

# Los Sistemas de Promoción y Protección Integral de los DDHH de NNA

Aproximación a la situación de América Latina

diciembre 2023



La Red de Coaliciones Sur (RCS) es una plataforma internacional, de carácter regional, de coaliciones nacionales de organizaciones de la sociedad civil, con reconocida trayectoria en la defensa de los derechos de niñas, niños y adolescentes. Las organizaciones integrantes de la RCS son: Colectivo de Derechos de Infancia y Adolescencia (Argentina); Associação Nacional dos Centros de Defesa da Criança e do Adolescente ANCED/Seção DCI Brasil y MNDH - Movimento Nacional de Direitos Humanos (Brasil); ROIJ - Red Nacional de ONGs de Infancia y Juventud (Chile); CDIA - Coordinadora por los Derechos de la Infancia y la Adolescencia (Paraguay); y CDNU - Comité de Derechos del Niño/a (Uruguay).

La presente publicación se realiza en el marco del *Programa de Acompañamiento a la Sociedad Civil* (por sus siglas PASC) con el apoyo de Save The Children.

## Índice

Prólogo	4
Introducción	6
Acuerdos de la región para lograr la implementación sustantiva y efectiva de los SIPPINNAS	6
Desafíos de la región para el pleno funcionamiento de los SIPPINNAS	7
Principales nudos problemáticos comunes en los países de la Región	8
Síntesis de las situaciones en cada país	8
<i>Venezuela</i>	8
<i>Uruguay</i>	12
<i>Paraguay</i>	14
<i>Chile</i>	17
<i>Brasil</i>	20
<i>Argentina</i>	21
Algunas conclusiones a nivel regional	28



## Prólogo

**Luis Pedernera**

*Vicepresidente Comité Derechos del Niño*

La **Convención sobre los Derechos del Niño** acaba de cumplir treinta y cinco años de existencia. Del entusiasmo cuando su adopción por aclamación junto a las rápidas ratificaciones que la acompañaron en los primeros tiempos hemos pasado a una coyuntura de gran incertidumbre sobre su futuro. Como nunca antes, estamos asistiendo a una crisis del sistema del multilateralismo como consecuencia directa de los conflictos armados en desarrollo actualmente y, en particular, por lo que está ocurriendo en Palestina. En este contexto, si bien la región de América Latina y Caribe se encuentra alejada de esta clase de conflictos, sigue siendo la región más violenta y desigual del mundo.

Con preocupación se observan tensiones que han ido exacerbándose -en particular, en el sur de América- en torno a los derechos de niños, niñas y adolescentes. Si bien los Estados proclaman que niños, niñas y adolescentes son una prioridad en sus políticas, lo que se dice está más cerca de una expresión de deseos que de garantizar prácticas concretas que finalmente den soluciones a los problemas que afectan históricamente a las infancias de la región. Si miramos la forma en que los Estados definen su atención a las familias, queda en evidencia la distancia retórica entre lo proclamado y lo que ocurre en la realidad. La matriz de protección social que debería estar orientada al cuidado de los niños en el entorno familiar sigue estando matizada por la institucionalización como respuesta preferente, una muestra evidente de la incapacidad de pensar respuestas que protejan y potencien el cuidado y desarrollo de niños, niñas y adolescentes en lo que más se acerque a la idea de familia.

En un listado rápido de asuntos de primer orden para su atención por parte del Comité de Derechos del Niño, encontramos la falta de políticas y estrategias integrales a las que se agregan el desmantelamiento de las estructuras existentes (Argentina y México son dos ejemplos que van en esa línea de acuerdo con las recomendaciones formuladas durante el 2024 por el Comité). La falta de presupuestos orientados a la satisfacción de los derechos de niños, niñas y adolescentes están afectando seriamente su vida y su desarrollo, recortes presupuestales que también alcanzan áreas extremadamente importantes para las infancias y adolescencias como la salud y la educación.

Otro de los asuntos que la región no logra dar respuesta es a la violencia que afecta a niños, niñas y adolescentes. Violencia que se manifiesta de variadas formas como abuso y

castigo físico en diferentes entornos y, particularmente, dentro de la familia, pero también la violencia cuando es provocada por las agencias de seguridad como las policías nacionales, pero también la que lleva adelante el crimen organizado y las pandillas. El corolario de la violencia es la impunidad en la que quedan los crímenes contra niños, niñas y adolescentes, pues los sistemas de justicia no están orientados a reconocerlos como las víctimas de estos delitos. La justicia queda atrapada en su burocracia y, cuando con suerte llega, lo hace muy tardíamente.

Por último y sin querer agotar las urgencias de los asuntos críticos en orden a derechos humanos de niños, niñas y adolescentes en nuestra región, debemos mencionar el recurrente asunto de la baja de la edad de imputabilidad, el aumento de penas y la creación de nuevos delitos para perseguir a los adolescentes a edades cada vez más tempranas.

Por otro lado, hay vulnerabilidades específicas que vuelven aún más preocupante la situación de niños, niñas y adolescentes como la vida en zonas rurales. Lamentablemente, esta es una condición que afecta negativamente el ejercicio de derechos, así como ser niña, afrodescendiente, indígena, tener alguna discapacidad o ser niña o niño migrante.

Parafraseando a CEPAL<sup>1</sup>, nuestra región vive directamente lo que este organismo ha definido como las tres trampas para el desarrollo: la baja capacidad para crecer, para atender la desigualdad y la cohesión social, y un deterioro de la institucionalidad y gobernanza democrática. Todo ello se encuentra íntimamente ligado a los problemas que afectan a las personas menores de 18 años de nuestra región.

Treinta y cinco años han pasado desde que en 1989 la comunidad internacional diera su apoyo categórico al primer tratado de derechos humanos para la infancia. No obstante, hoy no son tiempos buenos para el Derecho del Niño. La ex presidenta del Comité de los Derechos del Niño, mi colega Mikiko Otani, en su discurso ante la Asamblea General de Naciones Unidas en el año 2022, llamó la atención hacia una serie de asuntos que aparecían en torno a determinadas situaciones relacionadas con los derechos de niños, niñas y adolescentes; en particular, el ataque frontal al discurso, que en un tiempo generó unanimidades y apoyos sin fisuras, y lo señalaba con estas palabras:

*El Comité está cada vez más alarmado de que en todas las regiones del mundo, y en foros intergubernamentales como el Consejo de Derechos Humanos, se cuestione la condición de los niños como sujetos de derechos bajo argumentos de defensa de la vida, respeto a la diversidad sociocultural, religiosa y tradiciones patriarcales que hablan de los “valores familiares” (...) La autonomía y el derecho a la participación de los niños son cuestionados, disminuidos e ignorados. El Comité viene escuchando voces de los defensores de los derechos humanos de los niños, quienes nos dicen que “la aplicación indebida de los derechos del niño en algunos países” está “silenciando” su defensa y que, para algunos de ellos, “La libertad de expresión ha sido arrebatada debido a la negligencia gubernamental hacia los derechos del niño”.*

Estamos viviendo el tiempo de los intentos para “apagar el discurso” de derechos humanos de niños, niñas y adolescentes. Al parecer, hay palabras de la Convención de los Derechos del Niño que molestan a los adultos y a las instituciones.

Es por ello que, en la corta historia del Tratado, podemos identificar el primer momento de las rápidas ratificaciones y elaboración de nuevas leyes, el segundo del desarrollo de políticas, estrategias y planes de acción, y el que vivimos hoy que deberá empezar a ser el tiempo de la justicia.

Diciembre 2024

1 - Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), América Latina y el Caribe ante las trampas del desarrollo: transformaciones indispensables y cómo gestionarlas. Síntesis (LC/SES.40/4), Santiago, 2024.



## Introducción

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 Sistemas de Promoción y Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes (en adelante SIPPINNA).

