



Sistemas nacionales de protección integral de la infancia

Fundamentos jurídicos
y estado de aplicación
en América Latina y el Caribe

Alejandro Morlachetti



NACIONES UNIDAS

CEPAL

unicef 

**Sistemas nacionales
de protección integral de la infancia:
fundamentos jurídicos y estado de aplicación en
América Latina y el Caribe**

Alejandro Morlachetti



Este documento fue preparado por Alejandro Morlachetti, consultor de la División de Desarrollo Social de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en el marco del proyecto CEPAL-UNICEF UNI/12/001, bajo la coordinación de María Nieves Rico, Oficial de Asuntos Sociales de la CEPAL, y de Nadine Perrault, Asesora Regional de Protección de la Infancia del UNICEF TACRO.

El autor agradece los aportes y comentarios de Laura Pautassi, Nadine Perrault, Marion Prats, María Nieves Rico y Laura Royo y de las oficinas nacionales del UNICEF del Brasil, Chile, Costa Rica, Honduras, El Salvador, México, el Perú y la República Dominicana, así como a las personas entrevistadas para el estudio de los casos del Ecuador, El Salvador, Jamaica y el Uruguay.

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

Índice

Resumen	5
I. Introducción.....	7
II. La convención de los derechos del niño y su incorporación en las leyes nacionales.....	9
A. La Convención sobre los Derechos del Niño y la necesidad de adopción de sistemas de protección integral de la infancia	10
1. Sistemas nacionales de protección integral de la infancia.....	11
III. Fundamento jurídico de la creación de los SNPI en las legislaciones de los países de América Latina	13
A. Argentina	15
B. Bolivia (Estado Plurinacional de)	17
C. Brasil	18
D. Chile	21
E. Colombia	22
F. Costa Rica.....	24
G. Cuba.....	28
H. Guatemala.....	28
I. Honduras.....	30
J. México	31
K. Nicaragua	32
L. Panamá	33
M. Paraguay	33
N. Perú.....	35
O. República Dominicana	37
P. Venezuela (República Bolivariana de).....	39
Q. Legislaciones sobre infancia y adolescencia en los países del Caribe	40
IV. Análisis sobre modelos de sistemas de protección integral y su funcionamiento en países seleccionados de América Latina y el Caribe	45
A. Ecuador	46
1. El Código de la niñez y adolescencia de 2003 y el sistema descentralizado de protección integral	46
2. Los Consejos Nacionales de Igualdad y la posible reforma de la institucionalidad del sistema nacional descentralizado de protección integral	50

B.	El Salvador	53
1.	Demoras en la implementación del sistema de protección.....	59
2.	Desafíos que plantea el modelo de protección integral creado por la LEPINA	60
C.	Jamaica	62
D.	Uruguay.....	65
V.	Análisis comparado de los modelos de SNPI en las legislaciones nacionales de los países de América Latina y Caribe	71
A.	Sistemas de protección integral e institucionalidad	71
B.	Rectoría del sistema.....	73
C.	Descentralización y rol de los gobiernos locales	74
1.	La situación particular de los estados federales	77
D.	Participación.....	78
E.	Mecanismos independientes de derechos humanos.....	79
F.	Presupuesto	80
G.	Sostenibilidad de los sistemas de protección y evaluación de su funcionamiento.....	81
VI.	Sugerencias para el diseño, implementación y evaluación de un sistema de protección integral de la infancia	83
A.	Algunas reflexiones finales sobre los sistemas de protección integral de la infancia	85
	Bibliografía.....	89
	Anexo.....	95
	Metodología de trabajo	96

Índice de cuadros

Cuadro 1	América Latina: legislaciones y códigos de infancia	14
Cuadro 2	Principales desafíos que plantea el sistema nacional descentralizado de protección integral de la niñez y adolescencia del Ecuador	52
Cuadro 3	Principales desafíos respecto al modelo de sistema de protección integral en la LEPINA	61
Cuadro 4	Principales desafíos respecto al sistema de protección en Jamaica (The Child Care and Protection Act 2004)	64
Cuadro 5	Principales desafíos respecto al modelo de sistema de protección en el Uruguay	70
Cuadro 6	América Latina: instituciones del SNPI	72
Cuadro 7	América Latina (11 países): normativa de acción descentralizada.....	75
Cuadro 8	Órganos locales deliberativos de política pública.....	76
Cuadro 9	Propuestas para los SNPI	83

Índice de diagramas

Diagrama 1	Código de niñez y adolescencia. Sistema nacional descentralizado de protección integral de la niñez y adolescencia.....	47
Diagrama 2	Cambios en la base jurídica que fundamenta el modelo de sistema descentralizado de protección integral de la infancia y adolescencia	51
Diagrama 3	LEPINA, sistema nacional de protección integral de la niñez y de la adolescencia	55
Diagrama 4	Consejo nacional de la niñez y de la adolescencia y el sistema de protección.....	56
Diagrama 5	Composición paritaria de los comités locales	57
Diagrama 6	ISNA y la red de atención compartida	58
Diagrama 7	Sistema de protección infancia	64
Diagrama 8	Modelo de sistema de protección.....	67
Diagrama 9	Posible modelo de sistema de protección integral de la infancia.....	88

Resumen

Este documento presenta un estudio comparado de las legislaciones y códigos sobre infancia en América Latina y el Caribe en cuanto fundamento jurídico para el establecimiento de Sistemas Nacionales de Protección Integral de la Infancia (SNPI) y como fuente para verificar los modelos de sistemas de protección actualmente existentes, las instituciones que lo componen y las funciones y competencias establecidas por esos marcos normativos.

Se realiza además un análisis sobre el estado de establecimiento y puesta en funcionamiento de los SNPI conforme al mandato de la legislación nacional en cuatro países seleccionados de América Latina y el Caribe: Uruguay por el Cono Sur, Ecuador por la Región Andina, El Salvador por Centroamérica y Jamaica por el Caribe.

La gran diversidad de estructuras organizacionales encargadas de observar el respeto de los derechos de la niñez y la adolescencia en los diferentes países justifican la realización del presente estudio que intenta dar una visión general de los sistemas existentes y establecer algunos elementos conceptuales que pueden servir de aporte para la discusión de futuros posibles modelos de sistemas de protección integral de la infancia que sean eficaz en la promoción y protección integral de los derechos de los niños, niñas y adolescentes.

I. Introducción

Los compromisos asumidos por los Estados en la Convención de los Derechos del Niño (CDN), y otros instrumentos internacionales de derechos humanos, establecen obligaciones de adopción de medidas legislativas y de políticas que son necesarias para dar efectividad a los derechos reconocidos y garantizar la protección integral de niños, niñas y adolescentes. Después de la ratificación de la CDN la mayoría de los países de América Latina han hecho cambios en su legislación para proteger mejor los derechos de la niñez, incluso adoptando códigos integrales de protección de la niñez y la adolescencia. En general, estas nuevas legislaciones y códigos incluyen la creación de un Sistema Nacional de Protección Integral de la Infancia (SNPI).

Es en este contexto que surge como necesidad el análisis de las legislaciones de América Latina y el Caribe que se fueron adoptando desde la adopción y ratificación de la CDN e identificar si prevén la creación de un SNPI, y en su caso el alcance normativo respecto a su naturaleza, estructura, características, funciones e incluso recursos presupuestarios para su puesta en marcha y funcionamiento.

Por ello, en primer lugar en el capítulo I se hacen algunas reflexiones sobre este proceso de adopción de leyes marco de protección integral en varios países de la región y la importancia de la adopción de sistemas de protección como parte de las obligaciones resultantes de la ratificación de la CDN. En el capítulo II se describen país por país los principales aspectos de los diferentes sistemas de protección creados por cada una de las leyes y códigos de infancia de América Latina, identificando en particular el mandato, estructura, composición, funcionamiento, competencias y recursos asignados por la legislación nacional. En cuanto al Caribe angloparlante, el análisis se realiza en forma general y conjunta con menos detalle legislativo. Esto obedece principalmente a dos situaciones: 1) las diferencias entre los sistemas jurídicos de los países caribeños y los latinoamericanos; 2) la escasez de información disponible en varios de los estados insulares.

Luego en el capítulo III se aborda en particular cuatro países de la región: Ecuador (subregión andina), El Salvador (América Central), Jamaica (Caribe inglés) y Uruguay (Cono Sur), en los que se analiza el estado de implementación y funcionamiento de los SNPI, las brechas entre el mandato legislativo y su funcionamiento real y los principales desafíos que presentan los modelos de sistemas de protección en cada caso, basándose en la información documental disponible y en las entrevistas realizadas a actores claves en cada uno de esos países.

En el capítulo IV se hace un análisis comparado respecto de los marcos normativos de infancia que fundamentan la creación de los sistemas de protección, en especial respecto a algunos

aspectos que pueden aportar algunos parámetros sobre si se tratan de verdaderos sistemas de protección integral de la infancia y también permitiendo establecer algunas reflexiones sobre los aspectos más positivos y otros a superar en los modelos de sistemas existentes.

Por último en el capítulo final, se indican y destacan una serie de recomendaciones respecto a los elementos mínimos a tener en cuenta para evaluar sistemas de protección existentes, y como un aporte para tener en cuenta —como modelo sugerido— para aquellos países en donde se esté discutiendo la adopción de la reforma o adopción de un sistema de protección integral para la defensa y promoción de los derechos de la infancia y adolescencia.

II. La convención de los derechos del niño y su incorporación en las leyes nacionales

Los niños, niñas y adolescentes (NNA) son titulares de los derechos fundamentales consagrados por los diversos instrumentos internacionales de derechos humanos, como la Declaración Universal de Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, entre otros y en cada uno de ellos se encuentran enumerados un vasto número de derechos esenciales para la protección de la niñez¹.

De todas maneras, cuando se trata de los derechos de la niñez y la adolescencia, el cuerpo legal universal más relevante es la Convención de los Derechos del Niño (CDN), que constituye el marco mínimo de reconocimiento y respeto de los derechos de los NNA y que combina en un sólo tratado los derechos civiles y políticos, económicos, sociales y culturales, considerándolos como interdependientes y complementarios para asegurar la protección integral de NNA. El impacto que ha tenido la CDN ha sido muy importante, siendo el instrumento internacional específico de protección de derechos humanos que ha gozado de mayor aceptación y reconocimiento internacional.

La Convención, de la misma forma que otros instrumentos de derechos humanos, orienta y limita a los Estados partes y le impone deberes que suponen la creación de las condiciones jurídicas, institucionales, sociales y económicas para garantizar el pleno goce y ejercicio de los derechos reconocidos en ella.

Cuando los Estados ratifican la Convención asumen el deber de asegurar la efectividad de los derechos allí reconocidos con todos los medios a su alcance. Por ello, no sólo deben abstenerse de interferir en el ejercicio de los derechos individuales sino que tiene, además, el deber inexcusable de realizar prestaciones positivas, de manera que el ejercicio de aquellos no se torne ilusorio. La adopción de medidas positivas implica que se garanticen en forma activa el acceso a los derechos, en particular la educación, la salud y la protección social para todos los NNA.

¹ El Preámbulo de la Convención de los Derechos del Niño dice que “Teniendo presente que la necesidad de proporcionar al niño una protección especial ha sido enunciada en la Declaración de Ginebra de 1924 sobre los Derechos del Niño y en la Declaración de los Derechos del Niño adoptada por la Asamblea General el 20 de noviembre de 1959 y reconocida en la Declaración Universal de Derechos Humanos, en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (en particular, en los artículos 23 y 24), en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (en particular, en el artículo 10) y en los estatutos e instrumentos pertinentes de los organismos especializados y de las organizaciones internacionales que se interesan en el bienestar del niño”.

Entre las obligaciones que contraen los Estados al ratificar la CDN se incluye la de garantizar que sus disposiciones y principios están plenamente reflejados y se les ha dado efecto legal en la legislación nacional (art. 4 de la CDN). Así lo ha considerado, el Comité de los Derechos del Niño al asegurar que la revisión general de toda la legislación interna y las directrices administrativas conexas para garantizar el pleno cumplimiento de la Convención constituyen una obligación ineludible de los Estados. (Comité de Derechos del Niño, Observación General N° 5, Art. 18).

