en abril de 2018, en votación unánime, a la abogada Patricia Muñoz García como la primera “Defensora de la Niñez” de la historia de Chile, quien resulta la encargada de encabezar el organismo y de implementar su instalación durante los siguientes 5 años.

- **BRASIL: Avance de la derecha y regresiones en materia de derechos humanos**

La adopción en 1990 del Estatuto del Niño y el Adolescente (Ley 8069) significó uno de los primeros esfuerzos en América Latina de adecuación normativa e institucional a los lineamientos de la CDN. De esta manera se constituyó en un modelo legislativo a seguir por varios países de la región. Más adelante la Ley N° 13.010 de 2014 modifica la Ley N° 8069 de 1990, Estatuto de los Niños y Adolescentes, para establecer el derecho de los niños y adolescentes a ser educados y cuidados sin el uso del castigo físico o tratos crueles o degradantes.

Brasil fue el primer país en la región en responder a la Convención, resultado de un proceso político y de acciones en el marco del desarrollo de la educación popular, la participación protagónica y de movimientos sociales por “*las Direitas ya*”, entre otros. Se creó el Estatuto de Crianza y de Adolescencia (ECA). Una instancia coordinadora constituye el Consejo Nacional con instancias gubernamentales varias y organizaciones de la sociedad civil. Se creó la Secretaría de Derechos de Crianza y Adolescencia, con rango de Viceministerio, dependiente del Ministerio de Derechos Humanos, y se crearon instancias en los niveles nacional, estadual y local; con servicios de garantía de derechos para la niñez y adolescencia, con énfasis en la prevención y protección. Fue un modelo a imitar para la mayoría de los países de Latinoamérica.

El sistema de protección es un sistema de garantía de derechos de la niñez, definido como un conjunto de políticas, leyes, instituciones, servicios y mecanismos que integra a los tres poderes del Estado y a la sociedad civil que, además de ser parte del sistema, lleva a cabo la función de supervisión del mismo. Se puede decir que existen tres niveles

de intervención e implementación. Un primer nivel del sistema integra las políticas sociales básicas para todos los niños y los órganos competentes para la adopción y aplicación de las políticas. En este nivel, es el poder ejecutivo quien interviene, así como los organismos mixtos que incluyen al gobierno y la sociedad civil. El segundo nivel corresponde a la defensa y protección ante la violación de derechos y que corresponde a la justicia, la seguridad y los órganos auxiliares (tribunales especializados de protección de menores, Ministerio Público, Ministerio Público, Policía Federal y la policía de protección del niño). Otros actores incluidos en el Estatuto del Niño y el Adolescente, como los Consejos de Protección y Defensorías también pueden ser llamados a intervenir, así como las instituciones pertenecientes al poder ejecutivo. Por último, el tercer nivel de intervención corresponde al control social de la ejecución de las políticas y el gasto de los recursos públicos en materia de derechos de la niñez. Ese control se lleva a cabo por los Consejos de derechos que son órganos que integran a la sociedad civil y el gobierno. La Secretaría de Derechos Humanos de la Presidencia tiene el mandato institucional de coordinar y articular la promoción, protección y defensa de los derechos del niño y del adolescente y tiene un papel de coordinación de políticas, en particular a través de su Secretaría de Promoción y Protección de los Derechos del Niño. A través de la Ley 8.242 (1991) y Decreto 5089 (2004) se crea y reglamenta el funcionamiento del Consejo Nacional de Derechos del Niño y del Adolescente (CONANDA) que se define como un órgano de carácter deliberativo integrante de la estructura de la Secretaría de Derechos Humanos en el ámbito de la Presidencia de la República

Algunos puntos importantes a considerar en la legislación en Brasil:

- Asignación privilegiada de recursos públicos en las áreas relacionadas con la protección a la infancia (Art 4)

- Descentralización de la atención a través de la municipalización de la misma (Art 88)
- Creación de consejos municipales y estatales de los derechos de niños, niñas y del adolescente (Art 88)
- Participación popular paritaria por medio de organizaciones (Art. 88)