La Red de Coaliciones Sur (en adelante RCS), como red de redes de organizaciones comprometidas en la defensa de los derechos de las niñas, niños y adolescentes (en adelante NNA) en América del Sur, mantiene una observación militante sobre las acciones de los gobiernos 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.

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 sólo una oportunidad para brindar a la infancia y adolescencia una vida digna, sino también, la posibilidad de crear sociedades más justas y felices.

### Acuerdos de la región para lograr la implementación sustantiva y efectiva de los SIPPINNAS

1. Resulta pertinente en este punto resaltar la serie de acuerdos generados en la región en relación a la implementación sustantiva y efectiva de los SIPPINNA.
2. Necesidad de colocar a las niñeces y adolescencias en el centro de las políticas públicas – políticas de Estado. Que las mismas sean prioridad en la agenda de cada país

(planificación e inversión). Construir políticas públicas integrales, y contextualizadas que den respuestas a las realidades particulares y garanticen la promoción y pleno goce y ejercicio de sus derechos.

3. Fortalecer la Coordinación Intersectorial e Intergubernamental de todo el Sistema de protección, elemento central en el logro del abordaje integral (asignación de recursos, jerarquización, especificación y delimitación clara de roles, funciones y competencias).

4. Mejorar la Inversión en niñez y establecer un sistema de seguimiento, vigilancia y evaluación de la asignación y el uso de los recursos destinados a NNA (visibilidad, impacto, reducción de las disparidades por indicadores como género/discapacidad/ubicación geográfica/etnicidad);

5. Generar espacios y mecanismos de participación efectiva y sustantiva, del gobierno y la sociedad civil, como parte del Sistema, y en particular de los propios NNA.

6. Visibilizar el Sistema, sus órganos y sus funciones; hacerlo accesible, asequible, amigable y para los niños, niñas y adolescentes.

7. Fortalecer un mecanismo independiente de protección de derechos de la infancia.

8. Fortalecer el trabajo local en materia de protección de las niñeces y adolescencias.

## Desafíos de la región para el pleno funcionamiento de los SIPPINNAS

Algunos puntos nodales para el análisis de la nueva institucionalidad, coordinación y generación de políticas integrales.

La situación de la región en relación al desarrollo de los Sistemas de Garantía y Protección es muy variada y compleja. Desde países como Uruguay donde la normativa existente no desarrolla un Sistema propiamente dicho, o Chile que durante años trabajó por la reforma de ley acorde con el espíritu de la Convención, consiguiendo finalmente la aprobación de la misma; 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. O como en el caso de Venezuela, que luego de varias reformas legislativas ha debilitado su Sistema de Protección, al punto de no haber sido capaz de mitigar daños a NNA víctimas del impacto de la emergencia humanitaria compleja, ni siquiera con la presencia y actuación de la arquitectura humanitaria de Naciones Unidas en el país desde el 2019.

La situación descrita -de manera sintética pero contundente- en el párrafo anterior se profundiza en el actual contexto político, económico y social de la región, signado por la crisis mundial, y una significativa regresión en materia de derechos humanos en los países de la región (*Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay, Chile y Venezuela*).

## Principales nudos problemáticos comunes en los países de la Región

1. Todos los países de la región coinciden en que el Presupuesto asignado es inadecuado e insuficiente. Además, en general no existe una forma simple o un mecanismo de control del mismo.
2. Otro aspecto preocupante es la falta de integralidad a la hora de pensar y ejecutar las políticas públicas en materia de Niñez.
3. En todos los países se advierte la existencia de 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 menos a la prevención y promoción de derechos.
4. Existen importantes 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.
5. En todos los países es escasa, nula, informal, no vinculante ni sistemática la participación de la sociedad civil y de NNA y jóvenes
6. Se observan significativas dificultades a nivel de la articulación y coordinación intersectorial e interinstitucional, derivadas de la necesidad de descentralización de las oficinas locales.
7. 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.

Estas dificultades no se presentan de manera aislada, sino que están íntimamente relacionadas las unas con las otras. Por lo mismo, constituyen enormes desafíos para lograr el pleno funcionamiento de los SIPPINAS.

## Síntesis de las situaciones en cada país

### Venezuela

#### Institucionalidad en ruinas, descripción de la realidad

Las NNA representan el 30% del total, es decir, aproximadamente 8.460.000 personas, de las cuales 2.800.000 viven en condición de migrantes en otros países según datos del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF)<sup>2</sup>. Para 2019, solamente en la región América Latina y el Caribe, había 1.1 millones de NNA que necesitaban asistencia como resultado del éxodo forzado por la compleja crisis que vive la nación.

En relación con el levantamiento de datos y la elaboración de políticas públicas, la Ley Orgánica para la Protección de Niños, Niñas y Adolescentes (LOPNNA)<sup>3</sup> crea competencias

2. UNICEF. Crisis Migratoria en Venezuela: 1,1 millones de NNA Necesitarán Asistencia en 2019. <https://www.unicef.org/lac/comunicados-prensa/crisis-migratoria-en-venezuela-1.1-millones-de-ninos-y-ninas-de-toda-la-region>

3. Ley Orgánica para la Protección de Niños, Niñas y Adolescentes. Gaceta Oficial N° 6.185 E. del 08/06/2015. Art. 117

en el Instituto Autónomo Consejo Nacional de Derechos (IDENNA) que es el órgano del SIPPINNA con mandato de elaborar las políticas, lineamientos, así como el Plan Nacional para la Protección Integral de los NNA, sin embargo, a la fecha sigue sin existir un Plan Nacional para la Protección de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia, lo que representa una deuda social con NNA en Venezuela que ya alcanza 23 años, marcando aún más la distancia entre lo dispuesto en las leyes y la práctica de los órganos de protección a la niñez. Este es un tema que el Comité de los Derechos del Niño ha incluido en sus recomendaciones al Estado venezolano en todos los ciclos de presentación de informes que se han realizado, el más reciente correspondiente al año 2014.

Como ejemplo claro de lo antes dicho, la Ley para la Prevención y Erradicación del Abuso Sexual contra Niñas, Niños y Adolescentes<sup>4</sup> promulgada en octubre de 2021, ordena en su artículo 13 la creación de la Comisión Nacional para la Prevención, Protección Integral y Erradicación del Abuso Sexual de las Niñas, Niños y Adolescentes; sin embargo, si bien esta comisión se instaló formalmente el 27 de diciembre de 2022<sup>5</sup>, a la fecha no se conoce alguna medida, política o la activación de algún programa creado por esta instancia de gobierno.

En línea con lo que ya se indica en el citado documento “Estudios sobre Sistemas Integrales de Promoción y Protección de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes (SIPPINNA) en los países de América del Sur” (RCS, 2021), en cada uno de los 335 Municipios en los que se divide político-territorialmente Venezuela, debería operar, conforme a la ley, un Consejo Municipal de Derechos de NNA (CMDNNA) y un Consejo de Protección (CPNNA), el primero, como órgano encargado de elaborar las políticas públicas municipales de protección a la niñez y adolescencia, así como velar por los derechos colectivos y difusos de este sector de la población, mientras que el segundo, como órgano encargado de dictar las medidas de protección ante las situaciones de amenaza o vulneración a los derechos humanos de NNA particularizados en el municipio a que corresponda. Pero la realidad devela que, como resultado de la migración forzada de la población venezolana al extranjero, intensificada en los últimos 4 años, junto con la baja o casi nula asignación presupuestaria para el funcionamiento de estas instancias por parte de las Alcaldías, muchos integrantes de estos órganos de protección abandonaron sus funciones y fueron reemplazados por personal sin formación específica en el área por lo que, en la actualidad un gran número de funcionarias/os que integran los órganos municipales de protección a la niñez, no tienen la capacitación adecuada para cumplir con sus responsabilidades dentro de estas entidades municipales y tampoco cuentan con recursos suficientes, programas y servicios especializados que apoyen su gestión<sup>6</sup>.