La gran mayoría de los países de América Latina han adoptado desde la ratificación de la Convención de los Derechos del Niño, leyes generales de protección o códigos de niñez. Son los casos de la Argentina (2005), Bolivia (Estado Plurinacional de) (1999), el Brasil (1990), Colombia (2006), Costa Rica (1998), el Ecuador (2003), El Salvador (2009-2010), Guatemala (2003), Honduras (1996), México (2000), Nicaragua (1998), el Paraguay (2001), el Perú (1992), la República Dominicana (2003), el Uruguay (2004) y Venezuela (República Bolivariana de) (2000).

Con respecto a la denominación de la legislación, la mayoría de los Estados han optado por utilizar el término de “Código de la Niñez y la Adolescencia”, aunque otros han preferido denominarla “Ley de Protección Integral”. Más allá que el nombre que se le otorga a las leyes no hacen diferencia respecto a su contenido o valor jurídico, pareciera que la denominación “Código” sería la más adecuada debido a que en general se tratan de esfuerzos posteriores a la ratificación de la CDN en los cuales se suelen recoger en un solo cuerpo normativo diversas disposiciones legales sobre derecho de familia y cuestiones específicas del derecho del niño. (Por ejemplo, tenencia, y régimen de visitas) protección y prevención de abusos, explotación, trabajo infantil, e incluso en algunos casos el régimen de justicia juvenil, así como los procedimientos administrativos y judiciales y las instituciones públicas y privadas que formarían parte de un sistema de protección. Lo característico de estos cuerpos jurídicos es que recogen en una misma norma legal los diversos aspectos que antes generalmente dependían de normativas legales dispersas.

A. La Convención sobre los Derechos del Niño y la necesidad de adopción de sistemas de protección integral de la infancia

La Convención sobre Derechos del Niño, a lo largo de su articulado, le da substancia al llamado enfoque de protección integral de la infancia. De ahí se deriva una serie de obligaciones específicas para los Estados parte, con el objetivo de asegurar todos y cada uno de los derechos allí reconocidos a los NNA que se encuentran bajo su jurisdicción, sin discriminación alguna. Si bien todos los países de la región han ratificado la CDN y muchos de ellos han ajustado su legislación nacional a sus principios y mandatos, los niveles de implementación y funcionamiento de las instituciones nacionales que componen los sistemas de protección se encuentran en proceso y por lo tanto generando estados de situación diversos y heterogéneos en cuanto el cumplimiento de la CDN.

El derecho no puede ser visto como un instrumento autosuficiente sumiendo a los textos jurídicos relevantes en un plano meramente de declaraciones. La incorporación de los instrumentos internacionales de derechos humanos y adopción de legislación resulta un paso importante pero insuficiente para la satisfacción y realización efectiva de los derechos, toda vez que resulta necesario completar dicha normativa con instituciones legales facultadas para su realización efectiva y verificación de su cumplimiento. En fin, una vez establecidos los estándares jurídicos que le corresponden a los NNA como sujetos de derechos, debe entonces primar el deber del estado de concretar esos estándares, principios y exigencias jurídicas que obran en interés de aquella tutela efectiva y preventiva de los derechos humanos de la niñez.

La progresiva incorporación del concepto de integralidad propuesta por la CDN y la instalación de un cambio de paradigma en la visión de la infancia, marca la necesidad de modificaciones drásticas en la políticas de infancia y la adolescencia, que pongan en el centro de la escena a los NNA como sujetos de derechos, y transformando en prioridad política y programática la

protección de su interés superior. Para ello, además de la incorporación de la CDN al derecho interno se debe construir un modelo conceptual y operativo de protección de la niñez y adolescencia que, tomando como ineludible referencia los derechos y garantías reconocidos, exige abandonar algunos criterios que tradicionalmente han regido las prácticas de abordaje y tratamiento, y, de este modo, concebir un sistema de protección integral de los derechos de NNA que los situé como verdaderos sujetos de derechos.

La consideración de los NNA como sujetos de plenos derechos, y la previsión de los mecanismos idóneos para exigirlos, en oposición a su consideración como objeto de tutela por parte del Estado, es el cambio fundamental que caracteriza el tránsito hacia el paradigma de la protección integral sobre el que se debe asentar todo sistema de protección.

Ese marco conceptual y operativo para garantizar la protección integral, debería proyectarse sobre los organismos gubernamentales y no gubernamentales que integran el sistema, promoviendo la reflexión crítica de sus prácticas para generar nuevas vinculaciones y propuestas de acción para los NNA pensados en clave de derechos humanos y construcción de ciudadanía. Un abordaje integral a los derechos de la niñez exige no sólo una mirada transversal a los organismos públicos, y a las diversas políticas, programas y prácticas. También demanda una transformación sustancial en el diseño e implementación de esas políticas, incluyendo la definición de competencias a organismos especializados en la protección de la infancia.

En este sentido se ha pronunciado el Comité de los Derechos del Niño, en su Observación General N° 5 sobre la Medidas generales de aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño cuando afirma que “...*Las medidas generales de aplicación (...) tienen por finalidad promover el pleno disfrute de todos los derechos reconocidos en la Convención por todos los niños, mediante la promulgación de disposiciones legislativas, el establecimiento de órganos de coordinación y supervisión, tanto gubernamentales como independientes, la reunión de datos de gran alcance, la concienciación, la formación y la formulación y aplicación de las políticas, los servicios y los programas apropiados...*”(Comité de Derechos del Niño, Observación General Nro. 5, Art. 9).

En los ámbitos políticos también existe consenso sobre la necesidad de los sistemas de protección integral como ha quedado reflejado en el reiterado compromiso alcanzado por las autoridades de Infancia de los Estados Iberoamericanos resaltando la importancia de los sistemas de protección integral. Así, en la Declaración de Pucón, adoptada por la X Conferencia Iberoamericana de Ministras, Ministros y Altos Responsables de la Infancia y la Adolescencia (2007) se destacó la importancia de “...*promover, impulsar y fortalecer la implementación de sistemas de protección integral, sustentados en la promoción de la construcción de ciudadanía en el nivel regional y local como parte de una progresiva descentralización, en vistas de facilitar, el acceso de niños, niñas y adolescentes a los diversos servicios ofrecidos para su desarrollo en su medio territorial más cercano procurando la adecuación de estos servicios a las particularidades de cada territorio.*” De igual manera en la XII Conferencia Iberoamericana de Ministras, Ministros y Altos Responsables de Infancia y Adolescencia (2010) se afirmó que “*los sistemas de protección integral de la infancia y la adolescencia requieren de una institucionalidad fuertemente articulada y coordinada por entes suficientemente facultados, y de presupuestos públicos que contemplen una inversión en la niñez que de manera efectiva y plena garantice sus derechos*”.

1. Sistemas nacionales de protección integral de la infancia

Existen diversas definiciones respecto a que es un sistema de protección de la infancia. UNICEF ha definido en su estrategia de protección de la infancia, que los sistemas de protección comprenden un conjunto de leyes, políticas y servicios necesarios en todos los ámbitos sociales —especialmente en el ámbito del bienestar social, la educación, la salud y la justicia— para apoyar la prevención de los riesgos relacionados con la protección y la respuesta en este sentido. (UNICEF, 2008 pág. 12.). Según el Instituto Interamericano del Niño, un sistema de protección integral es básicamente un diseño organizacional y operativo concebido para la implementación de las políticas públicas de infancia y

adolescencia, 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).

Más allá de las diferentes definiciones para el exclusivo propósito de este estudio 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 la 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.

No es la intención de este documento describir ni analizar los tradicionales esfuerzos de protección focalizados y fragmentados según algunas de las problemáticas o situaciones de mayor vulnerabilidad más usuales de la infancia. Esto es la existencia de multiplicidad de programas o incluso subsistemas para la prevención del abuso, violencia, trabajo infantil, cuidados alternativos para la niñez en situación de calle y/o jóvenes en conflicto con la ley, entre otros. Por el contrario, se trata de identificar a través del análisis normativo la existencia de un sistema de protección que en vez de ser un simple conjunto de esfuerzos y programas, es en realidad un conjunto de partes organizadas y relacionadas que interactúan entre sí para lograr un objetivo común. Para analizar y determinar si nos encontramos ante un “Sistema” —más allá del nombre que le otorgue la legislación sobre la cual se funda la institucionalidad— debe tratarse y estar compuesto por instituciones que se encuentran interrelacionadas y que cada una componga un todo que está al servicio del mismo objetivo. En este caso un sistema de protección integral de la infancia debe estar al servicio de la protección integral de los derechos de la infancia y adolescencia.

Desde la entrada en vigor de la CDN, las reformas legales en su mayor parte se han ocupado de cuestiones de la protección de la infancia sobre una base de análisis e identificación de tema por tema, en lugar de adoptar un enfoque integral. Un enfoque integral no niega la importancia de abordar las cuestiones de protección de la infancia en situación de vulnerabilidad, sino que asegura que estos temas se colocan dentro de una estructura integral y sistémica. Estos sistemas tratan de proteger a toda la niñez y unir a todos los actores detrás de un conjunto de objetivos comunes, y la capacidad de respuesta no solo inmediata sino también de largo plazo, bien coordinada y articulada. (Fluke, 2010).

Por ello, en la descripción de las instituciones creadas por la legislaciones de infancia que se detallan a continuación, se observa en particular las instituciones que componen el sistema y más allá de sus particularidades se destacan las relaciones entre esas instituciones y/o los subsistemas de manera de entender sus funciones, competencias y características y como son o no funcionales al objetivo común de la protección. En lo posible se describen también los mecanismos específicos de relación, coordinación y diálogo entre los diferentes elementos del sistema.

III. Fundamento jurídico de la creación de los SNPI en las legislaciones de los países de América Latina

En este apartado se realiza una descripción país por país de la legislación sobre infancia y adolescencia, identificando y analizando aquellas leyes y códigos que disponen la creación de SNPI, así como el alcance en la propia legislación y reglamentación —si existiera— en la regulación de la estructura institucional, composición, funcionamiento, competencia y recursos asignados. También se identifican y presentan las tendencias en las legislaciones en cuanto descentralización de funciones, incluyendo el funcionamiento de consejos federales y municipales y/o locales que hayan sido creados por la legislación nacional².

Este análisis ha sido desarrollado mediante el estudio de la normativa vigente en 16 países de la región. Para ello se han analizado las leyes integrales de protección y/ o códigos de la niñez y adolescencia de cada país. También se han considerado los informes que los países presentan ante el Comité de los Derechos del Niño y las observaciones finales que el propio Comité emite con sugerencias y recomendaciones a los Estados partes de la CDN. Adicionalmente se ha tenido en cuenta la información actualizada que producen los mismos organismos e instituciones que conforman los sistemas de protección de Infancia. Para tal efecto se ha utilizado como herramienta de apoyo las páginas web de los organismos e instituciones de infancia y ministerios de las áreas sociales y desarrollo según corresponde a cada país (ver bibliografía por país del presente documento).

Se destacan a continuación las legislaciones que van a ser objeto de análisis en el presente estudio para identificar si crean SNPI, y en su caso cual es el modelo de sistema adoptado, sus funciones, competencia y composición.

² En los Estados Federales (Argentina, Brasil y México) la evaluación se hace exclusivamente sobre el marco legal nacional/federal y el SNPI nacional, y no sobre los marcos legales provinciales/estatales que hayan o no adherido al sistema nacional.