CONANDA: Entre sus funciones le corresponde la elaboración de las normas generales de la política nacional de atendimento y fiscalizar su ejecución. Asimismo debe dar apoyo a los Consejos Estatales y Municipales y a las entidades no gubernamentales en sus acciones para dar cumplimiento a los derechos reconocidos en el Estatuto del Niño y el Adolescente. Debe promover la cooperación entre los estados, municipios y la sociedad civil para la formulación y ejecución de la política nacional de atendimento de los derechos de la infancia y adolescencia y estimular y perfeccionar los mecanismos de participación

Por su parte, los Consejos Tutelares son órganos autónomos y permanentes encargados de velar por el cumplimiento de los derechos del niño y del adolescente. En cada municipio habrá, por lo menos, un Consejo Tutelar compuesto por cinco miembros, elegidos por los ciudadanos locales para un mandato de tres años. (Art. 131 y 132). De acuerdo a datos del CONANDA existen más de 5400 Consejos Tutelares que corresponden a más de veintisiete mil consejeros actuando en más del 98% de los municipios del país.

Cabe señalar que el Comité de Derechos del Niño de Naciones Unidas (CRC) insta al Estado para que establezca un órgano con autoridad suficiente y un mandato para coordinar todas las actividades relacionadas con la aplicación del Protocolo Facultativo a nivel intersectorial, federal, estatal y municipal. El Estado parte debe garantizar que dicho órgano de coordinación cuente con los recursos humanos, técnicos y financieros necesarios para su

funcionamiento eficaz. Al mismo tiempo insta al Estado a garantizar que, a pesar de la reestructuración de su administración, la Secretaría de la Niñez y la Adolescencia conserve su mandato y cuente con recursos suficientes para coordinar la aplicación de la Convención. A su vez, en materia presupuestaria solicita se utilice un enfoque de derechos del niño en la elaboración del presupuesto, mediante la implementación de un sistema de seguimiento para la asignación y el uso de recursos para los niños, en todo el presupuesto a todos los niveles federales, entre otras medidas. Finalmente, el Comité recomendó que el Estado establezca un mecanismo independiente específico para monitorear los derechos de los niños que sea capaz de recibir, investigar y abordar las quejas de los niños de una manera sensible al niño, al tiempo que garantiza la privacidad y protección de las víctimas.

En Brasil, según informantes claves, el país está anestesiado en la lucha por los derechos y el discurso de la gran masa de la población es que los derechos humanos son cuestiones partidarias, lo que es muy grave, pues desmoviliza las pocas iniciativas que logran resistir. La situación de corrupción es muy grave, el desempleo tiene las cifras más altas en los últimos años. Se han desmontado las políticas que fueron construidas para proteger y reparar derechos. Pese a la letra del “Estatuto da Criança e do Adolescente”, la niñez se ve vulnerabilizada ante la avanzada del paradigma de que “**las niñas y niños son adultos en construcción, que deben ser corregidos**”. Se vienen desmontando programas de gobierno, políticas de protección y asistencia social del estado, que han costado 25 años de construcción, y se refuerza la idea del asistencialismo. Se naturalizan nuevamente prácticas que se creían superadas: el pobre tiene un beneficio por piedad y no por derecho. El punto de partida de la lucha por las políticas de niñez y adolescencia está hoy en evitar que el código de la niñez y la adolescencia sea desmantelado. La situación económica y financiera es utilizada como excusa para dejar de invertir en gasto social.

Las organizaciones de Brasil coinciden en que el contexto político es de retroceso de derechos garantizados históricamente para la población brasileña. Se han desmantelado sistemática e institucionalmente las garantías y protecciones de la seguridad social, laboral y ambiental; se están llevando a cabo ataques contra los principios democráticos, la soberanía nacional y la libertad de prensa; Se están impulsando y obstaculizando medidas de inclusión y justicia social, cuotas, políticas de género, raza y minorías, todo ello con el apoyo de los representantes electos y de la opinión pública. En un escenario ya muy difícil para las acciones encaminadas a combatir las desigualdades interseccionales que atraviesan nuestro país, seguimos asolados por la nueva pandemia de coronavirus, que debilita las condiciones y aumenta la necesidad de atención de la población en general, intensificando aún más su situación de vulnerabilidad, encontrándose sus derechos fundamentales sujetos a condiciones frágiles”.