El desconocimiento de las competencias y el alcance de sus funciones por parte de Consejeras y Consejeros de Protección de NNA, conlleva al manejo inadecuado de los casos de NNA que se presentan ante esas instancias, por lo que, situaciones que deberían ser resueltas en sede administrativa por medio de medidas de protección, particularmente en incidentes que involucran la presunta participación de adolescentes en hechos punibles, son perseguidas penalmente, generando episodios de revictimización. La excesiva judicialización de la

4. Gaceta Oficial N° 6.655 E. de fecha 07/10/2021

5. Autoridades participaron en la instalación de la Comisión Nacional para la Prevención, Protección Integral y Erradicación contra el Abuso Sexual de las Niñas, Niños y Adolescentes. <http://www.psuve.org.ve/temas/noticias/instalan-comision-nacional-para-proteccion-integral-ninos-ninas-y-adolescentes/>

6. En otros antecedentes, se puede consultar la investigación realizada en el 2018 por Angeyerimar Gil - CECODAP disponible en el siguiente link: [https://www.cecodap.org.ve/descargables/derechosNNA/Evaluacion\\_del\\_Funcionamiento\\_del\\_Sistema\\_de\\_Proteccion\\_de\\_NNA.pdf](https://www.cecodap.org.ve/descargables/derechosNNA/Evaluacion_del_Funcionamiento_del_Sistema_de_Proteccion_de_NNA.pdf)

protección, en contraposición de un enfoque preventivo; que permita transferir herramientas y consolidar capacidades en familias, comunidades, las y los NNA, así como en quienes están para brindar asistencia dentro de las entidades locales de protección; muestra una cara triste de un sistema que antepone el castigo, siempre extemporáneo, a la postura, más provechosa, del acompañamiento empático para prevenir y reducir el daño.

Se suma a todo esto que los gobiernos regionales y municipales han constituido instancias paralelas al SIPPINNA, como es el caso de las llamadas mesas de coordinación regional o las defensorías escolares, asignándoles funciones que están fuera del marco legal. En otros casos, algunas Alcaldías han creado nuevos órganos de protección como es el caso de los Consejos de Protección Comunitarios, que no están contemplados en la LOPNNA. La debilidad en las instituciones del SIPPINNA por la falta de voluntad política es el principal obstáculo en el desarrollo de políticas públicas que respondan adecuadamente a las principales amenazas a los derechos de la niñez y la adolescencia en Venezuela, particularmente el derecho a ser criado en una familia (Art. 26 LOPNNA) considerando los más de 1 millón de NNA separados y no acompañados que habitan en este país<sup>7</sup>, o el derecho a la integridad personal (Art. 32 LOPNNA) de NNA dentro de sus familias y comunidades, pero muy especialmente quienes visitan cárceles y centros de detención para personas adultas en el país, tomando en cuenta que recientemente un bebé fue asesinado dentro de una estas cárceles<sup>8</sup>. En todas estas situaciones de afectación de los derechos de la infancia y adolescencia en el país, persiste la ausencia de los órganos e integrantes del SIPPINNA.

Como se indicó previamente, dada la situación humanitaria instalada en el país desde 2015 y reconocida por Naciones Unidas desde 2019, a partir de ese año se constituyó en Venezuela el Equipo Humanitario de País (EHP) de Naciones Unidas con el objeto de desplegar su asistencia por medio del Plan de Respuesta Humanitaria (HRP) que se renueva cada año, por lo que la implementación del mencionado plan exige un proceso de coordinación con el Estado venezolano y con las OSC locales. Sin embargo, a pesar de que las estrategias y procesos clave de esta coordinación han sido compartidos ampliamente entre las partes de interés, sigue siendo imprescindible que se difundan y respeten los principios de humanidad, imparcialidad, independencia y neutralidad que deben ser preservados por la arquitectura humanitaria. Cuatro años después, el balance de los resultados de la intervención humanitaria no es favorable para el fortalecimiento del SIPPINNA y han dejado un desgaste en el tejido de organizaciones locales que han vivido un permanente hostigamiento, estigmatización y persecución por el gobierno nacional. Un caso emblemático fue la criminalización de activistas de la ONG Azul Positivo mientras realizaban acciones humanitarias<sup>9</sup>, pero esta situación se repite para muchas otras organizaciones locales que, en terreno, ven comprometida su independencia y neutralidad.

7. ENCOVI. *Ibidem*

8. UVL advierte sobre la falta de prevención dentro de las cárceles para proteger a la niñez de la violencia. <https://cecodap.org/uvl-advierte-sobre-la-falta-de-prevencion-dentro-de-las-carceles-para-proteger-a-la-ninez-de-la-violencia/>

9. Frontline Defenders. Integrantes de la Organización Humanitaria Azul Positivo Ligados a Proceso. 19/01/2021. <https://www.frontlinedefenders.org/es/case/six-members-humanitarian-organisation-azul-positivo-detained>

En síntesis, los principales nudos identificados en el país:

1. El Estado venezolano ha ido restando fuerza a las capacidades del SIPPINNA para responder desde el enfoque de la protección integral a los derechos de NNA. Este proceso inició en 2007 cuando se reformó la LOPNNA para restringir la participación de la sociedad civil en los Consejos de Derechos de NNA y suprimir el órgano rector de las políticas públicas en materia de niñez, creándose el IDENNA como un instituto ejecutor de programas adscrito a un Ministerio que no es especializado en la protección de la niñez.

2. Los órganos y servicios que integran el SIPPINNA en Venezuela no cumplen con los principios de integralidad e intersectorialidad.

3. A cuatro años de la instalación del Equipo Humanitario País de Naciones Unidas, como respuesta a la Crisis Humanitaria Compleja que vive Venezuela, no se observan indicadores de fortalecimiento del SIPPINNA; por el contrario, las acciones adoptadas por las agencias que implementan la actividad humanitaria en el país, están orientadas a crear espacios alternativos para la gestión de la protección de la niñez, como es el caso de las antes mencionadas mesas de coordinación regional, los cuales, a pesar de las mejores intenciones y disposiciones, pueden entorpecer e incluso usurpar roles de las entidades con atribuciones formales en materia de niñez.

4. Las autoridades del SIPPINNA muestran poca voluntad de interactuar con la arquitectura humanitaria en Venezuela lo que mantiene a los y las NNA en el país en una permanente situación de desprotección.

5. El SIPPINNA en Venezuela está fuertemente debilitado, sin programas, infraestructura física y operativa, ni recursos adecuados para una atención eficaz a NNA y sus familias. La migración forzada también ha impactado en el SIPPINNA, ya que muchos funcionarios abandonaron sus puestos de trabajo y se marcharon a otros países en busca de mejores oportunidades de vida.

6. La asignación de recursos para el funcionamiento de los órganos y servicios del SIPPINNA es insuficiente por lo que algunas de sus funciones son asumidas por organizaciones no gubernamentales que no son independientes a las estructuras de poder en el país.

7. Algunos órganos y servicios están funcionando con personal no capacitado para las funciones que debe desempeñar.

8. Existe un sesgo político que no permite a integrantes del SIPPINNA coordinar actividades con actores de la sociedad civil.

9. El Equipo Humanitario País ha sustituido en menor grado las funciones competencias de órganos y servicios del SIPPINNA, lo cual terminará debilitándolo aún más a largo plazo, si no se implementan acciones en simultáneo para la construcción o reforzamiento de capacidades operativas y de gestión.

10. Se evidencian las pocas iniciativas oficiales para atender de manera eficaz la problemática de la niñez separada y no acompañada: no hay un plan nacional, ni una política que atienda asuntos de fondo como la colocación familiar para NNA que quedan bajo el cuidado de personas que no son sus padres, la agilización y gratuidad en la tramitación de su documentación, en atención al principio de Prioridad Absoluta que promulga la Convención, o los procedimientos para lograr la reunificación familiar en las condiciones más favorables para NNA y sus familias.