CUADRO 1
AMÉRICA LATINA: LEGISLACIONES Y CÓDIGOS DE INFANCIA

Países	Legislaciones y Códigos de Infancia
Argentina	Ley 26.061 de Protección Integral de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes y Decreto 415/2006
Bolivia (Estado Plurinacional de)	Código del Niño, Niña y Adolescente. Ley 2026 (Octubre 1999)
Brasil	Estatuto del Niño y el Adolescente Ley 8069. (1990) Ley 8.242 (1991) y Decreto 5089 (2004) Creación del Consejo Nacional de Derechos del Niño y del Adolescente (CONANDA)
Chile	Decreto Ley 2.465 Ministerio de Justicia. Crea el Servicio Nacional de Menores (SENAME) Ley 20.032 Establece Sistema de Atención a la Niñez y Adolescencia
Colombia	Ley 1098 Código de la Infancia y la Adolescencia (2006) Código Reglamentado y corregido por Decretos 4840 de 2007, Decreto 4652 de 2006, Decreto 578 de 2007 y por el Decreto 4011 de 2006
Costa Rica	Ley 7739 Código de la Niñez y la Adolescencia (1998) Decreto 33028 (2006) por el que se dicta el Reglamento al Consejo Nacional de la Niñez y la Adolescencia Decreto N° 35876-S (2009) Lineamiento para el sector social y lucha contra la pobreza: implementación de los subsistemas locales de protección a la niñez y la adolescencia en las once comunidades prioritarias
Cuba	Código de la Familia de 1975 Código de la Niñez y la Juventud de 1978
Ecuador	Código de la Niñez y Adolescencia, Ley 100 (2003)
El Salvador	Ley de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia (marzo 2009) CONNA
Guatemala	Decreto Numero 27-2003 Ley de Protección Integral de la Niñez y la Adolescencia (PINA - 2003)
Honduras	Código de la Niñez y la Adolescencia (1996)
México	Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes (2000)
Nicaragua	Ley 287 Código de la Niñez y la Adolescencia (1998) (CONAPINA) Ley 351 de Organización del Consejo Nacional de Atención y de Protección Integral a la Niñez y la Adolescencia y la Defensoría de las Niñas, Niños y Adolescentes y Decreto 63-2000 Reglamento General de la Ley
Panamá	Código de la Familia
Paraguay	Ley 1680/01 Código de la Niñez y la Adolescencia (2001)
Perú	Código de los Niños y Adolescentes (2000)
República Dominicana	Ley 136-03 Código para el Sistema de Protección y los Derechos Fundamentales de los Niños, Niñas y Adolescentes
Uruguay	Ley N 17823 Código de Niñez y Adolescencia (2004) Decreto Reglamentario 475/2006
Venezuela, (República Bolivariana de)	Ley Orgánica para la Protección del Niño y del Adolescente (LOPNA) (2000)

Fuente: Elaboración propia.

En los casos del Ecuador, El Salvador y el Uruguay el análisis se realiza por separado en el próximo capítulo puesto que junto a Jamaica son los países seleccionados para profundizar el análisis sobre los modelos de protección integral conforme a las visiones que poseen actores claves en cada uno de estos Estados sobre el nivel de implementación y funcionamiento de los sistemas.

Es necesario aclarar que para los propósitos de este documento no se incluye en la descripción de cada país las políticas, programas y servicios existentes debido a que excede el propósito y las posibilidades del presente estudio. Tampoco se hace una descripción y análisis de cada uno de los subsistemas que según el modelo adoptado en algunos países pueden integrar el sistema de protección y que en otros se sitúa por fuera del mismo y se constituyen como sistema paralelos, como son, por ejemplo, los (sub) sistemas de protección judicial y de protección social, entre otros. Por ejemplo el (sub) sistema judicial que está integrado por las instancias judiciales, suele tener un componente que corresponde a la administración de justicia encargada de la responsabilidad penal juvenil, que regula la situación de aquellos jóvenes que entran en conflicto con la ley penal. El análisis de los diferentes sistemas de responsabilidad penal juvenil en América Latina y la institucionalidad creada a tal efecto excede también los propósitos del presente documento.

Si se tienen en cuenta los (sub)sistemas existentes en términos del análisis de la normativa que fundamenta el sistema de protección para entender cómo se relacionan las organizaciones que conforman el sistema y el propio sistema con otros (sub)sistemas. Por ejemplo, se tiene en consideración si una institución designada por la normativa de niñez como máxima autoridad tiene competencias suficientes para ser rectora del sistema de protección en su totalidad o solo es rectora respecto de las políticas de infancia en situación de vulnerabilidad.

A. Argentina

En la Argentina, en el año 2005 se sancionó la ley 26.061 de Protección Integral de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes que a su vez ha sido reglamentada mediante Decreto Reglamentarios 415 del 2006.

En el artículo 32 se define la conformación del Sistema de Protección Integral de Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes como aquel 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.

La ley establece tres niveles

- a) Nacional: La Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia es el organismo especializado en materia de derechos de infancia y adolescencia dependiente del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación en el ámbito del Poder Ejecutivo nacional
- b) Federal: El Consejo Federal de Niñez, Adolescencia y Familia es el órgano de articulación y concertación, para el diseño, planificación y ejecución de políticas públicas en todo el ámbito del territorio de la República Argentina y que se integra por las autoridades de los organismos administrativos de protección de derechos de cada una de las 23 provincias y de la Ciudad de Buenos Aires
- c) Provincial: Es el órgano 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.

La Secretaría de Niñez, Adolescencia y Familia (SENNAF), es en el ámbito del Poder Ejecutivo nacional el organismo especializado en materia de derechos de niñez y adolescencia y por lo tanto el órgano rector de las políticas públicas en la materia. Como tal, interviene en la formulación de las políticas destinadas a la infancia y en el diseño, implementación, coordinación, seguimiento y evaluación de programas de promoción, protección, integración social y defensa de los derechos de niños, niñas y adolescentes También participa activamente en la elaboración de un Plan Nacional de Acción conjuntamente con el Consejo Federal.

Asimismo, cuenta con un sistema administrativo y financiero propio e integra el Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales, espacio institucional en el que participan dependencias con rangos ministeriales y donde puede interactuar y articular con los Ministerios de Desarrollo Social; de Trabajo, Empleo y Seguridad Social; de Educación; de Salud; de Economía y Producción; y de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, articulando iniciativas que garanticen los derechos de todos los NNA.

El Consejo Federal de Niñez, Adolescencia y Familia cuyo funcionamiento y conformación fue reglamentado por decreto N° 416 del 2006 está previsto como un ámbito con funciones deliberativas, consultivas, de formulación de propuestas y de políticas de concertación. La norma determina que la presidencia está a cargo del titular de la SENNAF y que el cuerpo se integra por quienes representan a los órganos encargados en cada provincia del país de la protección de los derechos de la infancia y la adolescencia.

Desde el año 2006 al 2011 el Consejo Federal realizó 15 sesiones plenarias y jornadas de trabajo, las cuales se convirtieron en espacios de participación, discusión y planificación de políticas federales en materia de niñez y adolescencia. (Ministerio de Desarrollo Social, 2010 y 2011). Entre las iniciativas a destacar del Consejo Federal se observan la realización de un relevamiento federal sobre niños, niñas y adolescentes privados de cuidados parentales incluidos en dispositivos de cuidados alternativos, que da cuenta de la situación de los mismos y la constitución por parte de la SENNAF de un fondo federal a ser distribuido entre las jurisdicciones para financiar iniciativas en base a montos distribuidos de manera consensuada a través de un índice distributivo discutido por el Consejo Federal. (Ministerio de Desarrollo Social – UNICEF, 2012).

En un país federal donde cada provincia retiene facultades no delegadas al gobierno nacional, es fundamental un espacio de concertación para la promoción de adecuaciones normativas y políticas a nivel nacional, de las provincias y municipios, de manera que las instituciones y marcos jurídicos sean armónicos y respetuosos de los derechos, principios y garantías consagrados en la Convención y en la ley nacional. El afianzamiento del sistema nacional de protección integral de derechos y su real implementación e integralidad en la totalidad del territorio de la Argentina, depende en buena medida de que se concrete en todas las provincias la construcción de un sistema local de protección integral de la infancia.

Este es un aspecto sobre el cual el Comité de los Derechos del Niño ha puesto énfasis requiriendo al Estado Argentino que garantice la plena vigencia de las reformas legales del Estado parte en todas las provincias y que tome todas las medidas necesarias para que se establezca, en los ámbitos nacional y provincial, el marco institucional y administrativo adecuado para la aplicación de la Ley N° 26061 (Comité de los Derechos del Niño, Argentina 2010 par. 14).

En lo que se refiere al aspecto presupuestario y ante el desafío que implica el sistema federal, la ley mandata que el 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).

Si bien en lo que respecta a las partidas presupuestarias la ley recurre a la típica fórmula que el mismo surgirá del Presupuesto General de la Nación es decir, sin establecer 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.

Finalmente, cabe destacar que la Ley 26.061 crea la figura del Defensor de los Derechos sobre los Niños, Niñas y Adolescentes, quien tendría a su cargo velar por la protección y la promoción de los derechos de NNA consagrados en la Constitución Argentina, la CDN y las leyes nacionales. (Art. 47). Esta defensoría tiene amplias funciones, entre ellas, defender derechos individuales y colectivos, presentar acciones ante el Poder Judicial, supervisar las entidades públicas y privadas que se dediquen a la atención de las NNA, sea albergándolos en forma transitoria o permanente, sea desarrollando

programas de atención a los mismos, debiendo denunciar ante las autoridades competentes cualquier irregularidad. (Art. 55). Adicionalmente, el Defensor de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes deberían dar cuenta anualmente al Congreso de la Nación, de la labor realizada en un informe que presentará antes del 31 de mayo de cada año. (Art. 56).

La designación del Defensor que le corresponde al Congreso Nacional, a través de una comisión bicameral sigue siendo una asignatura pendiente. Sobre este punto, en su última evaluación sobre la Argentina, el Comité de los Derechos del Niño en su observación final manifestó que recomienda al Estado parte que adopte todas las medidas necesarias para acelerar el nombramiento del Defensor de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes. (Comité de los Derechos del Niño, Argentina 2010 par. 20).

B. Bolivia (Estado Plurinacional de)

El Código del Niño, Niña y Adolescente (Ley 2026 - Octubre 1999) reglamentado por Decreto Supremo N° 27443 del 8 de abril de 2004 establecía originalmente que la entidad estatal rectora de las políticas para la niñez y adolescencia era el Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación a través del Viceministerio de Asuntos de Género. Sin embargo, en la actualidad se encuentra bajo el Ministerio de Justicia a través del Viceministerio de Igualdad de Oportunidades y la Dirección General de Niñez, Juventud y Personas Adultas Mayores. Este cambio de institucionalidad se realizó por el Decreto supremo N° 29894 que versa sobre la estructura organizativa del órgano ejecutivo del Estado plurinacional que establece la constitución del Viceministerio de Igualdad de Oportunidades como parte del Ministerio de Justicia. Dicha norma en su artículo 83 determina entre las atribuciones de este Viceministerio la facultad de liderar el proceso a nivel nacional que permita garantizar los derechos de niños, niñas y adolescentes a través de la Dirección de Niñez.

Al respecto, el Comité de los Derechos del Niño en su observación final manifestó su preocupación porque la institución encargada de la coordinación haya perdido entidad al pasar de Viceministerio a Dirección, de modo que le podría afectar la capacidad de lograr una coordinación eficaz. (Comité Derechos del Niño, Bolivia (Estado Plurinacional de) 2009 par. 9).

El Código crea también el Consejo Nacional de la Niñez como órgano de concertación y coordinación entre el Estado y la sociedad civil que, de acuerdo a los artículos 172 y 174 tiene facultades propositivas, de consulta, seguimiento y evaluación de políticas públicas. Su funcionamiento es autónomo e independiente de los poderes del Estado.

El Código plantea la descentralización a través de la creación de las Comisiones de la Niñez y la Adolescencia en cada Consejo Departamental de las Prefecturas que tendrán carácter propositivo y fiscalizador de las políticas y servicios de atención a la niñez y adolescencia de cada departamento. (Art. 176). Asimismo, en cada Concejo Municipal se conformará una Comisión Municipal de la Niñez y la Adolescencia como instancia propositiva, consultiva y fiscalizadora de las políticas y acciones de protección en favor de NNA. (Art 192).

Las Comisiones de la Niñez y Adolescencia están integradas por consejeros departamentales y representantes de la sociedad civil organizada que sean delegados de instituciones con personería jurídica, que estén relacionadas directamente con las actividades de prevención, atención, protección y defensa de la niñez y adolescencia del Departamento. El Decreto Supremo N° 27443 reglamentario establece en detalle las funciones, convocatoria, la periodicidad de elecciones de las Comisiones de los Consejos Departamentales y de las Municipales.

Asimismo se crean las Defensorías de la Niñez y Adolescencia que son un servicio municipal gratuito de protección y defensa socio-jurídica dependiente de cada gobierno municipal que vela por la protección y el cumplimiento de los derechos de los niños, niñas y adolescentes. La Ley 2028 de Municipalidades (1999) señala que es competencia del gobierno municipal el desarrollo humano sostenible, la defensa y protección de la niñez y adolescencia y la organización y reglamentación de las Defensorías.