- **VENEZUELA: Crisis Humanitaria Compleja**

En Venezuela la situación es sumamente compleja y la distancia entre la norma y la práctica es muy marcada. A nivel normativo los avances son muy significativos pero estas normas no tienen una política pública que la acompañe y materialice. Con la adopción en el año 2000 de la Ley Orgánica para la Protección de Niños, Niñas y Adolescentes (**LOPNNA**) y posteriores reformas en el 2007 y 2015 se crea una nueva estructura administrativa para el Sistema Nacional de Protección de los derechos de la infancia y la adolescencia.

En la LOPNNA el Sistema de Protección del Niño y del Adolescente es definido como el conjunto de órganos, entidades y servicios que

formulan, coordinan, integran, orientan, supervisan, evalúan y controlan las políticas, programas y acciones de interés público a nivel nacional, estadual y municipal, destinadas a la protección y atención de todos los niños y adolescentes, y establecen los medios a través de los cuales se asegura el goce efectivo de los derechos y garantías y el cumplimiento de los deberes establecidos en esta Ley. (Art. 117).

El Órgano Rector del Sistema Nacional para la Protección Integral de Niños, Niñas y Adolescentes (artículo 133) desde el año 2013 es el Ministerio del Poder Popular para el Despacho de la Presidencia y seguimiento de la Gestión de Gobierno, siendo parte de sus atribuciones definir las políticas del Sistema y aprobar los lineamientos y directrices generales del mismo.

Por otro lado, en el Capítulo IV de la LOPNA se establece el Consejo de Derechos del Niño y del Adolescente como un instituto autónomo con personalidad jurídica y patrimonio propio, adscrito al Ministerio del Poder Popular con competencia en materia de protección integral de derechos de infancia y adolescencia, el cual tiene como finalidad garantizar sus derechos colectivos y difusos.

A su vez, a nivel municipal la LOPNNA crea los Consejos Municipales de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes que tienen entre otras funciones la de presentar a consideración del Alcalde o Alcaldesa el Plan Municipal para la Protección Integral de Niños, Niñas y Adolescentes, en estricto cumplimiento de la política y Plan Nacional para la Protección Integral de Niños, Niñas y Adolescentes aprobados por el órgano rector, así como de los lineamientos y directrices emanadas de éste y coordinar y brindar apoyo técnico en el ámbito municipal a los integrantes del Sistema de Protección Integral. (Art 147).

Finalmente, se promueve la participación ciudadana en el artículo 6 de la LOPNNA. Se incluyen expresamente a los **Consejos Comunales y**

los Comités de Protección Social, como las organizaciones sociales a través de las cuales se expresa la participación protagónica del Pueblo en la formulación, ejecución y control de la gestión pública

En el ámbito administrativo el **Instituto Autónomo Consejo Nacional de Derechos de NNyA (IDENNA)** que tiene como finalidad garantizar los derechos colectivos y difusos de los niños, niñas y adolescentes y como ente de gestión del Sistema Rector Nacional para la Protección Integral de Niños, Niñas y Adolescentes ejerce funciones deliberativas, contraloras y consultivas. El **IDENNA** es un órgano de gestión, que debe ejecutar los lineamientos y directrices que son aprobadas por el órgano rector, pero no es el órgano rector, tiene carácter de instituto autónomo, adscrito al Ministerio. Será el medio mediante el cual el órgano rector va a darle un carácter público a su gestión, convocando anualmente un espacio de consulta pública para diseñar las políticas y planes necesarios para la protección de las niñas, niños y adolescentes y será el organismo responsable de planificar el presupuesto anual necesario para la protección integral de la población infanto-adolescente del país. El IDENNA adicionalmente tiene dentro de sus funciones la creación de programas y entidades de atención, así como crear y mantener actualizado el registro nacional de entidades de atención, defensorías y programas para la protección de niñas, niños y adolescentes, así como realizar el registro de los programas de carácter nacional o regional. Además, es quien tiene a su cargo los programas de adopciones a nivel nacional y regional.