11. La estructura del SIPPINNA se encuentra fuertemente debilitada.

- Solo el 3% de los municipios en Venezuela cuentan con un programa de localización y reunificación familiar para NNA separados y no acompañados.
- La legislación de protección a la niñez en Venezuela no contempla la figura de la familia sustituta como una forma de protección especial, en los casos de NNA separados y no acompañados.
- Ni el Consejo Nacional de Derechos (IDENNA), ni los Consejos Municipales de Derechos de NNA han diseñado políticas públicas especializadas para la protección de NNA separados y no acompañados.
- Los NNA consultados opinan que el derecho a ser criado en una familia y el derecho a la educación son los derechos que más se vulneran en el contexto de movilidad humana.

## Uruguay

### La necesidad de un sistema y abordaje integral

El Instituto de la Niñez y la Adolescencia de Uruguay (INAU) es el ente rector y articulador en materia de niñez y adolescencia en Uruguay, asumiendo la responsabilidad y obligación en la promoción, protección y atención de las NNA del país. De acuerdo con el Código de la Niñez y la Adolescencia, el INAU tiene entre sus funciones: *“la orientación y fijación de las políticas generales aplicables a las distintas áreas vinculadas a la niñez y adolescencia y a la familia, coordinando las actividades públicas y privadas que se cumplen en tales áreas”*<sup>10</sup>. Este organismo opera como una entidad descentralizada dependiente del Ministerio de Desarrollo Social.

La legislación uruguaya no establece un "Sistema de Protección y Promoción a los derechos de NNA" como tal. Si bien menciona su necesidad, el Código de la Niñez tan solo contempla en su Capítulo VI los lineamientos para el desarrollo de políticas sociales dirigidas a la promoción y protección de la niñez y adolescencia, sin establecerse la creación de un Sistema. No obstante, en el país se han implementado iniciativas que buscan una coordinación sistémica, como por ejemplo el Sistema Integral de Protección a la Infancia y a la Adolescencia contra la Violencia (SIPIAV)<sup>11</sup>, el Programa de Participación Infantil y Adolescente (PROPIA)<sup>12</sup>, la Estrategia Nacional de Fortalecimiento de las Capacidades Familiares CERCANIAS<sup>13</sup> y el Comité para la erradicación de la explotación sexual (CONAPEES).

Con relación a la articulación, el Código de la Niñez y la Adolescencia del país establece la creación del Consejo Nacional Consultivo Honorario de los Derechos del Niño y Adolescente con competencia a nivel nacional. Este Consejo está compuesto por representantes del Poder Ejecutivo, el INAU, el Poder Judicial, la Administración Nacional de Educación Pública, el Congreso de Intendentes, el Instituto Pediátrico 'Luis Morquio', el Colegio de Abogados y organizaciones no gubernamentales de promoción y atención a la niñez y adolescencia<sup>14</sup>.

10. Ley N° 17823 Código de la Niñez y la Adolescencia. Disponible en el siguiente link: <https://www.impo.com.uy/bases/codigo-ninez-adolescencia/17823-2004>

11. Sistema Integral de Protección a la Infancia y a la Adolescencia contra la Violencia (SIPIAV). <https://www.inau.gub.uy/sipiav>

12. Programa de Participación Infantil y Adolescente (PROPIA). [https://www.inau.gub.uy/content\\_page/22-centros-de-atencion-integral-a-ninos-ninas-y-adolescentes/82-programa-de-participacion-infantil-y-adolescente-propia](https://www.inau.gub.uy/content_page/22-centros-de-atencion-integral-a-ninos-ninas-y-adolescentes/82-programa-de-participacion-infantil-y-adolescente-propia)

13. Estrategia “Cercanías”. <https://www.inau.gub.uy/cercanias>

14. Ley N° 17823 Código de la Niñez y la Adolescencia. Disponible en el siguiente link: <https://www.impo.com.uy/bases/codigo-ninez-adolescencia/17823-2004>

La finalidad principal de este Consejo es la coordinación y el fomento de la integración entre las distintas políticas públicas destinadas a la niñez y adolescencia, formuladas por diversos organismos estatales. Tiene un rol consultivo pero no es vinculante. Aunque fue concebido para tener una incidencia sustantiva en el debate de leyes presupuestales, rendiciones de cuentas y cualquier otro programa o normativa vinculada directamente con la niñez y adolescencia del país, nunca ha contado con un presupuesto adecuado para su desarrollo y fortalecimiento institucional. Cabe señalar que en este período de gobierno, particularmente se ha debilitado aún más su participación en consultas parlamentarias y ha perdido relevancia, tampoco cuenta con un presupuesto básico adecuado y por lo tanto, no está en condiciones de llevar adelante un plan estratégico.

Desde un informe elaborado por la RCS sobre los SIPPINNA, se menciona que en la práctica, las reuniones del Consejo se limitan a “intercambios sobre las agendas individuales de cada entidad, luego retoman sus actividades particulares sin una colaboración efectiva”. Esto es preocupante teniendo en cuenta la necesidad de fortalecer la articulación a través de acciones concretas y prioritarias para el ente rector. Sin embargo, actualmente las acciones del INAU se rigen por los Lineamientos Estratégicos 2020-2024, que cuenta con cuatro ejes y doce objetivos estratégicos, pero ninguno menciona o establece acciones específicas referente a la coordinación y articulación interinstitucional y territorial<sup>15</sup>.

A su vez, el Comité sobre los Derechos del Niño, en sus últimas observaciones finales al país<sup>16</sup>, ha enfatizado la necesidad de que Uruguay asigne recursos presupuestarios suficientes, para dar efectividad a los derechos de las NNA, trate de incorporar un enfoque de los derechos del niño en la elaboración del presupuesto del Estado además de establecer un sistema de seguimiento, vigilancia y evaluación de los recursos destinados a la efectivización de los derechos en niñez y adolescencia. Asimismo ha recomendado poner en marcha una evaluación en profundidad de las necesidades presupuestarias al tiempo de establecer asignaciones claras enfocadas en disminuir las brechas relacionadas con indicadores como género, discapacidad y ubicación geográfica, y por último, sugirió definir las partidas presupuestarias en los temas estratégicos como generales y sectoriales asegurando contar con esos recursos inclusive en situaciones de crisis u otro tipo de emergencia. También se ha recomendado dotar de suficientes recursos humanos, técnicos y financieros a la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo, a los centros de cuidado alternativo y los servicios de protección de la infancia, instituciones que intervienen en los procedimientos de adopción, y, tribunales de justicia juvenil y procedimientos especializados a ser establecidos.

En síntesis, los principales nudos identificados en el país:

1. La Ley de Tenencia compartida, se ha visto como un retroceso en materia de derechos, es “un desconocimiento de las niñas, niños y adolescentes como sujetos de derechos”. En la misma se validan pensamientos o paradigmas resumidos en frases como “con mis hijos no te metas”, a la vez que se invalida la voz de las gurias y gurises (NNA).
2. Se evidencia rigidez de las estructuras institucionales (ASSE, ANEP, INAU, etc), no hay conectividad entre las mismas ni visión conjunta.

15. Lineamientos Estratégicos 2020-2024 del INAU: [https://inau.gub.uy/content\\_page/download/7029/3155/16](https://inau.gub.uy/content_page/download/7029/3155/16)

16. Observaciones Finales del Comité de los Derechos del Niño a Uruguay, Tercer y Cuarto Ciclos, 2015. <https://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=6QkG1d%2FPPrICAqhKb7yhshYDAZ20RtXCZ99cNL2%2BUezt7caFlJiaKJMwHu%2BFEUdyFlpt5IYxDOVyzUM9VLjVq26dpikhGVoiovjPQZW5pXtY29P9PHbE5Qr%2FUXR8IYw9>

3. En este tiempo se observó un fortalecimiento del paradigma de la situación irregular.
4. Actualmente la sociedad civil se encuentra con débil impacto sobre el sistema político.
5. No hay interacción entre el objetivo de la política, con los dispositivos y programas que las implementan. El estilo de la política pública donde no se consigue coordinar y articular, es una fragilidad para la consolidación de políticas de Estado. Frágil articulación entre los niveles de gobierno, nacional, departamental y municipal.
6. No hay diagnósticos integrales ni planes. La información, si está, se encuentra fragmentada.
7. Peligros ante una ofensiva conservadora en materia de derechos humanos que ha desarticulado la intersectorialidad.