De acuerdo a lo informado por Bolivia (Estado Plurinacional de) y respuestas en ocasión de la presentación del informe ante el Comité de los Derechos del Niño la creación y consiguiente funcionamiento de las defensorías de la niñez y adolescencia en todo el territorio boliviano ha tenido un impacto de suma importancia. Es así que actualmente se cuenta con 303 defensorías municipales. Sin embargo, según lo informado por el Estado se presenta como un desafío el bajo nivel de institucionalidad de las defensorías municipales de la niñez y adolescencia dentro del gobierno municipal, que no garantiza la calidad y sostenibilidad del servicio. Las capacidades técnicas y de gestión de las defensorías son limitadas en la defensa y restitución de derechos, así como en acciones de promoción de derechos y prevención de riesgo social. (Informe Bolivia, 2009).

En reacción al informe de Bolivia (Estado Plurinacional de), el Comité de los Derechos del Niño ha señalado la importancia que se establezcan paulatinamente las Defensorías Municipales de la Niñez y Adolescencia, en particular en las comunidades rurales, y que se las dote de los recursos humanos, financieros y técnicos necesarios. Adicionalmente, el Comité recomendó que se fortalezcan el Consejo Nacional y las Comisiones de la Niñez. (Comité Derechos del Niño, Bolivia 2009 par 10).

El Código no establece compromisos ni porcentajes específicos de recursos presupuestarios que deberían ser asignados para el funcionamiento institucional y que incluyan el ejercicio y accionar de las políticas públicas. En consecuencia, el Comité recomendó a Bolivia (Estado Plurinacional de) que asigne los recursos necesarios para la infancia en los planos nacional, departamental y municipal de conformidad con el artículo 4 de la Convención y asegure un proceso presupuestario transparente y participativo, basado en el diálogo y la participación de la población, especialmente los niños. (Comité Derechos del Niño, Bolivia 2009 par 16).

Respecto a la figura del Defensor del Pueblo, el Comité de los Derecho del Niño señaló en sus recomendaciones a Bolivia (Estado Plurinacional de) la necesidad de establecer un Defensor del Niño como entidad aparte o en el seno de la oficina actual del Defensor del Pueblo, que sea accesible para los niños y sus representantes en los planos nacional y local a fin de recibir y tramitar denuncias, en consonancia con la Observación general N° 2 del propio Comité (2002) sobre el papel de las instituciones nacionales independientes de derechos humanos. (Comité Derechos del Niño, Bolivia 2009 par 14).

C. Brasil

La Constitución del Brasil en su artículo 227, dispone expresamente la prioridad absoluta de los derechos de la niñez, en particular respecto a sus derechos a la vida, salud, alimentación, educación, juego, cultura, dignidad y libertad.

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 siguiendo los lineamientos de la CDN constituyéndose en el modelo legislativo a seguir por varios países de la región³.

³ Es importante mencionar que el Estatuto del Niño y del Adolescente, ha sido el resultado de un movimiento intenso y participativo de la sociedad civil que desde la inclusión del artículo 227 en la Constitución se movilizó para elaborar una legislación nacional específica que garantice los derechos de niños, niñas y adolescentes. Inspirado por este proceso en curso el Parlamento ratificó la Convención en 1989, e inmediatamente después de su aprobación, los representantes de diversos movimientos sociales y organizaciones de la sociedad civil, las instituciones judiciales y oficiales de Ministerios Públicos iniciaron un proceso de movilización nacional para la creación del Estatuto del Niño y del Adolescente que receptara a la Convención sobre los Derechos del Niño en la legislación nacional. Para ello, se creó una comisión para recopilar, analizar e incorporar todas las sugerencias de texto recibidos de las organizaciones y especialistas de todo el país. Más de un millón de firmas se recogieron en todo el país para apoyar la creación del Estatuto, que regula el citado artículo 227, y su texto fue aprobado plenamente por el Parlamento Nacional el 13 de julio en 1990.

Además de la amplia recepción de los derechos de la infancia, el Estatuto del Niño y el Adolescente establece algunos principios a destacar en cuanto la institucionalidad para cumplir con esos derechos:

- La política de atención a los derechos del niño y del adolescente se hará a través de un conjunto articulado de acciones gubernamentales y no gubernamentales de la Unión, de los Estados, del distrito federal y de los municipios (Art. 86). Es decir, en los tres niveles de la organización política y administrativa del país: A nivel federal, a nivel estados y a nivel municipal
- Los servicios públicos planeados, ejecutados y controlados por organizaciones del gobierno o por organizaciones no gubernamentales deben basarse sobre las normas de prioridad absoluta de atención y respeto a los derechos de la niñez y adolescencia (Art 4)
- 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).

Básicamente, 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 Secretaria de Derechos Humanos en el ámbito de la Presidencia de la República. Entre sus funciones le corresponde la elaboración 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.

El CONANDA está integrado en forma equitativa por representantes del Poder Ejecutivo y de las entidades no gubernamentales nacionales del ámbito de la atención de los derechos de la niñez y adolescencia con 14 representantes de órganos de gobierno, entre ellos, de los ministerios de desarrollo social, cultura, educación, hacienda, salud, relaciones exteriores, de trabajo y empleo, de justicia y representantes de la Secretaría de Derechos Humanos y de las políticas de promoción de la igualdad racial y por el otro lado 14 representantes de la sociedad civil organizada.

El 19 de abril de 2011 fue aprobado por el CONANDA el Plan Decenal de los Derechos Humanos de la Infancia y la Adolescencia, que contiene los ejes, objetivos y directrices estratégicas de acuerdo a lo acordado en la 8ª. Conferencia Nacional sobre los Derechos de la Niñez y la Adolescencia. El Plan Decenal es un documento que establece las directrices de la Política Nacional sobre los Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes para los próximos diez años. Su objetivo principal es orientar y comprometer al gobierno federal en la implementación de políticas que garanticen mejor los derechos de los niños y los jóvenes, así como los planes estatales deben guiar a los gobiernos estatales y municipales.

El CONANDA por resolución 116/2006 estableció los parámetros para la creación y funcionamiento de los Consejos de Derechos como órganos deliberativos para las políticas de promoción de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, controlar sus acciones en todos los niveles, la aplicación de esa política, y responsables de establecer criterios para la utilización del Fondo por los Derechos de la Niñez y la Adolescencia.

Los Consejos de Derechos son órganos deliberativos de carácter paritario e igual representación de miembros del gobierno y organizaciones no gubernamentales y dependen del gobierno de los Estados y/o municipios. Entre sus funciones se encuentran: a) Formular directrices para la política de promoción, protección y defensa de los derechos de los niños y adolescentes en los niveles federal, estatal y municipal, de acuerdo a sus respectivos ámbitos de actividad; b) Vigilar el cumplimiento de las políticas públicas de infancia y adolescencia administrados por el gobierno y por entidades no gubernamentales; c) Seguimiento del desarrollo y ejecución de los presupuestos públicos en los niveles federal, estatal, y municipal, con el fin de asegurar que los recursos necesarios se asignan para la realización de acciones encaminadas a conocer a los niños y adolescentes; d) Convocar a las conferencias nacionales, estatales y locales para los Derechos de la Niñez y la Adolescencia y e) Promover la coordinación entre los distintos actores de la red de protección integral para proteger a los niños y adolescentes.

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).

El Consejo tutelar, entre otras funciones, debe atender a la niñez y adolescencia en los supuestos de medidas de protección (art 136, 98 y 105) y promover la ejecución de sus decisiones, pudiendo solicitar servicios públicos en los campos de salud, educación, servicio social previsión, trabajo y seguridad; presentarse ante la autoridad judicial en los casos de incumplimiento injustificado de sus decisiones; poner en conocimiento del ministerio público hechos que constituyan infracción administrativa o penal contra los derechos del niño o adolescente (Art 136) y también debe fiscalizar las entidades de atención tanto gubernamentales como no gubernamentales (Art. 90 y 95).

En la Resolución 139 del 17 de marzo de 2010 del CONANDA, se establecen en forma detallada los parámetros para la creación y funcionamiento de los Consejos Tutelares en todo el territorio nacional, de conformidad con el Estatuto del Niño y del Adolescente. Entre otras cosas, se establece que en cada municipio y el Distrito Federal habrá por lo menos un Consejo Tutelar y que para asegurar la igualdad de acceso, corresponderá a los Municipios y el Distrito Federal crear y mantener un Consejo, preferiblemente en una proporción de un Consejo por cada cien mil habitantes.

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.

(CONANDA, 2010). En cuanto los Consejos Estatales de Derechos están presentes en más de 27 unidades federativas y cerca del 92% de los municipios cuentan con esas estructuras (<http://www.direitosdacrianca.org.br/conselhos/conselhos-dos-direitos-da-crianca-e-do-adolescente>).

El Estatuto de la Niñez y la Adolescencia establece como novedad en el aspecto de recursos presupuestarios, la creación y el mantenimiento de fondos (nacional, distrital, estatal y municipal Art 88. IV), vinculados a sus respectivos Consejos Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes, con el fin de financiar programas prioritarios dirigidos específicamente a niños, niñas y adolescentes amenazados o violados en sus derechos. Entre las diferentes fuentes de financiamiento de los fondos, es destacable el dispuesto por el Art 260 del Estatuto que establece que los contribuyentes podrán deducir del impuesto sobre la renta, las donaciones realizada a los fondos de Derechos Niños y Adolescentes a nivel nacional, estatal o local. (En el caso de las empresas pueden donar a los fondos hasta el 1% del impuesto sobre la renta y las personas físicas hasta el 6% del impuesto a la renta conforme a sus declaraciones impositivas)⁴.

En la Resolución 37 del 2010 del CONANDA se establecen los parámetros para la creación y el funcionamiento de los fondos para los derechos de la infancia y la adolescencia en todo el territorio nacional. Se establece que los fondos para los Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes deben ser creados por propuesta del Ejecutivo y aprobados por la Legislatura de las respectivas esferas de gobierno federal, estatal, y municipales y que el Fondo debe ser establecido por la misma ley que crea el Consejo de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia, excepto en los casos en los cuales, cuando se creó el Consejo aún no ha sido instituido el Fondo. Adicionalmente, los Fondos deben contar con un registro propio, de manera que puedan ser identificados individualmente y de forma transparente. El posible destino de los recursos de los Fondos (la propia resolución enumera las atribuciones de los Consejos para usar los Fondos) se decidirán previa deliberación del Pleno del Consejo de Derechos de la Niñez y la Adolescencia, y se hará mediante un acto administrativo o resolución que permita su control y rendición de cuentas.

Por último y respecto a la existencia de una institución nacional de derechos de la niñez, si bien el Art. 141 del Estatuto del Niño y el Adolescente garantiza el acceso a la Defensoría Pública, las defensorías públicas para la infancia y la adolescencia están presentes en solo 796 municipios (CONANDA, 2010). Al respecto, el Comité de los Derechos del Niño manifestó su inquietud por la falta de existencia un mecanismo nacional independiente, conforme a los Principios de París, que supervise y evalúe periódicamente la marcha de la aplicación de la Convención, con facultades para recibir y tramitar denuncias individuales de los niños. (Comité de los Derechos del Niño, 2004 par 19).

D. Chile

Chile no tiene una ley de protección integral y por lo tanto tampoco tiene un sistema nacional de protección Integral. A este respecto, el Comité de los Derechos del Niño ha señalado en su última observación final sobre Chile que lamenta que todavía no se haya ultimado la reforma de la Ley de menores (Ley N° 16618 de 1967) con el fin de contar con una ley integral de protección del menor y le ha recomendado que finalice con celeridad el proceso de reforma de dicha Ley de menores a fin de brindar una protección integral a todos los niños. El Comité recomienda además que se haga una distinción clara, en los procedimientos judiciales y a todos los demás efectos, entre los niños que necesitan protección y aquellos que han entrado en conflicto con la ley. (Comité, Chile 2007 par. 7 y 8).

Sí se han promulgado una serie de normas orientadas al cumplimiento de las obligaciones que Chile ha contraído al ratificar la CDN. Entre dichas reformas destacan 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

⁴ Ver para mas información: FEBRABAN (Federação Brasileira do Bancos), Como o imposto e a participação das empresas e dos cidadãos podem beneficiar crianças e adolescentes. Outubro 2010.

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. El Ministerio de Planificación es quien tiene a su cargo la administración, coordinación, supervisión y evaluación de la implementación del Sistema. De todas maneras, la mayoría de estas disposiciones están abordadas desde una perspectiva que no permite un reconocimiento universal de derechos, toda vez que no abandona los aspectos clásicos de un Estado tutelar.