Sin embargo toda esta batería de normas y legislaciones no necesariamente se encuentra acompañada de políticas públicas y presupuesto adecuado, convive además en un contexto de crisis humanitaria compleja lo que trae aparejado una enorme brecha entre lo que plantea la norma y lo que ocurre en la práctica.

Según información derivada del análisis de la REDHNNA⁽²⁰⁾, después de 21 años de la creación de la LOPNNA, sigue sin ser instituido el Sistema Rector Nacional para la Protección Integral de los Niños, Niñas y Adolescentes (SIPPINNA) y tampoco están en funcionamiento los organismos y programas especializados con personal capacitado y con los recursos necesarios para garantizar integralidad en la protección de los derechos de niñas, niños y adolescentes. Continúa sin rectoría el Sistema Penal de Responsabilidad de los y las Adolescentes (SIPRA) y su implementación se aleja de los estándares internacionales reconocidos en la Convención. La rectoría en materia de Protección ha transitado por 5 Ministerios distintos desde el 2007 sin que, en la práctica, ninguno de ellos haya asumido algunas de las competencias establecidas en la LOPNNA. Instancias descentralizadas del SIPPINNA, como los Consejos Municipales de Derechos (CMDNNA), Consejos de Protección (CPNNA) y Defensorías de Niños, Niñas y Adolescentes, se encuentran prácticamente en cierre técnico por poca o ninguna inversión pública y debilidades importantes en término de recursos humanos y materiales. A ello se suma la ausencia de un Plan Nacional que contemple una estructura actualizada de órganos, servicios operativos en materia de defensa, protección y promoción de derechos de niñas, niños y adolescentes. En línea con esto, en 13 de los 335 municipios que conforman la división político-territorial del país, no se ha creado o no funciona el CPNNA.

20 - Informe presentado por la Red por los Derechos Humanos de los Niños, Niñas y Adolescentes (REDHNNA) Venezuela, para Tercer Ciclo del Examen Periódico Universal de Venezuela del 40° Período de Sesiones 2022, del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas. Situación de la institucionalidad e inversión pública para garantizar los derechos humanos de la niñez en Venezuela. Período 2017-2021

Los Consejos de Protección de seis estados (Anzoátegui, Guárico, Mérida, Monagas, Táchira y Trujillo) se encuentran en condiciones críticas sin recursos presupuestarios ni disponibilidad de materiales e insumos esenciales.

Según informantes claves de las organizaciones que trabajan en infancia en Venezuela, “Hoy en día no hay sistema de protección, hay igual, cascarón vacío, hay una ley y unos representantes en el papel, pero en la práctica está todo diseminado. La emergencia humanitaria compleja, no la previno el sistema de protección, porque no hay sistema de protección. El mayor gasto social de los últimos años ha sido a través de las llamadas misiones sociales, caracterizadas por la ausencia de información sobre la planificación, objetivos, metas e indicadores y con una asignación discrecional de recursos y beneficios. Entre 2008 y 2019 más de la mitad de los recursos financieros destinados a instituciones y programas para la atención y protección de la infancia venezolana fueron desviados para fundaciones y misiones paralelas al sistema oficial. Solo 26,84% del presupuesto se utilizó durante ese lapso para cumplir con el objetivo de esas instituciones: garantizar la protección integral y derechos de niñas, niños y adolescentes⁽²¹⁾.”

Según las últimas estimaciones de UNICEF, el contexto actual en Venezuela refleja que uno de cada tres niños/as necesita ayuda humanitaria, esto suma unos 3,2 millones de niños/as que requieren urgentemente comida, medicinas y educación porque el impacto “de la devastadora crisis económica y política” hace que no tengan acceso a los servicios básicos y se hayan revertido décadas de progresos en el país. A pesar de no reconocer la EHC, en enero de 2016 el Ejecutivo dictó el Decreto N° 2.184, que declara

21- <https://epthelinkdos.tk/investigacion/el-clientelismo-politico-se-comio-los-fondos-para-atender-a-ninos-y-adolescentes/>

la Emergencia Económica y el Estado de Excepción a nivel nacional, el cual se ha prorrogado por lo menos 27 veces en 4 años. En marzo de 2020, con la llegada del COVID-19, se declara el Estado de Alarma Nacional mediante Decreto N° 4.160, provocando la simultaneidad de 2 modalidades de estado excepción.