## Paraguay

### La articulación como problema central en los SIPPINNA

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 Convención de los Derechos del Niño (en adelante CDN). Con el objeto de traducir a normas de origen nacional a los principios y derechos consagrados en la CDN, 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.

1. 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.
2. 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 NNA y a sus familias. Actualmente convertida en Ministerio de la Niñez y la Adolescencia, por Ley 6174/2018.
3. 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 NNA y los consejos municipales.
4. 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 NNA en la comunidad.
5. 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 nombrará 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. Sin embargo, esta ley sigue sin reglamentación; y las prioridades y enfoques dependen exclusivamente de la voluntad del titular de la institución, en funciones. En el mes de octubre del año 2005 se creó el Departamento de Niñez. No obstante, hasta la fecha, no se tiene claridad sobre las funciones de este departamento. Los datos sobre NNA no se publican en los informes institucionales de forma desagregada, sino que están como dato general de “*personas vulnerables*”; y no se accede a información precisa. Además, los mecanismos de queja para NNA no están adaptados a lo establecido en la Observación General N° 2.

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. Paraguay logró contar, inicialmente con una Secretaría con rango ministerial, actualmente elevado a Ministerio, con consejos de niñez y adolescencia a nivel nacional, departamental y municipal. No obstante, todavía hay actitudes egocéntricas entre las instituciones “*sólo 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 vulneraciones. 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 de Niñez y Adolescencia ya existentes (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 33 años de la entrada en vigencia de la CDN, 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 y a la vez sobrecarga al Sistema Nacional de Protección, porque finalmente, en todas estas instancias participan las mismas personas.

Las CODENI (consejerías municipales por los derechos de la niñez y adolescencia) se crearon para la promoción, prevención y defensa de los derechos de la niñez y adolescencia en sus territorios, para ello es necesario contar con equipos fortalecidos y con presupuesto. Sin embargo, 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 un

período de gobierno o tiempo que el intendente de turno les designe. 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 cuando en realidad son una instancia no jurisdiccional) 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 trabajar en y con la comunidad, la familia, la escuela, la vecindad, promoviendo los derechos y generando procesos de prevención, para que sea un entorno apropiado para las NNA. Las CODENI 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 las personas. La mayoría 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 NNA 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.

Con relación al presupuesto, la CDIA ha reportado en el último informe para el Comité de Derechos del Niño que: actualmente, el Estado no invierte ni lo mínimo necesario en NNA. La realidad muestra que el presupuesto para este grupo de población se reduce año a año: 2018, 5,7%; 2019, 4,6%; 2020, 4,7%; 2021, 4,2% con relación al PIB. La baja recaudación fiscal y la inequidad tributaria de Paraguay, junto con la corrupción, la impunidad y la falta de transparencia y rendición de cuentas, hacen que los recursos no lleguen adecuadamente a financiar los servicios públicos en todos los niveles de gobierno. Uno de los elementos, por ejemplo, es el tema de la estructura de las CODENI y el financiamiento, que 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 y del Intendente de turno.

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 SIPPINNA de Paraguay. Es necesario puntualizar que el Código de la Niñez y la Adolescencia cumple 22 años de su promulgación, desde donde se han descentralizado competencias del nivel nacional al local, pero no así los recursos.

Según declaraciones de Aníbal Cabrera, director ejecutivo de la CDIA, en el año 2020, tras la realización del estudio **“1000 voces: ampliando las voces de las personas referentes de las comunidades”**, se concluyó que 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.

Después de más de 3 años desde el inicio de la pandemia y sus graves consecuencias en la vida de NNA, como el aumento de casos de violencia, efectos graves sobre la salud mental, la exclusión educativa, el aumento de la pobreza, el ineficiente sistema de protección de la niñez y la adolescente, entre otros, no se ven señales claras de intenciones para tomar acciones concretas para abordar esta situación. Por el contrario, parte del equipo del nuevo Gobierno que asumió la administración el pasado 15 de agosto ha anunciado las intenciones de fusionar el Ministerio de la Niñez y la Adolescencia con el Ministerio de la Mujer y Ministerio de la Juventud para crear el Ministerio de la Familia. Esto sugiere claramente que, en lugar de priorizar a la niñez y la adolescencia mediante el fortalecimiento del SIPPINNA, el sistema se encuentra en peligro.<sup>17</sup>

## Chile

### 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 derechos humanos vienen accionando para conseguir una reforma legislativa que delimite y ponga en funcionamiento un SIPPINNA en consonancia con la CDN. En línea con esto, el Comité sobre los Derechos del Niño reiteró una vez más 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).

Finalmente en los años 2021 y 2022 se aprueban dos leyes con el fin de responder al espíritu de la CDN y crear un SIPPINNA: Ley N°21.302/2021, crea el Servicio de Protección Especializada a la Niñez y Adolescencia y la Ley N°21.430/2022 sobre garantía y protección integral de los Derechos de la Niñez y Adolescencia.

Esto implicó: **1)** Consolidar el paradigma de la protección integral como marco orientador, con un reconocimiento explícito a los derechos de los NNA; **2)** Cumplir con las obligaciones estatales de respetar, proteger, garantizar, restituir y reparar los derechos de NNA; **3)** Basarse en el principio de coordinación, convergiendo los sistemas y subsistemas en

17. ¿Qué familias? Abc color. 16 de julio de 2023. <https://www.abc.com.py/opinion/2023/07/16/que-familias/>

todos sus niveles, para satisfacer las necesidades particulares de NNA en todos los ámbitos de su vida.

Por otro lado:

- Se reconocen los derechos de NNA de forma específica, concibiéndoles como sujetos de derechos (Art. 6).
- Se introducen expresamente en el ordenamiento nacional, principios y derechos reconocidos por la CDN (Art. 1).
- Se reconoce el Interés Superior del Niño como principio general (Art. 7).
- Se reconoce el principio de autonomía progresiva (Art. 11).
- Se introducen normas presupuestarias, relacionadas con la priorización, progresividad y no regresividad que visibilizan a NNA en el presupuesto nacional (Art. 16).
- Se norma el deber positivo de garantizar los principios y derechos que constituyen el marco normativo de la niñez y adolescencia (Art. 14).

A partir del cambio normativo, el sistema se concibe como un modelo operativo con un conjunto de órganos, entidades, mecanismos e instancias a nivel nacional, regional y local dirigido a garantizar el pleno disfrute, protección y restitución de los derechos de los NNA

- A nivel nacional hay un cambio organizacional al imponer a los órganos de la administración del Estado el deber de coordinación para la provisión de servicios sociales, bajo la guía de la Subsecretaría de la Niñez de modo que impere una visión integral.
- A nivel territorial se crean las Oficinas Locales de la Niñez (OLN) como dispositivos territoriales en todas las comunas que estén más cerca de los usuarios basándose en un Sistema de Alerta Temprana, adoptando un enfoque preventivo.