La institucionalidad se completa con el Servicio Nacional de Menores (SENAME) que es un organismo gubernamental dependiente del Ministerio de Justicia. 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. El Servicio desarrolla sus actividades de acuerdo a las instrucciones que le indican los diversos tribunales a través del país. Todas las prestaciones, salvo las Oficinas de Protección de Derechos, 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. (<http://www.sename.cl>).

Chile enfrenta el desafío de revisar su legislación vigente y la promulgación de una ley de protección integral de los derechos de la niñez que garantice el ejercicio efectivo de los derechos de todos los niños y niñas, y que establezca un verdadero sistema de protección integral a la infancia. Asimismo, esa ley debería dar el sustento legal para la reformulación de la estructura, capacidades y recursos actualmente otorgados al Servicio Nacional de Menores (SENAME) y también la creación de una institución autónoma e independiente abocada a la defensa eficaz de los derechos de los niños (UNICEF, 2012).

Respecto a la existencia de una institución autónoma para la defensa de los derechos de la niñez, el Comité le recomendó al Estado de Chile que establezca una institución de derechos humanos nacional independiente y que, a la luz de su Observación general N° 2 sobre el papel de las instituciones nacionales independientes de derechos humanos en la promoción y protección de los derechos del niño y los Principios de París (extienda su presencia a todo el territorio nacional, en particular a las zonas más vulnerables, a fin de garantizar que todos los niños puedan acceder fácilmente a ese mecanismo de denuncia independiente en caso de que se vulneren sus derechos. (Comité 2007, Chile par. 15).

Conforme información suministrada por la oficina de UNICEF-Chile en el mes de mayo de 2012 un grupo de Senadores de la República presentó ante el Congreso Nacional un Proyecto de Reforma Constitucional que crearía el Defensor de Derechos del Niño y lo incorporaría formalmente a la norma jurídica de más alta jerarquía a nivel nacional. Dicha iniciativa se encuentra actualmente en “Primer Trámite Constitucional”, es decir, pendiente de análisis y discusión⁵.

E. Colombia

La Constitución establece que los derechos de los niños prevalecen sobre los derechos de los demás grupos de personas. Asimismo establece que la familia, la sociedad y el Estado tienen como obligación asistir y proteger al niño para garantizar su desarrollo armónico e integral y el ejercicio pleno de sus derechos. (Art. 44).

⁵ El texto de dicho Proyecto expresa: “Artículo único. Introdúcese un Capítulo XV nuevo en la Constitución Política de la República, pasando el actual Capítulo XV a ser XVI: “Capítulo XV Defensor de los niños y adolescentes Artículo 126 ter.- Existirá una institución autónoma denominada Defensor de los Niños y Adolescentes, que tendrá como misión salvaguardar y promover los derechos de las personas menores de edad, de conformidad con las competencias y en la forma que le encomiende la ley”.

En el año 2006 entró en vigencia el Código de la Infancia y la Adolescencia (Ley 1098) cuyo artículo 7 establece que la protección integral se materializa en el conjunto de políticas, planes, programas y acciones que se ejecuten en los ámbitos nacional, departamental, distrital y municipal, con la correspondiente asignación de recursos financieros, físicos y humanos.

El Código establece la creación e integración de un Sistema Nacional de Bienestar Familiar responsable de la aplicación y de la ejecución la política pública de infancia y adolescencia, un sistema de protección administrativo con las correspondientes medidas tendientes al restablecimiento de derechos y un sistema judicial de responsabilidad penal adolescente especializado.

El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar es el órgano articulador y rector del Sistema Nacional de Bienestar Familiar, y tiene a su cargo la articulación de las entidades responsables de la garantía de los derechos, la prevención de su vulneración, la protección y el restablecimiento de los mismos, en los ámbitos nacional, departamental, distrital, municipal y resguardos o territorios indígenas. (Art 205). En la actualidad, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar está presente en todas las capitales de departamento con sedes regionales, atiende a las poblaciones vulnerables en todo el país con 200 centros zonales. (<https://www.icbf.gov.co>).

El Sistema que crea el Código y que se describe a continuación es complejo e involucra a varias instancias institucionales a nivel nacional, departamental y municipal. Al respecto, si bien el Comité de los Derechos del Niño no ha evaluado todavía el Código de Infancia y Adolescencia atento que la última observación final del Comité es previa a la adopción de la ley 1098— más recientemente en ocasión de evaluar el cumplimiento de los dos protocolos facultativos sobre los niños en los conflictos armados y la venta de niños y la prostitución y la pornografía infantil se ha manifestado sobre el rol de articulación del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, manifestando su preocupación por la insuficiente coordinación con otros organismos competentes, como la Defensoría del Pueblo, la Fiscalía General de la Nación, la Procuraduría General de la Nación, el poder judicial y las autoridades regionales y locales. Por ello, le solicita en la observación final que el Estado de Colombia fortalezca la coordinación entre el Instituto Colombiano de Bienestar familiar y otros organismos competentes nacionales, regionales y locales. (Comité Derechos del Niño, Colombia 2010).

En el Capítulo III del Código se detallan las autoridades competentes para el restablecimiento de los derechos de niños, niñas y adolescentes y que forman parte del Sistema de Bienestar Familiar:

- Las Defensorías de Familia que son de carácter interdisciplinario y están encargadas de garantizar y restablecer los derechos de los niños, niñas y adolescentes y son dependientes del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (Art. 79)
- Las Comisarias de Familia que son entidades distritales o municipales o intermunicipales de carácter administrativo e interdisciplinario, cuya misión es prevenir, garantizar, restablecer y reparar los derechos de los miembros de la familia conculcados por situaciones de violencia intrafamiliar. El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar como entidad coordinadora del Sistema Nacional de Bienestar Familiar será el encargado de dictar las líneas técnicas a las Comisarias (Art. 83).

El Código señala al Consejo Nacional de Política Social como el responsable de diseñar las políticas públicas encaminadas a garantizar los derechos de la niñez y adolescencia, asegurar su protección y restablecimiento en caso de vulneración. A su vez, es el ente encargado de movilizar y apropiar los recursos para la financiación de estas políticas presidido por el Presidente de la República o su Vicepresidente, los Ministros o viceministros de la Protección Social, Interior y de Justicia, Hacienda y Crédito Público, Educación, Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, Cultura, Comunicaciones, El Director del Departamento Nacional de Planeación, El Director del ICBF, quien hará la secretaría técnica y un Gobernador en representación de los gobernadores, un Alcalde en representación de los Alcaldes y una autoridad indígena en representación de las Entidades Territoriales Indígenas. (Art. 206).

Según el Código, los alcaldes, gobernadores y el Presidente de la República son los responsables del diseño, ejecución y evaluación de las políticas públicas sobre infancia y adolescencia. Esta responsabilidad es indelegable y conlleva la rendición pública de cuentas. (Art 204) y en todos los departamentos, municipios y distritos deberán sesionar Consejos de Política Social, presididos por el gobernador y el alcalde. Tendrán la responsabilidad de articular las funciones de las entidades nacionales y las territoriales, deberán tener participación de la sociedad civil organizada y definirán su propio reglamento y composición. En todo caso, deberán formar parte del Consejo las autoridades competentes para el restablecimiento de los derechos y el Ministerio Público. (Art 207).

El Código explícitamente ordena que el gobernador y el alcalde, dentro de los primeros cuatro meses de su mandato, deben realizar un diagnóstico de la situación de la niñez y la adolescencia en su departamento y municipio, con el fin de establecer las problemáticas prioritarias que deberán atender en su Plan de Desarrollo. Las Asambleas y Concejos para aprobar el plan de desarrollo e inversión deberán verificar que éste se corresponda con los resultados del diagnóstico realizado. (Art 204).

En los municipios en los que no existe un centro zonal del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, la coordinación del Sistema Nacional de Bienestar Familiar es ejercida por los Consejos de Política Social. Estos deben sesionar como mínimo cuatro veces al año y rendir informes periódicos a las Asambleas departamentales y a los Concejos municipales.

En cuanto a mecanismos de seguimiento para asegurar que las autoridades competentes cumplan sus funciones en los ámbitos nacional, departamental, distrital y municipal para garantizar los derechos de la niñez y adolescencia y la adecuada distribución de los recursos, las funciones de vigilancia y control son ejercidas por la Procuraduría General de la Nación, por medio de la Procuraduría Delegada para la Defensa de los Derechos de la Infancia, la Adolescencia y la Familia. La Contraloría General de la República es la encargada de practicar el control posterior y selectivo del manejo de las finanzas, la gestión y los resultados de las políticas, relacionados con la infancia, la adolescencia y la familia y la Defensoría del Pueblo que ejerce sus funciones por intermedio de la Defensoría Delegada para los Derechos de la Niñez, la Juventud y las Mujeres, mediante la divulgación, protección y promoción de los derechos y por medio del seguimiento de las políticas públicas que tengan relación con los Derechos Humanos de los NNA. (Art 209 al 213).

Por su parte, el Código establece un sistema de responsabilidad penal para adolescentes del cual forman parte el Poder Judicial, la Policía Judicial, la Policía Nacional, los defensores públicos del Sistema Nacional de Defensoría Pública de la Defensoría del Pueblo, quienes deben asumir la defensa técnica de los adolescentes, Las Defensorías de Familia del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, y las Comisarías de Familia, o los Inspectores de Policía, cuando deban tomar las medidas para la verificación de la garantía de derechos y El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar responderá por los lineamientos técnicos para la ejecución de las medidas pedagógicas que se ordenen en el marco del proceso penal.

En cuanto al tema presupuestario el Art. 215 establece que el Gobierno Nacional, el Congreso de la República, la Fiscalía General de la Nación y el Consejo Superior de la Judicatura dispondrán la asignación, reorganización y redistribución de los recursos presupuestales, para el cumplimiento del Código bajo la coordinación del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. No se asigna ni se compromete un porcentaje ni progresividad en los recursos presupuestarios para sostener la institucionalidad del sistema de protección. Sin embargo se debe destacar el párrafo único luego del art 204 que establece que la totalidad de los excedentes financieros derivados de la gestión del ICBF se aplicará a la financiación de las políticas públicas de Infancia y Adolescencia definidas en el Código.

F. Costa Rica

En 1998 se adoptó la ley 7739 que configura el Código de la Niñez y la Adolescencia. La propia ley define con claridad que se garantizará la protección integral de los derechos de la niñez y adolescencia por medio de las políticas públicas y la ejecución de programas a través de las instituciones

gubernamentales y sociales que conforman el Sistema Nacional de Protección Integral de los Derechos de la Niñez y de la Adolescencia. (Art. 168).

El Sistema de Protección Integral de los Derechos y la Adolescencia está conformado por:

- a) El Consejo Nacional de la Niñez y la Adolescencia
- b) Las instituciones gubernamentales y organizaciones de la sociedad civil representadas ante el Consejo de la Niñez
- c) Las Juntas de Protección de la Infancia
- d) Los Comités tutelares de los derechos de la niñez y la adolescencia.

En el nivel nacional, el Sistema está encabezado por el Consejo Nacional de la Niñez y la Adolescencia, instancia creada por el Código de la Niñez y la Adolescencia (Art. 170). Se define como el espacio de deliberación, concertación y coordinación entre el Poder Ejecutivo, las instituciones descentralizadas del Estado y las organizaciones representativas de la comunidad relacionadas con la materia.

El Consejo es un órgano colegiado no desconcentrado, adscrito a la Presidencia de la República y tiene como principal competencia asegurar que la formulación y ejecución de las políticas públicas estén conformes con la política de protección integral de los derechos de la niñez y la adolescencia. En el artículo 2 del Decreto 33028 (2006) que reglamenta el funcionamiento del Consejo Nacional, se establece que tendrá como objetivo la coordinación entre las instancias que componen el Sistema Nacional de Protección Integral de los Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes.

El Consejo que debe sesionar una vez al mes, está integrado conforme al Código de la Niñez y la Adolescencia, modificado por medio de la ley 9001 de la siguiente manera:

- a) Un representante de cada uno de los ministerios que tiene a su cargo los siguientes temas: educación pública, salud pública, cultura y juventud, trabajo y seguridad social, recreación y deportes, justicia y paz, seguridad pública, planificación nacional y política económica
- b) Un representante de cada una de las siguientes instituciones: el Patronato Nacional de la Infancia (PANI), el Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS), la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS), el Instituto Nacional de Aprendizaje (INA) y el Instituto Nacional de las Mujeres
- c) Un representante único del sector formado por las asociaciones, fundaciones u organizaciones no gubernamentales dedicadas a la atención y asistencia de las personas menores de edad
- d) Un representante único del sector formado por las asociaciones, fundaciones o cualquier otra organización no gubernamental dedicadas a la promoción y defensa de los derechos de esta población
- e) Un representante del Consejo Nacional de Rehabilitación y Educación Especial
- f) Un representante único de la Dirección Nacional de Desarrollo de la Comunidad
- g) Un adolescente representante de la Asamblea Nacional de la Red Nacional Consultiva de Personas Jóvenes
- h) Un representante único de las cámaras empresariales
- i) Un representante único de las organizaciones laborales
- j) Un representante del Consejo Nacional de Rectores (Conare).