En línea con las situaciones de crisis descritas anteriormente y según estimaciones de las Naciones Unidas: La mortalidad infantil aumentó en un 50% entre 2014 y 2017, pasando de 14 por cada 1000 nacidos a 31 por cada 1000 nacidos vivos. Desde principios de año se han registrado 190 casos sospechosos de difteria y 558 casos sospechosos de sarampión. Unos 750.000 niños y adolescentes se han quedado sin escolarizar entre 2013 y 2017.

Otra situación muy compleja denunciada por las organizaciones de infancia se relaciona con la niñez dejada atrás. Según informes de la REDHNNA⁽²²⁾, la vulneración del derecho a la identidad, la salud, la alimentación, acceso a servicios públicos y sociales y la inseguridad, ha generado una migración forzada de venezolanos que se ha incrementado exponencialmente desde 2018. Aun con restricciones de movilidad provocadas por la pandemia, la migración ha continuado, en la mayoría de los casos de manera irregular, superando la cifra de 5.6 millones para junio de 2021. Es uno de los flujos migratorios mixtos más significativos en el hemisferio occidental, sin precedentes en nuestra historia ni en la de Sudamérica. Muchos niños, niñas y adolescentes que migran junto a sus familias o aquellos no acompañados, se exponen a la presencia de grupos irregulares armados en los pasos fronterizos, con un incremento

22 - Informe presentado por la Red por los Derechos Humanos de los Niños, Niñas y Adolescentes (REDHNNA) Venezuela. EPU.

del riesgo de violencia sexual, esclavitud moderna y reclutamiento forzado. atrás. Del número de migrantes reportados, 15,4% indican haber dejado al menos un niño/a en Venezuela, es decir, alrededor de 862.400 niñas, niños y adolescentes se han visto afectados directamente por la migración de sus padres. Menos del 1% de las familias afectadas por esta problemática recibe algún tipo de acompañamiento psicosocial, lo cual plantea una situación realmente crítica.

La Situación Humanitaria Compleja que no es producto de una desgracia natural, sino de una inestabilidad política extrema que va empeorando a medida que pasa el tiempo. Las medidas ensayadas no han funcionado. Inestabilidad política, que se ha hecho social, económica e institucional. Se trata de un régimen autoritario que cercena derechos y libertades y que es un cascarón vacío, un Estado gigantesco y colonizado por los militares ya que la mayor parte de los puestos de los ministerios los ocupan los militares y el Poder civil ha sido desplazado. El Ejecutivo coopta otros poderes, principalmente el judicial. En su capítulo sobre Venezuela, la CIDH destaca en su Informe Anual 2020³⁹, el claro quebrantamiento del principio de separación de poderes y la falta de independencia del Poder Judicial, el deterioro en la institucionalidad democrática, los usos abusivos de estados de excepción, el deterioro en el goce y acceso a los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales (DESCA) y la pobreza generalizada.

Como si esta situación no bastara, existen problemas graves de escasez de agua, llega una vez por semana, ese día se carga el agua, y no es programada, pero el día que llega hay que hacer todo lo que se necesita. Se evidencia la falta del Estado, no llega el agua, en muchas partes no hay luz todos los días. No hay internet, no está ni para los servicios básicos más elementales. La Encuesta Nacional de Condiciones de Vida (ENCOVI) en su

edición de 2019/2020, destaca que el 96,2% de los hogares se encuentran en pobreza, y 79.3% en pobreza extrema⁽²³⁾. El acceso a agua limpia y saneamiento se asocia directamente con esa desmejora en la asistencia en salud. En la Encuesta Nacional de Hospitales (ENH) se viene alertando desde 2018 que 4 de cada 10 niñas, niños y adolescentes ingresados en los centros de salud poseen una patología de origen hídrico; los brotes bacterianos se presentan en 3 de cada 12 pacientes a través de diarreas; entre 300 y 550 nuevos casos de polio en zonas del oriente del país, y alrededor de 120 casos de enterobiasis a nivel nacional. El almacenamiento de agua, además, contribuye a la proliferación de zancudos y, por ende, a la aparición de males producidos por vectores como el dengue, paludismo, zika y chikungunya.