Forman parte del sistema: **Ministerio de Desarrollo Social y Familia; Comité Interministerial de Desarrollo Social, Familia y Niñez; Subsecretaría de la Niñez; Defensoría de la Niñez; Servicio Nacional de Protección Especializada a la Niñez y Adolescencia; Servicio Nacional de Reinserción Social Juvenil y las OLN.**

Con todo, organizaciones y referentes en materia de niñez han señalado las limitaciones y problemas derivados de la misma. Así, desde la ROIJ señalaron *“Marzo del 2022 fue un mes que ilusionaba con cambios sustantivos en la creación de un Sistema de Protección Integral de los derechos de las niñas. Se promulgaba por fin, después de 32 años de idas y venidas, la Ley 21.430 sobre Garantías y Protección Integral de los Derechos de la Niñez y Adolescencia. Una ley largamente discutida y esperada por muchos de los que trabajamos en infancia. A este escenario se sumaba a la reciente ley 21.302 de octubre de 2021 que ponía en movimiento el nuevo Servicio de Protección Especializada a la Niñez gravemente vulnerada, alias Mejor Niñez”*.

Los cambios propuestos por la nueva ley 21.302 que instala el Servicio Mejor Niñez dependiente de la Subsecretaría de la Niñez del Ministerio de Desarrollo Social y Familia no implica modificaciones sustantivas en los programas de intervención que existen, tampoco plantea cambios en la forma de asignación de recursos ni en la forma que se distribuirán, lo que es más importante, no ofrece un aumento en los recursos ni menos un cambio en la ejecución de la oferta pública en materia proteccional.

Uno de los problemas que plantean las organizaciones que trabajan en la defensa de los derechos de NNA en Chile, es que se pone el acento en un chivo expiatorio que es parte del sistema, pero no el sistema en su conjunto, las mentadas OCAS (Organismos Colaboradores

del Sename hoy Servicio de Protección Especializada a la Niñez y Adolescencia, SPE).

Las OCAS son organizaciones sin fines de lucro que reciben una subvención para realizar una función pública en materia de protección especial por parte del estado a través del Sename, o como se denomina actualmente SPE. Estas organizaciones operan programas de protección especial tanto ambulatoria como residencial además de la línea de adopción, éstas desarrollan, en conjunto, más del 90% de la oferta programática de SPE, y que son supervisados por el Servicio en áreas técnicas como financieras.

En la práctica esto se traduce en una premisa por parte del Estado, de que las organizaciones de la sociedad civil son las que resuelven finalmente la intervención de NNA y sus familias *apoyadas y supervisadas por el Estado*. Como el financiamiento es menor a lo que efectivamente se requiere la atención debe ser complementada con financiamiento de las instituciones a riesgo de no contar con todo lo que los NNA requieren, en definitiva se espera la atención sea de la más alta calidad de acuerdo a los estándares del mismo Servicio, pero sin erogar los recursos necesarios para dicho trabajo.

La Ley 20.302, si bien impone modificaciones a la forma en que se otorga los recursos a la OCAS para la atención de NNA, y mejoran los estándares y el control de los recursos, adolece del mismo problema que se arrastra desde tiempos inmemoriales: *Estado asume sólo una parte del coste que supone la atención a NNA que se encuentran vulnerados en sus derechos, los recursos que faltan son asumidos total o parcialmente por las OCAS, generando un déficit en la atención*. En este contexto se hace muy difícil cumplir con los estándares de calidad de la atención y la contratación de profesionales idóneos, con todo, la mayoría de las instituciones cumplen cabalmente con no poco esfuerzo la atención a NNA.

*“Para que nos hagamos una idea, esto equivale a que, si el Estado licitara la construcción de un puente, lo hiciera por un valor más bajo de lo que el puente realmente vale y lo que falte para terminar la construcción lo tuviera que poner la empresa constructora ya sea pidiéndole a sus trabajadores que cobren menos del valor de mercado por su trabajo o consiguiendo dineros de la beneficencia para terminar el puente”.*

En lo que respecta a la Protección Integral, se observa una enorme brecha entre lo que se propone en la letra de la ley y lo que efectivamente ocurre. Desde la década de los 90, cuando se instalaron las Oficinas de Protección de Derechos (OPD) en Chile, se buscaba, desde una impronta promocional, la articulación intersectorial, lo que implicaba que se materialicen las mismas en los 346 municipios. Sin embargo, uno de los problemas inabordables del estado fue que desde su instalación en el 2001 a la fecha sólo se llegó a 230 municipios con OPD (66,4%), es decir en más de 20 años aún quedan 34% de comunas sin un dispositivo de articulación, promoción de los derechos de NNA y detección temprana de vulneraciones.

Otro de los problemas insolubles, y que la nueva ley no ha podido saldar aún, es que las OPD municipales dependen en demasía de las voluntades políticas de la autoridad de turno y no tienen facultades de vigilancia para las demás reparticiones municipales respecto a los derechos de NNA. En este modelo, las OPD se centran en el municipio y están en co-dependencia con el Sename dedicado a la protección especial exclusivamente, motivo por el cual no tardó en convertirse en un apéndice de Protección Especial y lo Promocional fue quedando cada vez más relegado a un par de actividades al año.

Este escenario poco virtuoso es precisamente el que se vuelve a repetir con las OLN, puesto que se insiste en su instalación en los municipios que no demostraron una buena gestión en la administración de las OPD y que dejan a la infancia dependiendo de voluntades políticas y esfuerzos profesionales individuales. Por otra parte, se corre el mismo riesgo que con la OPD respecto de la cobertura ya que se ha dado una plazo de implementación de la ley hasta el 2025

y nada asegura que en los dos años que quedan, elección mediante, se pueda implementar el programa de OLN en las 346 comunas del país.

Con todo, el gobierno actual acaba de lanzar públicamente la Política Nacional de la Niñez y Adolescencia y su Plan de Acción 2024-2032, de acuerdo al itinerario trazado por la Ley 2143 de Protección Integral. Esta Política aborda la promoción de un desarrollo integral y la prevención de vulneraciones, atendiendo a la trayectoria de todos los niños, niñas y adolescentes que habitan nuestro país, falta ver su implementación.

En que respecta a participación infanto adolescente se está en la conformación de los Consejos Locales de Niños, Niñas y adolescentes que debe ser promovido y gestionados por la Oficinas Locales de Niñez de acuerdo a la nueva Ley 21.430.

Además en la misma ley mencionada, se han incorporado artículos específicos sobre participación y la responsabilidad del Estado de generar condiciones y mecanismos para que los NNA sean escuchados en todas las decisiones que les afectan. Como la ley está en etapa de implementación deberá pasar un tiempo para que pueda evaluarse si dichos mecanismos hacen más expedita la participación infantil en diferentes ámbitos y a diferentes niveles de la administración pública.

## Brasil

### Contextualizando el escenario político brasileño y el sistema de garantía del derecho

El Sistema de Garantía de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia (SGDCA) surgió en el año 2006, con el objetivo de fortalecer la implementación del Estatuto de la Niñez y la Adolescencia (Ley No. 8.069 de 1990 - ECA) y asegurar la protección integral de NNA. Creado por el Consejo Nacional de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia (CONANDA), mediante Resolución N° 113, el SGDCA es un sistema formado por la articulación e integración de diversos actores sociales - desde organismos públicos gubernamentales y de la sociedad civil - que trabajan para garantizar que los derechos humanos formen parte de vida de NNA de todo Brasil, en tres ejes estratégicos: promoción de derechos, defensa de derechos y control social.

La SGDCA está integrada por consejos tutelares, fiscales, jueces, defensores públicos, consejeros en derechos de la niñez y la adolescencia, educadores sociales, profesionales que trabajan en la educación pública, políticas de salud y asistencia social, policías, profesionales y voluntarios de entidades defensoras de los derechos humanos de NNA.

La Resolución CONANDA 113 describe en el “Art. 1.º El Sistema de Garantía de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia consiste en la articulación e integración de los órganos públicos gubernamentales y de la sociedad civil, la aplicación de instrumentos normativos y el funcionamiento de mecanismos de promoción, defensa y control para la realización de los derechos humanos de la niñez y la adolescencia, a nivel Nivel Federal, Estatal, Distrital y Municipal”. Sin embargo, durante el período de 2016 a 2022 ha sufrido serios ataques al igual que la democracia y principalmente la participación de la sociedad civil.