Además participan por acuerdo del Consejo en calidad de Observadores: Un representante de UNICEF; Un representante de la Defensoría de los Habitantes.

Las Juntas de Protección a la Niñez y la Adolescencia, adscritas al Patronato Nacional de la Infancia, conforman el Sistema Nacional de Protección Integral y actuarán como órganos locales de coordinación y ejecución de políticas públicas y colaborar con las oficinas locales del Patronato Nacional de la Infancia en la ejecución de los planes, proyectos y programas diseñados conjuntamente. Cada Junta contará con un representante de la población adolescente de la comunidad, quien deberá ser mayor de quince años y actuará con voz y voto. (Art 179).

Las Juntas de Protección tienen como sus principales funciones: a) promover el respeto a los derechos de la niñez y adolescencia por parte de las instituciones, públicas y privadas, ejecutora de programas y proyectos de atención, prevención y defensa de derechos; b) promover el respeto a las garantías procesales que les correspondan en los procedimientos administrativos en que sean parte y c) emitir recomendaciones y sugerencias tanto a entidades públicas como privadas locales, como a particulares que ejecutan programas y proyectos de atención y defensa.

El Código de niñez y adolescencia también crea los Comités Tutelares de los derechos de la niñez y la adolescencia, como órganos de las asociaciones de desarrollo comunal y quienes deben a) colaborar en la atención de la niñez y la adolescencia, b) velar en su comunidad por los derechos y las garantías de esta población y c) funcionar como centro de mediación en la resolución de conflictos en esta materia.

Conforme al artículo 26 del Decreto Reglamentario del Funcionamiento del Consejo Nacional, las Juntas de Protección a la Niñez y la Adolescencia adscritas al PANI, y los Comités Tutelares de la Niñez y la Adolescencia como partes integrantes del Sistema Nacional de Protección Integral de los Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes, coordinarán sus actuaciones con el Consejo Nacional y le informarán periódicamente sus planes de acción e informes de labores.

De acuerdo a la información proporcionada por Costa Rica en ocasión de la presentación de su informe periódico ante el Comité de los Derechos del Niño, se han conformado en el período 2002-2007 18 nuevas Juntas de Protección de los Derechos de la Niñez y Adolescencia. A mayo del 2008 existen 59 Juntas y 420 Comités Tutelares adscritos a la Dirección Nacional de Desarrollo de la Comunidad (DINADECO), institución del gobierno encargada de promover el desarrollo local en las comunidades del país. (Comité de los Derechos del Niño – Cuarto Informe Periódico de Costa Rica, 2010. Par. 90).

El órgano rector en materia de infancia, adolescencia y familia es el Patronato Nacional de la Infancia (PANI) conforme las competencias que le otorga la Ley N° 7648 de 1996 y la propia Constitución Política en el artículo 55. El PANI es una institución autónoma con administración descentralizada y presupuesto propio y es el encargado de velar por el cumplimiento y la garantía de los derechos de esta población así como direccionar la protección integral de los niños, niñas y adolescentes en sistemas regionales y locales que permitan consolidar, junto al Consejo Nacional de la Niñez y la Adolescencia un Sistema Nacional de Protección.

En el nivel técnico desconcentrado dependiendo del PANI se ubican las Direcciones Regionales, de las que dependen las Oficinas Locales y las Juntas de Protección a la Niñez y la Adolescencia. (<http://www.pani.go.cr/>). Tiene cobertura nacional conformada por 9 direcciones regionales y 41 oficinas locales. (PANI- UNICEF, 2009).

En cuanto la relación entre el PANI y el Consejo Nacional, en su informe ante el Comité de los Derechos del Niño, Costa Rica manifestó que el Consejo es un órgano de coordinación interinstitucional e intersectorial presidido por el Patronato Nacional de la Infancia (PANI) y además le brinda soporte técnico y logístico para las acciones de coordinación. Ejemplo de ello son el diseño y elaboración de la Política Nacional para la Niñez y la Adolescencia (PNNA, 2009-2021), la elaboración del Estado de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia (EDNA), el Sistema de Información y Estadística de los Derechos de la Niñez (SIEDNA). Desde esta instancia se ejercen funciones de direccionamiento y coordinación hacia las diferentes instancias del sector de niñez y adolescencia. (Comité de los Derechos del Niño (2011). Respuestas escritas del Gobierno de Costa Rica).

El Comité de los Derechos del Niño en sus observaciones finales respecto al Sistema Nacional de Protección en Costa Rica, manifestó su preocupación por la inexistencia de sistemas locales de protección integral de los niños en algunos lugares y el funcionamiento ineficaz de los existentes y porque, como resultado de ello, los programas de protección de los derechos del niño, no suelen aplicarse a nivel local y no llegan a las comunidades más vulnerables. En este sentido, el Comité recomendó al Estado que adopte medidas para garantizar una coordinación bien regulada y más sólida entre todas las entidades que se ocupan de las cuestiones relacionadas con los niños, tanto a nivel nacional como local y en especial que proporcione al Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia y a su órgano rector, el Patronato Nacional de la Infancia (PANI), los recursos técnicos y financieros necesarios para garantizar la coordinación y el seguimiento de la Política Nacional para la Niñez y la Adolescencia (PNNA). Asimismo que fortalezca las Juntas de Protección y los Comités Tutelares a fin de que dichos órganos cuenten con las facultades y los recursos necesarios. (Comité, 2011, Costa Rica par. 11 y 12).

Respecto a las falencias en el nivel local, se confirman las brechas en el cumplimiento del Código también en el “VII Estado de los derechos de la niñez y la adolescencia” elaborado por el Consejo Nacional de la Niñez y la Adolescencia en un esfuerzo concertado con la Universidad de Costa Rica y UNICEF, donde se afirma que a más de diez años de promulgado el Código, el SNPI ha funcionado sin estructuras integradas que lo relacionen en el nivel local directamente con los niños, las niñas y adolescentes. También se señala que teniendo en cuenta que los Comités tutelares son un componente básico y estructural de los Sistemas Locales de Protección, se requiere que la Dirección Ejecutiva de DINADECO y al Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia resuelvan la falta de capacidad para coordinar y articular los Comités locales. Más allá de las brechas señaladas, se debe resaltar el acuerdo del Consejo de la Niñez y Adolescencia número 01-02-09, en el que se establecen los Sistemas Locales en el marco del SNPI y del Decreto Ejecutivo N.35876-S que los incorpora en la agenda prioritaria de las instituciones del sector social y dentro del Plan nacional de desarrollo. (CNNA – UNICEF, 2011).

En cuanto la existencia de un mecanismo independiente de vigilancia de los derechos de la niñez y adolescencia destaca la Dirección de Niñez y Adolescencia establecida formalmente como un área específica en la Defensoría de los Habitantes de la República desde abril de 1998. El artículo 7 del Código de Niñez establece que la Defensoría de los Habitantes de la República velará por el cumplimiento efectivo de los derechos y porque las instituciones integrantes del Sistema Nacional de Protección Integral de la Niñez y la Adolescencia garantizarán el respeto por el interés superior de estas personas en toda decisión pública o privada.

En relación al presupuesto necesario para sostener el Sistema Nacional de Protección, el Código de Niñez establece un Fondo para la niñez y la adolescencia, que tiene como objetivo financiar, proyectos que desarrollen acciones de protección integral de base comunitaria, y de ejecución exclusivamente comunitaria e interinstitucional. Es destacable que se prevé en el mismo Código la forma de constitución de ese fondo para el cual se destinará como mínimo una octava parte (0,5%) del cuatro por ciento (4%) de los recursos del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares asignados al Patronato Nacional de la Infancia por la Ley N° 7648, de 9 de diciembre de 1996. El Fondo para la niñez y la adolescencia se manejará mediante una cuenta especial y no podrá ser destinado a otros fines ni ser utilizado para gastos administrativos. (Art. 185).

En el artículo 183 se establece que para la constitución y el funcionamiento de los Comités Tutelares se podrán contar con financiamiento a cargo del Fondo para la niñez y la adolescencia. De todas maneras, el Comité de los Derechos del Niño ha manifestado su preocupación por la falta persistente de un presupuesto adecuado y estable para todas las instituciones públicas encargadas de la promoción y protección integrales de los derechos del niño, tanto a nivel nacional como local. (Comité, 2011, Costa Rica par. 15).

G. Cuba

En la Constitución de Cuba en el artículo 40 se reconoce que la niñez y la juventud disfrutan de particular protección por parte del Estado y la sociedad.

Desde la ratificación de la CDN por parte de Cuba no ha habido una adecuación legislativa ni la adopción de una ley de protección integral y por lo tanto no funciona un modelo de sistema de protección integral con fundamento en la legislación desde la perspectiva que se evalúa en el presente estudio.

La legislación vigente, previa a la vigencia de la Convención sobre los Derechos del Niño, es el Código de la Familia de 1975 que como establece su artículo primero regula jurídicamente las instituciones de familia, como el matrimonio, divorcio, relaciones paterno-filiales, obligación de dar alimentos, adopción y tutela, y el Código de la Niñez y la Juventud de 1978. Este último a pesar de su nombre establece como ámbito de aplicación todas las personas menores de 30 años, con lo cual no podría ser considerado un instrumento jurídico específico para la infancia.

En por ello, que en oportunidad de emitir sus observaciones finales, el Comité de los Derechos del Niño le recomendó al Estado parte que intensifique los esfuerzos para realizar una revisión exhaustiva de toda la legislación relacionada con los niños, y adopte todas las medidas necesarias para armonizar su legislación, en particular el Código de la Niñez y la Juventud, con los principios y disposiciones de la Convención. (Comité, Cuba. 2011 par 6 y 7).

En cuanto la existencia de un órgano rector se encuentra la Comisión de atención a la juventud, la niñez y la igualdad de derechos de la mujer que funciona permanentemente en la Asamblea Nacional y es el órgano encargado de formular las políticas y estrategias nacionales y llevar a cabo las iniciativas legislativas relacionadas con los niños. El Comité manifestó su preocupación por la ausencia de un mecanismo con atribuciones y capacidad plenas para coordinar las actividades de todos los ministerios y demás organismos del Estado parte responsables de la aplicación de la Convención, y la falta de cooperación entre las autoridades nacionales, provinciales y municipales en la vigilancia del respeto de los derechos del niño en todo el país. (Comité, Cuba. 2011 par 8).

Por último, el Comité manifestó su preocupación por la falta de un mecanismo nacional separado e independiente, totalmente ajustado a los Principios relativos al Estatuto de las Instituciones Nacionales de Promoción y Protección de los Derechos Humanos (Principios de París) que garantice la vigilancia integral y sistemática de los derechos del niño. (Comité, Cuba. 2011 par 12 y 13).

H. Guatemala

Guatemala sancionó su Ley de Protección Integral de la Niñez y la Adolescencia (Ley PINA) a través del Decreto Numero 27-2003. Bajo el Título Organismos de Protección Integral, el artículo 81 define que para los efectos de la ley las políticas de protección integral se entenderán como el conjunto de acciones formuladas por la Comisión Nacional y las Comisiones Municipales de la Niñez y la Adolescencia, respectivamente, para garantizar a los niños, niñas y adolescentes el pleno goce de sus derechos y libertades.

La ley PINA establece una clasificación de las políticas de protección integral divididas de la siguiente manera: políticas sociales básicas para garantizar a todos los niños, niñas y adolescentes, el pleno goce de sus derechos; políticas de asistencia social para garantizar derechos a los NNA en situaciones extremas de pobreza o en estado de emergencia; políticas de protección especial para garantizar a los NNA amenazados o violados en sus derechos su recuperación física, psicológica y moral, y políticas de garantía para garantizar a los derechos a NNA sujetos a procedimientos judiciales o administrativos, las garantías procesales mínimas. (Art. 82).