23 - <https://www.proyectoencovi.com/informe-interactivo-2019>.

4. Algunas conclusiones

En la región, con marchas y contramarchas derivadas del contexto social, político y económico, la lucha de las organizaciones que trabajan en la defensa y protección de los derechos de niñas, niños, adolescentes y jóvenes, ha tenido buenos resultados. Es imposible desestimar las importantes modificaciones derivadas del cambio de paradigma, transformaciones que han promovido e implicado cambios en las formas de ver, comprender y actuar en y con las niñas, niños, adolescentes y jóvenes de la región; que han generado una vasta bibliografía sobre el tema, la cual ha logrado impregnar las modificaciones normativas significativamente, así como el diseño institucional necesario para hacer efectivo el funcionamiento del sistema como tal.

Sin embargo, estos avances y transformaciones no han sido suficientes para lograr un abordaje integral y sistemático que garantice la promoción y protección de los derechos de todos y todas las niñas, niños y adolescentes, menos aún en los complejos contextos sociales y políticos de la región, signados por la inestabilidad económica, los permanentes y fuertes avances de miradas y prácticas conservadoras acompañadas invariablemente de claros retrocesos en materia de derechos humanos, y una crisis social e institucional profundizada tras la pandemia de COVID 19, dejando en evidencia la fragilidad del sistema y aseverando las falencias del mismo.

De las múltiples aristas que brindan información e intentan explicar las (posibles) causas que dificultan el pleno funcionamiento de los sistemas de promoción y protección de derechos, se pueden señalar tres, transversales y comunes a toda la región:

- Falta de presupuesto adecuado
- Convivencia con lógicas y prácticas sectoriales
- Judicialización y criminalización de las infancias

La falta y/o inadecuada asignación de presupuesto en materia de niñez y adolescencia es una constante que atraviesa toda la región. La precarización e informalidad general del sistema y de sus trabajadores mellan, burocratizan y empobrecen las intervenciones, generando además lógicas y funcionamientos que reproducen las desigualdades sociales; mientras más lejos del centro más precarias y tardías las intervenciones, más atadas y dependientes de las autoridades locales de turno.

Otra constante común en la región, es la dificultad persistente para generar un sistema que conciba a las niñas, niños y adolescentes de manera integral y por tanto actúe en consonancia con esta lógica. Se trata de romper con dinámicas de abordaje sectorial y generar políticas integrales de protección. De esta forma, este diseño de sistema definido por la CDN y las normativas nacionales, convive, se choca y transita, permanentemente, con una cultura y una práctica institucional eminentemente sectorial, y con espacios de articulación paralelos a la institucionalidad creada. Las instancias de articulación creadas terminan funcionando como un conversatorio más o menos interesante, según el momento, en el cual se reúnen esporádicamente, algunos referentes de algunos ministerios (representatividad que no se sostiene, es variable, tanto en relación al cargo, como a la persona, e incluso a la institución a la cual representa), con poco o nula inclusión de niñas, niños y adolescentes y de organizaciones de la sociedad civil y no constituyen espacios de toma de decisiones ni generación de políticas públicas integrales.

Finalmente, en nuestra región, los niños, las niñas, adolescentes y jóvenes son estigmatizados. El estado se encuentra y aparece con fuerza para criminalizar las infancias y para judicializar o institucionalizar todo aquello que se aleje de la categoría de la normalidad. La consecuencia nefasta de esta lógica, de ésta tríada encadenada, es que a la violencia sistemática de la que son víctimas los niños, las niñas, adolescentes y jóvenes, se suma la violencia institucional y la violencia simbólica.

5. Bibliografía

Estudio sobre la Implementación del Sistema de Promoción y Protección de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes. Defensoría del Pueblo de la Nación. Disponible en http://www.dpn.gob.ar/p_area01/contenido.php?idc=1

Conversatorio Abierto sobre el Sistema Nacional de Promoción y Protección Integral de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia de Paraguay. Junio de 2016 Sistematización. Edición: Coordinadora por los Derechos de la Infancia y la Adolescencia (CDIA). Elaborada por: Cynthia L. Florentín

Documento elaborado por el Bloque por la Infancia de Chile. Abril 2021. Posición sobre la Ley de Garantías.