El 30 de octubre de 2022, Brasil elige oficialmente el inicio del fin de la era Temer-Bolsonaro, que se concretó el 1 de enero de 2023 con la entrada del gobierno Lula, lo que nos trae esperanzas sobre un nuevo escenario político en Brasil.

En mayo de 2016, cuando el país sufrió un golpe de estado y la presidenta Dilma fue destituida del gobierno y el vicepresidente Michael Temer asumió, comenzaron los retrocesos en derechos que se agravaron con la entrada del gobierno de Bolsonaro en 2018, con ataques directos a la democracia y los derechos humanos.

Sin embargo, sabemos que este año, con el regreso del gobierno Lula, no será fácil, ya que las consecuencias de la era Temer-Bolsonaro siguen siendo grandes y se intensifican las dificultades con un parlamento elegido con una mayoría de derecha. Según la organización Human Rights Watch, “Bolsonaro fue un desastre para los derechos humanos”, liderado por la pastora Damares Alves, ex ministra de la Mujer, la Familia y los Derechos Humanos de Brasil, “el ministerio mezcló política y religión. Hubo una reducción de valores para combatir el racismo y proteger a los niños y jóvenes”. Con estos retrocesos, los derechos de NNA fueron extremadamente afectados, UNICEF Brasil y el Foro Brasileño de Seguridad Pública realizaron un “Panorama de la violencia letal y sexual contra niños y adolescentes en Brasil” nos muestra que entre 2016 y 2020, 35 mil niños y adolescentes de 0 a 19 años fueron asesinados violentamente en Brasil: un promedio de 7.000 por año. Además, de 2017 a 2020, 180.000 sufrieron violencia sexual, una media de 45.000 por año.

Durante este revés, Brasil volvió a entrar en el Mapa del Hambre de la ONU después de superar la marca del 2,5% de la población que padece falta crónica de alimentos. Actualmente, el 4,1% de las personas padecen hambre crónica en el país.

En el año 2022 la Ley N° 14.432, instituyó la Campaña Naranja, a realizarse en el mes de mayo de cada año, en todo el territorio nacional, con acciones eficaces para combatir el abuso y explotación sexual infantil y adolescente, por lo que todos los CMDCA (Consejos Municipales por los Derechos de la Niñez y la Adolescencia), realizan actividades relacionadas con el tema.

En 2023, con el nuevo gobierno de Lula, se instaló el Consejo de Participación Popular de la Oficina Gubernamental, con el fin de promover el diálogo con las organizaciones de la sociedad civil y con la representación de los movimientos sindicales y populares y donde se definirá la política nacional de participación social y sus flujos al interior del gobierno. .

Buscando una forma de reestructuración, en el Bienio 2023-2024 se llevarán a cabo las elecciones de CONANDA, buscando reconstruir y recuperar políticas y programas de protección de NNA, basados en el principio de no regresión de los derechos humanos.

Ante los retrocesos causados por las políticas del gobierno de Bolsonaro y de los líderes de extrema derecha, aún se enfrentan desafíos. La asfixia administrativa que viven los Consejos Nacional, Estatales y Municipales por el desinterés de los gobiernos locales en el correcto funcionamiento impide avances significativos en el Sistema de Garantía de Derechos.

## Argentina

### El desafío de la descentralización y la intersectorialidad en un país federalo

En Argentina, la Ley N° 26.061 de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes<sup>18</sup>, promulgada en 2005, establece el SIPPINNA. Esta normativa, en su artículo 32, señala que el sistema se conforma por “*todos aquellos organismos, entidades y servicios*

18. Ley N° 26.061 de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes. <http://servicios.infoleg.gov.ar/infolegInternet/anexos/110000-114999/110778/norma.htm>

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”. A través de esta Ley se busca asegurar el disfrute efectivo de los derechos y garantías reconocidos en la Constitución Nacional, la Convención sobre los Derechos del Niño, otros tratados de derechos humanos ratificados por el Estado argentino y la normativa nacional vigente. Con esta Ley se crea la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia (SENNAF), estableciéndose como el órgano rector de las políticas públicas nacionales en favor de los derechos de la niñez y la adolescencia. En cuanto al control, supervisión y auditoría de la aplicación del sistema de protección integral se designa a la Defensoría de los Derechos de las NNA. Este ente actúa en dos niveles: nacional y provincial, respetando en este último la autonomía de las provincias e instituciones preexistentes.

Respecto de la articulación y teniendo en cuenta la Ley N° 26.061<sup>19</sup>, el SIPPINNA reúne a todas las instituciones, organizaciones y servicios que elaboran, organizan, ejecutan y/o supervisan las estrategias, tanto gubernamentales como privadas, a nivel nacional, provincial y municipal, referentes a la niñez y adolescencia. Una de las directrices clave para la elaboración de políticas públicas en este ámbito es la “*descentralización de los organismos de aplicación y de los planes y programas específicos de las distintas políticas de protección de derechos, a fin de garantizar mayor autonomía, agilidad y eficacia*”.

La mencionada Ley establece tres niveles del Sistema de Protección Integral. Uno nacional, referente al ente especializado en temas vinculados a los derechos de la niñez y la adolescencia a nivel del Poder Ejecutivo nacional. Otro federal, que actúa como ente encargado de coordinar y concertar la formulación, planificación y realización de políticas públicas en todo el territorio argentino. Y por último, uno provincial, relativo al organismo encargado de diseñar y ejecutar las políticas dirigidas hacia la niñez y adolescencia. A este nivel, cada provincia, junto con la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, debe establecer la estructura y rango jerárquico de este órgano, siempre respetando sus propias autonomías e instituciones preexistentes.

Respecto de la descentralización, las personas consultadas en el proceso de elaboración de este informe, han indicado que la gestión del sistema es adaptada según las especificidades de cada territorio, conformado por 24 jurisdicciones: 23 provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Hasta la fecha, son solo 3 las provincias que aún no han podido adecuar el Sistema de Protección Integral en sus legislaciones, debido a desafíos en la definición institucional del ente rector, más allá de la asignación de un defensor/a de los derechos de NNA. No obstante, en la práctica, existe una marcada lógica descentralizadora, donde cada provincia ha establecido un modelo de gestión acorde a su realidad, pero aún enfrenta retos en cuanto a la accesibilidad a los servicios.

La protección de los derechos de la niñez y adolescencia implica la integración y cooperación de múltiples organismos, desde nivel local hasta nacional, cada uno con sus propias competencias y áreas de influencia. Para la articulación de estos esfuerzos se dispone del Consejo Federal de Niñez, Adolescencia y Familia. Este consejo está integrado por representantes de los Órganos de Protección de Derechos de Niñez, Adolescencia y Familia de cada jurisdicción, con la rectoría de la SENAF. El esquema del Consejo Federal puede replicarse

19. Ley N° 26.061 de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes. <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/110000-114999/110778/norma.htm>

en todas las provincias y en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Con relación a este último punto, una de las personas entrevistadas refirió que en el ámbito provincial, se ha identificado que muchos de los espacios de articulación diseñados, como los Consejos Provinciales, no están operando de manera regular ni efectiva. A menudo, la participación en estos espacios se reduce a enviar representantes que, lamentablemente, no cuentan con poder de decisión real. Esta práctica minimiza la relevancia y potencial de dichos consejos como herramientas de gestión y diseño de políticas. Además, no se ha observado una tendencia hacia la elaboración de Planes Provinciales específicos para niñez y adolescencia a través de estos espacios. Esto muestra una falta de compromiso en concretar mesas de trabajo que realmente busquen mejorar y fortalecer la protección integral de los derechos de la niñez y adolescencia en el ámbito provincial.