Asimismo, la ley divide las competencias de formulación y ejecución de las políticas. La formulación de las políticas de protección integral de la niñez y la adolescencia, correspondería, a nivel nacional, a la Comisión Nacional de la Niñez y la Adolescencia y a nivel municipal a las Comisiones Municipales de la Niñez y la Adolescencia y la ejecución de las políticas de protección integral de la niñez y la adolescencia recae sobre los diferentes organismos a quien corresponda según la materia. (Art. 81 y 85).

La Comisión Nacional de la Niñez y Adolescencia está integrada por igual cantidad de representantes del Estado y representantes de organizaciones no gubernamentales. Su primera asamblea fue el 2 de julio de 2004, y fue juramentada por la Comisión del Menor y la Familia del Congreso de la República.

Es difícil determinar en la Ley PINA cual es el organismo rector de las políticas y protección de los derechos de la niñez y adolescencia. Al respecto, el Estado de Guatemala refiriéndose al rol de la Secretaría de Bienestar Social y la Comisión Nacional de la Niñez y de la Adolescencia informó en ocasión de su reporte ante el Comité de los Derechos del Niño, que existe una diferencia en la naturaleza de la Comisión y la Secretaría, pues la Secretaría de Bienestar Social es una dependencia de apoyo a las funciones del Presidente de la República en materia de asistencia social y que la Comisión Nacional es una institución creada por la normativa de protección integral y por lo tanto ambas instituciones tienen un rol diferente en las acciones del Estado y se complementan recíprocamente. (Guatemala, 2010). Adicionalmente, conforme al modelo normativo, corresponde a la Secretaría de Bienestar Social la autoridad y responsabilidad de llevar a cabo todas las acciones relativas al cumplimiento de las medidas de protección. (UNICEF, 2012).

Al respecto, el Comité de los Derechos del Niño señaló en su observación final que veía con preocupación la aplicación insuficiente del Sistema de Protección Integral establecido por la Ley PINA y lamenta que entre las instituciones del Estado parte no haya una coordinación horizontal y vertical efectiva. Señala asimismo que la Secretaría de Bienestar Social parece haber asumido la tarea de coordinación del Sistema de Protección Integral. Por ello, le recomienda a Guatemala que contemple la posibilidad de instituir una autoridad de alto nivel que actúe como secretaría de la niñez y la adolescencia a nivel ministerial para coordinar la aplicación de la Convención y sus dos Protocolos. (Comité 2010, Guatemala par. 16 y 17).

La debilidad en cuanto a los mecanismos y procedimientos para hacer efectiva la protección a la infancia también se ve reflejada en un estudio reciente realizado por UNICEF sobre la evaluación de la aplicación de la CDN y la legislación desarrollada en Guatemala, donde se señala que la Ley PINA no tiene una regulación específica sobre cómo deben coordinarse las instituciones responsables del sistema de protección. Existe además debilidad respecto a la regulación procedimientos a nivel municipal y departamental, para asegurar, desde estas instancias, acciones de prevención, detección, atención y reintegración familiar de la niñez vulnerada en sus derechos humanos. (UNICEF, 2012).

Respecto a mecanismos independientes de vigilancia para el cumplimiento de los derechos en el Art. 90 la ley PINA crea la Defensoría de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia con facultades amplias y como dependiente de la institucionalidad ya existente del Procurador de los Derechos Humanos.

En cuanto las asignaciones presupuestarias para el funcionamiento del sistema de protección, la ley establece que la Comisión Nacional funcionara con los aportes de la Secretaría de Bienestar Social. Al respecto, el Comité de los Derechos del Niño ha recomienda a Guatemala que aumente la asignación de recursos humanos, técnicos y financieros a la Comisión Nacional de la Niñez y de la Adolescencia para que pueda desempeñar sus funciones y deberes adecuadamente y que asigne recursos suficientes para la infancia a escala nacional, regional y municipal. (Comité 2010, Guatemala par 22 y 25).

I. Honduras

El Código de la Niñez y la Adolescencia, fue aprobado por el Congreso Nacional de la República mediante Decreto # 73-96 del 31 de mayo de 1996. En el mismo se define que su objetivo es la protección integral de los niños en los términos que consagra la Constitución de la República y la Convención sobre los Derechos del Niño, así como la modernización e integración del ordenamiento jurídico de Honduras. Asimismo, define a la protección integral como el conjunto de medidas encaminadas a proteger a los niños individualmente considerados y los derechos resultantes de las relaciones que mantengan entre sí y con los adultos. (Art. 2).

En el Título I de las Cuestiones institucionales y de los órganos administrativos y judiciales se establece que La Junta Nacional de Bienestar Social será el órgano encargado de coordinar a los sectores públicos y privados para el estudio, promoción, ejecución y fiscalización de las políticas generales de prevención y protección integral a la niñez. (Art. 269).

En el artículo 274 se establece que la Junta Nacional de Bienestar Social creará consejos, procuradurías de NNA u otros organismos de carácter local para que colaboren con ella en su labor de protección y promoción de sus derechos y en la detección de amenazas o violaciones sobre derechos.

La Junta Nacional de Bienestar Social dejó lugar al Instituto Hondureño de la Niñez y la Familia (IHNFA) por medio del Decreto 199-97 del Congreso Nacional de la República que en sus artículos 1 y 2 define la naturaleza y alcance de esta institución que se transformó en la principal autoridad técnica del Estado en las materias de su competencia y que conforme el Decreto deberá tomar en consideración el interés superior de la niñez y la familia en cuanto aspiración suprema y fundamental.

De todas maneras, Honduras reconoce en ocasión de la presentación de su informe periódico ante el Comité de los Derechos del Niño que *“la debilidad para impulsar las reformas que permitirían al IHNFA asumir el papel que la ley le otorga, ha tenido efectos adversos y en repetidas ocasiones se ha llevado al debate público su desaparición.”* Asimismo, resalta que la antigua Junta Nacional de Bienestar Social operaba en un contexto de políticas asistenciales y filantrópicas. En el proceso de readecuación institucional se procedió a reducir y/o eliminar programas y servicios que no encajaban dentro del mandato del IHNFA y a definir los nuevos programas; sin embargo, el IHNFA continúa ejecutando programas y actividades de prestador de servicios en detrimento de su función como rector de las políticas de infancia. (Comité de los Derechos del Niño – Informe Honduras, 2006).

Por ello, el Comité de los Derechos del Niño resaltó en sus observaciones finales que le preocupa la falta de una estructura institucional adecuada para que el IHNFA pueda cumplir eficazmente su mandato de coordinación en todo el país y la falta de recursos humanos y financieros en el Instituto. (Comité, Honduras 2007).

La crisis del modelo institucional que surge en el informe del Estado ante el Comité, se habría profundizado y se daría paso a la creación de la Defensoría Nacional de la Niñez, ente que vendría a sustituir el rol del Instituto Hondureño de la Niñez y la Familia (IHNFA). Para ello el 27 de agosto del 2012 se presentó ante el Congreso Nacional, el Proyecto de creación de la Defensoría Nacional de la Niñez. por parte de una Comisión interinstitucional integrada entre otros por una Comisión interinstitucional integrada por la Secretaria de Justicia y Derechos Humanos, el Instituto Hondureño de la Niñez y la Familia (IHNFA), la Fiscalía Especial de la niñez, la Red de Instituciones por los Derechos de la Niñez (COIPRODEN), el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y la Agencia de los estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), comparecieron ante el pleno del Congreso Nacional para presentar la propuesta para el cierre del IHNFA y la creación de la Defensoría Nacional de la Niñez. (http://www.sjdh.gob.hn/?q=20120822_Cierre_del_IHNFA_y_creacion_de_la_defensoria_Nacional_de_la_Ninez)⁶.

⁶ Ver también <http://www.elheraldo.hn/Secciones-Principales/Al-Frente/Honduras-Defensoria-Nacional-de-la-Ninez-fungira-como-rector-de-derechos>; <http://www.hondudiario.com/content/presentan-propuesta-ante-el-cn-para-creacion-de-la-defensor%C3%ADa-nacional-de-la-ninez>. Información proporcionada y corroborada con la oficina de UNICEF en Honduras.

J. México

La Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos que fuera reformada en el año 2011 establece en el artículo 4 que en todas las decisiones y actuaciones del Estado se velará y cumplirá con el principio del interés superior de la niñez, garantizando de manera plena sus derechos y que este principio deberá guiar el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas públicas dirigidas a la niñez. Adicionalmente, la reforma del Art 73 establece la facultad de expedir leyes que establezcan la concurrencia de la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de derechos de niñas, niños y adolescentes, velando en todo momento por el interés superior de los mismos y cumpliendo con los tratados internacionales de la materia, de los que México sea parte.

En el año 2000 el Congreso de los Estados Unidos Mexicanos adoptó la Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes que establece que sus disposiciones son de orden público, interés social y de observancia general en toda la República Mexicana y tiene por objeto garantizar a niñas, niños y adolescentes la tutela y el respeto de los derechos fundamentales reconocidos en la Constitución. Según la misma ley, la Federación, el Distrito Federal, los estados y los municipios en el ámbito de su competencia, podrán expedir las normas legales y tomarán las medidas administrativas necesarias a efecto de dar cumplimiento a la ley (Art. 1) y procurarán implementar los mecanismos necesarios para impulsar una cultura de protección de los derechos de la infancia, basada en el contenido de la CDN. (Art. 5). Conforme la ley La Federación, el Distrito Federal, los Estados y Municipios serán instancias especializadas con funciones de autoridad para la efectiva procuración del respeto de tales derechos. (Art. 48) y le corresponde al Gobierno Federal promover convenios de coordinación a efecto de realizar acciones conjuntas para la procuración, protección y defensa de los derechos de niñas, niños y adolescentes. (Art 50).

Es claro que la Ley de Protección del año 2000, constituyó en su momento un avance, pero ya desde su emisión se anticipaba la carencia de mecanismos para asegurar la efectividad de sus disposiciones y la adecuada coordinación entre diferentes sectores y niveles de gobierno responsables de garantizar los derechos de la infancia y la adolescencia. Ya el Comité de los Derechos del Niño manifestaba en el 2006 su preocupación porque la aplicación de las leyes sea tan compleja debido a la estructura federal del Estado Parte, lo cual da lugar a que las nuevas leyes no se lleguen a aplicar debidamente en los distintos Estados y la necesidad de adoptar las medidas necesarias para armonizar las leyes federales y estatales con la Convención y las normas internacionales pertinentes, a fin de asegurar su aplicación efectiva y que todos los estados apliquen, como cuestión prioritaria, las reformas administrativas institucionales necesarias. (Comité 2006, México. Par 7).

Quien está a cargo de las políticas de protección de la infancia es el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (SNDIF) que tiene como propósito principal coordinar los servicios de asistencia social y entre sus acciones prioritarias se encuentran la promoción y defensa de los derechos de la familia, particularmente la de los NNA. El SNDIF depende de la Secretaría de Salud como institución de asistencia social sin competencia para obligar y/o articular a otras secretarías.

La discusión actual se centra sobre la necesidad de dictar un nuevo ordenamiento que sea capaz de concretar mecanismos específicos que permitan instrumentar un verdadero Sistema Nacional de Protección Integral de los Derechos de la Infancia. (Nota en El Universal – “Es necesario abrir a debate una nueva legislación de infancia” Susana Sottoli Representante de UNICEF en México. 16 de abril de 2012. eluniversal.com.mx). Con la facultad otorgada por el art 73 en ocasión de la reforma de la Constitución en el año 2011, el Congreso tendría ahora las atribuciones necesarias para sancionar una nueva ley de protección integral que incluya el establecimiento de una nueva institucionalidad a nivel Federal y también a nivel descentralizado que en conjunto constituya un verdadero sistema de protección integral de la infancia.

K. Nicaragua

En la Constitución de Nicaragua en el artículo 71 se establece que la niñez goza de protección especial y de todos los derechos que su condición requiere, por lo cual tiene plena vigencia la CDN.

La ley 287 es la que establece el Código de la Niñez y la Adolescencia (1998) y en el artículo 56 se define que la Política Nacional de Atención y Protección Integral de los derechos de NNA es de naturaleza pública y se formulará y ejecutará a través de un Consejo multisectorial establecido por el Estado, de responsabilidad compartida del gobierno y las distintas expresiones de la sociedad civil organizada.