Violencia contra niñas, niños y adolescentes en tiempos de COVID-19. Informe COVID-19. UNICEF. <https://www.unicef.org/lac/informes/violencia-contra-ninas-ninos-y-adolescentes-en-tiempos-de-covid-19>

El acceso a derechos de niñas, niños, adolescentes y jóvenes en contextos de pobreza y de movilidad humana en Argentina. Análisis del impacto del COVID en sus derechos a partir de sus voces e informantes claves. Colectivo de Derechos de Infancia y Adolescencia de Argentina. Diciembre, 2020.

CDIA Observa. <https://www.cdiaobserva.org.py/>

Presentación de resultados del estudio “**Mil Voces**” de CDIA y otras 26 organizaciones de la sociedad civil. Repercusión de medidas contra el COVID-19. Por CDIA, 8 octubre, 2020.

La construcción de una herramienta de monitoreo del Sistema de Protección Integral de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes. Colectivo de Derechos de Infancia. Florencia Vallino <https://docs.google.com/document/d/1-vmLsaVzHpo8FS8R7T4nE1vJA2rzSajclpzCz zcv85U/edit#heading=h.1fob9te>

Construyendo Sistemas En Las Américas: Un Estudio Dialógico De Los Marcos Normativos. Tomo I: América Del Sur. Elaborado por el Instituto Interamericano del Niño, Niña y Adolescentes (INN) (OEA).

Informe De Sistematización De Los Datos Proporcionados Por Los Estados, Organizaciones De La Sociedad Civil Y Los Colectivos De Niños, Niñas Y Adolescentes Previo Al 2º Foro SIPPINA; Montevideo, Uruguay. UNICEF Uruguay Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay (INAU) Documento elaborado por las consultoras Sofía Doccetti y Alejandra Umpiérrez.

Derecho del niño y la niña a la familia. Cuidado alternativo. Poniendo fin a la institucionalización en las Américas. Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos - OEA/Ser. L/V/II. Doc. 54/13 17 de octubre de 2013.

Violencia, niñez y crimen organizado, Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. OEA/Ser. L/V/II. Doc. 40/15”. 11 de noviembre de 2015.

Hacia la garantía efectiva de los derechos de niñas, niños y adolescentes: Sistemas Nacionales de Protección/ Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos - OEA/Ser. L/V/II.166 Doc. 206/17. Aprobado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos el 30 de noviembre de 2017.

Violencia y discriminación contra mujeres, niñas y adolescentes: Buenas prácticas y desafíos en América Latina y en el Caribe, Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. OEA/Ser. L/V/II. Doc. 233 14. Aprobado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos el 14 de noviembre de 2019.

Sistemas nacionales de protección integral de la infancia: fundamentos jurídicos y estado de aplicación en América Latina y el Caribe. CEPAL- 2013. Autor: Alejandro Morlachetti.

Estudio de aproximación sobre el estado de situación de las oficinas de niñez y adolescencia en el marco de las instituciones nacionales independientes de defensa y promoción de los derechos humanos. Instituto Interamericano del Niño, Niña y Adolescentes. OEA. 2011.

Compendio de Observaciones Generales del Comité de los Derechos del Niño. Centro Iberoamericano de Derechos del Niño – CIDENI. Autor: Luis Ignacio De Ferrari Vial / Elsy Curihuinca - Santiago, Chile, 2018.

Informe para Tercer Ciclo del Examen Periódico Universal de Venezuela del 40° Período de Sesiones 2022, del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas. Situación de la institucionalidad e inversión pública para garantizar los derechos humanos de la niñez en Venezuela. Periodo 2017-2021. REDHNNA, Venezuela.

<https://www.proyectoencovi.com/informe-interactivo-2019>

<https://epthelinkdos.tk/investigacion/el-clientelismo-politico-se-comio-los-fondos-para-atender-a-ninos-y-adolescentes/>



Esta publicación ha sido elaborada con el apoyo del **Programa de Apoyo a la Sociedad Civil (PASC)** de **Save the Children**.

Este material/producción ha sido financiado por la **Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo, ASDI**.