Uno de los desafíos primordiales en el funcionamiento de los Consejos y del Sistema de Protección de la Niñez y Adolescencia en sí, radica en la institucionalidad y la relación interinstitucional entre los organismos rectores. Basándonos en las experiencias compartidas por las personas entrevistadas, han notado que una dificultad fundamental surge cuando los organismos rectores del sistema de protección de niñez y adolescencia se ven en un diálogo o interacción en desventaja con entidades más consolidadas o de mayor influencia, que se presentan o posicionan como más fuertes. En algunas provincias, la rectoría en materia de niñez y adolescencia se encuentran dentro de otros organismos, como el Ministerios de Desarrollo, o se le relega a un rango menor, no ministerial, como una dirección o programa, lo que puede reducir su capacidad de influencia y limitar su autonomía.

Además, se menciona que ciertas entidades en materia de niñez y adolescencia adoptan un enfoque más orientado a la beneficencia que a la protección integral de derechos. Esta perspectiva a menudo se traduce en equipos de trabajo que carecen de una preparación adecuada. En lugar de promover condiciones laborales óptimas y oportunidades de desarrollo profesional, se hace hincapié en la buena voluntad y el compromiso. Este enfoque ha llevado a una alta tasa de rotación en el personal, ya que los profesionales a menudo buscan oportunidades más estables y mejor remuneradas en otros lugares, como el Poder Judicial o el Ministerio Público.

Por otro lado, la relación con el Poder Judicial presenta retos significativos. A pesar de que las entidades de niñez asumen la rectoría en su ámbito, en la práctica, las reglas a menudo son establecidas y modificadas mediante resoluciones judiciales. Estas pueden llevar, en ciertos casos, a sanciones para los funcionarios de niñez, creando una dinámica complicada en la que, aunque deben actuar como autoridad, otro organismo impone las reglas y las sanciones. La relación con las áreas de salud y educación tampoco está exenta de desafíos. A menudo, estas áreas, que cuentan con una trayectoria y consolidación más amplias, tienen dificultades para coordinar con un sistema "nuevo" como el de protección de la niñez. Además, se percibe una falta de continuidad en las políticas y estrategias debido a los cambios frecuentes en el liderazgo de los organismos de niñez. No es raro que las autoridades cambien varias veces durante un mismo período gubernamental, lo que dificulta la transferencia de información y la continuidad de las políticas.

A pesar de estos retos, hay signos de progreso. En varias provincias, se han adoptado y replicado protocolos y guías de buenas prácticas, demostrando un compromiso continuo con la mejora y consolidación del sistema.

Sobre las medidas para mejorar la complementariedad y el funcionamiento del sistema de protección, las personas entrevistadas han apuntado a la necesidad de contar con defensa técnica especializada, considerándolo como un recurso esencial no sólo para

garantizar los derechos de las NNA, sino también para integrarlo como un pilar dentro del Sistema de Protección. Otro aspecto a considerar consiste en integrar una perspectiva de niñez en las políticas de otros organismos dirigidos a esta población, garantizando así una aproximación coherente y unificada en todos los niveles de ejecución. Se ha identificado una particular vulnerabilidad en el tratamiento de adolescentes en conflicto con la ley. Más allá del necesario abordaje por parte de los organismos de protección, existe un llamado a fortalecer la especialización en este ámbito.

Los tiempos de permanencia de las NNA en centros residenciales también fueron una preocupación destacada. Se enfatizó la importancia de la articulación para definir estos tiempos y trabajar de manera proactiva para prevenir la institucionalización antes y después de las medidas. Junto a esto, se resalta la necesidad de monitorear de manera periódica los lugares de alojamiento con criterios integrales. Adicionalmente, la relevancia de potenciar las habilidades técnicas para el uso del Registro Único en las provincias, con el objetivo de tener un sistema de gestión eficaz que proporcione información pertinente.

En Argentina es fundamental hablar de articulación intergubernamental e intersectorial. 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.

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 NNA, y donde los mismos sean partícipes, sean escuchados y formen parte del diseño de las estrategias de trabajo.

En relación a la participación, el Consejo Consultivo de Adolescentes de la SENNAF fue creado, a través de la resolución 1916/2020, como un espacio de participación, consulta y diálogo intergeneracional para que chicas y chicos hagan oír su voz, opinen e incidan en las políticas públicas y los temas que les involucran.

Está integrado por 32 adolescentes titulares y 16 suplentes, de entre 13 y 17 años, de todas las jurisdicciones del país. Un comité adolescente tuvo a cargo convocar al primer grupo de consejeras y consejeros, según los siguientes criterios de diversidad planteados en

el reglamento: diversidad de géneros auto percibidos; representación de las 24 jurisdicciones; consejos provinciales; pueblos originarios; discapacidad; dispositivos convivenciales; dispositivos penales; centros de estudiantes; y organizaciones sociales y culturales.



## Algunas conclusiones a nivel regional

Pensar la protección de NNA desde un enfoque integral de derechos implica generar un marco político e institucional que permita superar miradas, prácticas e intervenciones meramente sectoriales y aisladas, para avanzar hacia la de corresponsabilidad donde todos los actores vinculados en el trabajo con NNA sean partícipes del diseño e implementación de estrategias y políticas integrales.

Si bien durante los últimos años en la mayoría de los países de América del Sur se han introducido modificaciones en los marcos normativos e institucionales en vistas a generar una estructura que permita impulsar instancias de coordinación, las mismas conviven con prácticas y lógicas sectoriales y tutelares plenamente instaladas que funcionan como barreras por lo que resultan insuficientes y limitadas para una verdadera articulación de políticas que devengan en un abordaje integral y respetuoso de los derechos humanos de NNA.

El desarrollo de políticas integrales de protección supone la puesta en marcha de instancias y acciones que superen las fronteras de reuniones de coordinación en la que intentan conversar personas que ya han definido la intervención particular desde el sector al que representan, con lo cual todo diálogo deviene en mero intercambio y no se consolidan en tanto instancias de construcción colectiva de políticas de intervención. Como señalan referentes del Colectivo de Derechos de Infancia y Adolescencia de Argentina *“Cada uno de los sectores y actores que se encuentran, esporádicamente, mantienen y reproducen sus propias dinámicas, lógicas de trabajo y prioridades de gestión política, configuradas en una cultura institucional”*.

El paradigma sectorial de competencia por áreas se encuentra tan profundamente arraigado en la práctica, en la cultura y en la lógica de nuestras instituciones, que cuando se plantea la posibilidad de *“articular”* intersectorialmente aparece la pregunta sobre las *“incumbencias”* y la *“especificidad”*, reconfigurando así el sentido de la *“protección integral de derechos de Infancia”*.

*“En conclusión, en términos operativos, no se comprende y por tanto no se trabaja desde la noción de integralidad del niño como sujeto de derechos. El diseño de la oferta institucional, de programas, dispositivos, servicios y política pública orientados a la protección de la niñez, continúa estando organizada desde esta lógica institucional sectorial”*. Esta reflexión situada en uno de los países de RCS, es extensible a toda la región.

La noción de integralidad busca dotar a las políticas públicas de una perspectiva de derechos humanos cuyos esfuerzos (programas, proyectos, acciones) estén dirigidos a recomponer la fragmentación. Por lo tanto, un sistema de protección y promoción que funcione como tal requiere concebir al colectivo de NNA desde una perspectiva integral, que abarque todos sus derechos, y para lo cual la coordinación intersectorial es inevitable.

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 NNA 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 NNA 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 NNA, 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: la falta de presupuesto adecuado; la convivencia con lógicas y prácticas sectoriales; la 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 NNA 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 NNA 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, NNA 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 NNA y jóvenes, se suma la violencia institucional y la violencia simbólica. Basta con preguntarles a nuestros NNA ¿qué es el sistema de protección? ¿dónde lo ven? ¿a dónde pueden acudir?. En muchos casos, la respuesta que dan nos deja sin palabras: la policía.