Esa Política Nacional de Atención Integral estaría compuesta por: Políticas sociales básicas que se caracterizan por los servicios universales a los que tienen derecho NNA; Políticas asistenciales a los que se encuentren en situaciones de extrema pobreza; Políticas de protección especial a los que estén en situación de amenaza de sus derechos y Políticas de garantías, dirigidas a garantizar los derechos en relación a la justicia penal especializada (Art. 57) las cuales se promoverá su ejecución en forma descentralizada en las Regiones Autónomas, Municipios y comunidades (Art. 60).

A su vez la ley 287 crea el Consejo Nacional de Atención y Protección Integral a la Niñez y la Adolescencia, el que estará integrado por organismos gubernamentales y de la sociedad civil. (Art. 62). Su organización ha sido regulada por ley 351 de la Asamblea Nacional y en julio de 2000 se aprobó a través del Decreto 63-2000 el Reglamento General de esta Ley.

De acuerdo a la ley 351, el Consejo de Atención y Protección Integral a la Niñez y la Adolescencia es el órgano rector para formular y coordinar la ejecución de la política nacional de atención y protección integral a la niñez y la adolescencia. El Consejo estará adscrito a la Presidencia de la República y fungirá como instancia de articulación entre las instituciones de gobierno y de coordinación con los otros poderes del estado y la sociedad civil organizada.

El Consejo que según la ley 351 debería reunirse una vez por mes, estaría conformado por nueve representantes de ministerios e institutos gubernamentales, incluyendo la procuraduría para la defensa de los derechos humanos y tres Representantes que integran la Federación de Coordinadora de Organismos no Gubernamentales que trabajan con la niñez y adolescencia, un representante de las niñas, niños y adolescentes, un representante de la Cruz Roja Nicaragüense y un representante del Consejo Superior de la Empresa Privada.

Sin embargo, con las reformas a la Ley 290 en febrero del 2007 y Acuerdo Presidencial N° 157-2007, de Marzo del 2007 se reasignan al Ministerio de la Familia, Adolescencia y Niñez la responsabilidad de la ejecución de acciones integrales en beneficio de grupos de población vulnerable, entre ellos la niñez.

Respecto a este cambio, el Comité de los Derechos del Niño en sus observaciones finales, lamentó que el Consejo Nacional de Protección Integral a la Niñez y la Adolescencia (establecido en virtud del Código de la Niñez y la Adolescencia a nivel presidencial anteriormente a cargo de coordinar las políticas sobre la infancia, haya perdido su autoridad por la Ley N° 290 y que ahora forme parte del Ministerio de la Familia, Adolescencia y Niñez (MIFAN), lo cual repercute en la coordinación general, entre otros, con la sociedad civil. Le preocupa además que un nuevo Sistema Nacional de Bienestar Social haya asumido la coordinación general de la política social, incluida la relativa a la infancia, y que, en consecuencia, la promoción y protección de los derechos de NNA haya perdido en especificidad y transparencia. Por ello, El Comité recomendó al Estado parte que considere intensificar el liderazgo y la coordinación del CONAPINA, según lo estipulado en el Código de la Niñez y la Adolescencia, y, a ese respecto, que integre las funciones y las actividades del MIFAN y del Sistema Nacional de Bienestar Social para garantizar la existencia de un sistema global y bien estructurado de promoción y protección de los derechos del niño. (Comité 2010, Nicaragua par. 10 y 11).

Según un informe de la Federación Coordinadora Nicaragüense de Organizaciones No Gubernamentales que trabajan con la Niñez y la Adolescencia, desde el 2008 existe una paralización de las funciones de la CONAPINA y no ha habido sesiones del Consejo. (CODENI, 2012).

Finalmente el Comité recomendó a Nicaragua que el Código de la Niñez y la Adolescencia siga siendo el marco jurídico general, complementado por leyes nuevas y específicas, como el nuevo Código de Familia, que todavía no se ha adoptado, y asigne los recursos humanos, técnicos y financieros adecuados para la plena aplicación del Código de la Niñez y la Adolescencia y todas las leyes relativas a la protección y promoción de los derechos del niño. (Comité 2010, Nicaragua par. 9).

L. Panamá

La Constitución Política de la República de Panamá en su última reforma de 2004 incluye la protección de niños, niñas y adolescentes como uno de los deberes fundamentales del Estado (artículo 56).

En el último informe periódico presentado por Panamá ante el Comité de los Derechos del Niño se reconoce que es necesaria la adopción de un sistema integral para la protección de los derechos de la niñez y la adolescencia, acorde con los compromisos contraídos con la ratificación de la Convención, y que es impostergable la aprobación de una ley de protección integral de la niñez y la adolescencia y la creación de una entidad especializada encargada de coordinar y articular la política nacional para la niñez y la adolescencia. (Comité de los Derechos del Niño. Tercer y cuarto informes periódicos de Panamá, 2011 Par 5). En esa línea, el Comité de los Derechos del Niño en su observación final respecto a Panamá, señaló que el Estado parte debe adoptar las medidas necesarias para aprobar una ley general de los derechos del niño, en la que los niños sean titulares de derechos en lugar de objeto de protección. (Comité, Panamá 2011 par 10).

Además de no contar con un sistema de protección integral, ha habido reiterados cambios respecto a la institucionalidad sobre infancia. En el 2005 se realizó una reorganización del Ministerio de la Juventud, la Mujer, la Niñez y la Familia transformándose en el nuevo Ministerio de Desarrollo Social. Así mismo en su oportunidad se estableció el Consejo Nacional de la Niñez y la Adolescencia dependiente del Ministerio de Desarrollo Social (UNICEF, 2011). En el año 2009 mediante Ley 14 se creó la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia (SENNIAF) como entidad pública descentralizada con la responsabilidad de coordinar, articular, ejecutar y dar seguimiento a las políticas de protección integral y mediante Decreto Ejecutivo N° 201 del 27 de noviembre se estableció el Consejo Asesor de la Primera Infancia, integrado por instituciones del sector social.

Respecto a estos cambios institucionales, el Comité manifestó su preocupación por la sustitución del Consejo de la Niñez y la Adolescencia por la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia cuyo mandato y potestad para coordinar a todas las entidades del Estado parte dedicadas a los derechos de NNA no están claros. El Comité señaló también que la Secretaría cuenta con recursos humanos y presupuestarios insuficientes para desempeñar sus responsabilidades, incluido el hecho de que, a pesar de su mandato nacional, su alcance geográfico se limita a la ciudad de Panamá. (Comité, Panamá 2011 par 11).

Por último, en cuanto a la existencia de un mecanismo independiente para la supervisión de la aplicación de la Convención, la Defensoría del Pueblo, mediante Resolución 10 de 2003 estableció la Delegación Especial para Asuntos de la Niñez y la Juventud. Sin embargo, el Comité de los Derechos del Niño ha manifestado su preocupación por la información recibida respecto a la falta de personal especializado en los derechos del niño y la escasez de los recursos financieros asignados a esa Delegación. (Comité, Panamá 2011 par 15).

M. Paraguay

La constitución en su artículo 54 establece que la familia, la sociedad y el Estado tienen la obligación de garantizar al niño su desarrollo armónico e integral, así como el ejercicio pleno de sus derechos y los derechos del niño, en caso de conflicto, tienen carácter prevaleciente.

En el año 2001, con la aprobación de la Ley 1680/01 se adoptó el Código de la Niñez y la Adolescencia y se establece un Sistema Nacional de Protección y Promoción Integral de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia el cual se encuentra regulado expresamente en el Libro II, Título I del Código de la Niñez y la Adolescencia, donde se crean los organismos que forman parte del sistema, se establecen sus integrantes y sus funciones.

En el artículo 37 se establece el modelo de Sistema Nacional de Protección y Promoción Integral a la Niñez y Adolescencia, cuya función es preparar y supervisar la ejecución de la política nacional destinada a garantizar la plena vigencia de los derechos del niño y del adolescente. El Sistema regula e integra los programas y acciones a nivel nacional, departamental y municipal, dando lugar a una estructura descentralizada.

Según el informe periódico presentado por el Paraguay ante el Comité de los Derechos del Niño, el Sistema de Protección Integral está integrado por el Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia, Consejos Departamentales de la Niñez y la Adolescencia, Consejos Municipales de la Niñez y Adolescencia y Consejerías Municipales por los Derechos del niño, niña y adolescente y finalmente la Secretaría Nacional de la Niñez y la Adolescencia se constituye en la autoridad central para la articulación y coordinación entre las instituciones que trabajan en el ámbito de la niñez. (Comité, 2009. Informe periódico Paraguay par. 109).

La Secretaría Nacional de la Niñez y la Adolescencia (SNNA), creada por Decreto presidencial N° 15201 de 31 de octubre del 2001, se constituye en órgano dependiente del poder ejecutivo con facultades para la coordinación entre los distintos niveles de organización del Sistema Nacional de Promoción y Protección Integral, siendo responsable de la ejecución de planes, programas y proyectos que permiten impulsar políticas públicas dirigidas a la atención efectiva de los problemas sociales que afectan a los derechos de la niñez y la adolescencia. (Art. 41 Código de Niñez).

El Sistema de Protección se integra con el Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia cuya principal función es la formulación de políticas para la promoción, atención y protección de los derechos del Niño y Adolescente y está integrado por un representante de la Secretaría Nacional de la Niñez y Adolescencia; el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social; el Ministerio de Educación y Cultura; los organismos no gubernamentales de bien público y sin fines de lucro de cobertura nacional; el Ministerio de Justicia y Trabajo; el Ministerio Público; el Ministerio de la Defensa Pública; y los Consejos Departamentales. (Art. 42 y 43).

El Código prevé la creación de Consejos Departamentales de la Niñez y la Adolescencia para aprobar los planes y programas para el departamento y apoyar la ejecución de los mismos y apoyar a las municipalidades del Departamento para la ejecución de los programas respectivos. Estos Consejos estarán integrados por representante del Gobernador, la Junta Departamental, los respectivos secretarios departamentales de salud y educación, las organizaciones no gubernamentales de bien público y sin fines de lucro del departamento y las organizaciones de niños del departamento y los consejos municipales. (Art. 44 y 45). Asimismo se prevé la creación de Consejos Municipales de la Niñez y Adolescencia en cada Municipio (Art. 46).

Finalmente, el Sistema de Protección se completa con órganos ejecutivos a nivel municipal como son las Consejerías Municipales por los Derechos del niño, niña y adolescente (CODENI) cuya finalidad es la atención directa y la promoción y defensa de los derechos del niño y del adolescente. La Consejería estará a cargo de un Director y tendrá una integración interdisciplinaria (Art. 48 y 49). La CODENI depende de la Municipalidad de cada comunidad, conforme a las necesidades y la disponibilidad de recursos humanos y materiales.

De acuerdo a la información proporcionada por el Paraguay al Comité de los Derechos del Niño se habrían conformado en los 17 departamentos geográficos, los consejos departamentales de niñez y adolescencia, a los efectos de coordinar los programas dirigidos al sector con los consejos municipales y las CODENI y actualmente están instaladas 188 CODENI de los 231 municipios que tiene el Paraguay. (Comité, 2009. Informe periódico Paraguay par. 109 y 110).

El modelo de sistema de protección creado por el Código de la Niñez y Adolescencia ha recibido una buena acogida por parte del Comité de los Derechos del Niño en sus observaciones finales al afirmar su satisfacción con el establecimiento de nuevas instituciones del ámbito de los derechos del niño como la Secretaría Nacional de la Niñez y la Adolescencia y las Consejerías Municipales por los Derechos del Niño, Niña y Adolescente, en coordinación con el Consejo Nacional de la Niñez y la Adolescencia y los correspondientes consejos municipales y departamentales. Sin embargo, señaló que le preocupa que muchos consejos municipales y departamentales todavía no hayan sido elegidos y la ausencia de consejerías municipales en cerca de 30 municipios, y la falta de coordinación efectiva entre esas consejerías y la Secretaría Nacional. Por ello, recomienda que el Paraguay refuerce la implementación del Sistema fortaleciendo el papel del Consejo Nacional de la Niñez y la Adolescencia, instar a los departamentos y municipios a que designen a sus respectivos consejos de la niñez y la adolescencia y estableciendo consejerías en cada municipio del país con el fin de asegurar su representación en todo el país y para todos los niños. (Comité 2010, Paraguay par 10 y 11).

En cuanto a un mecanismo independiente de derechos humanos para la vigilancia y protección de los derechos de NNA en el mes de octubre del año 2005 se creó el Departamento de Niñez y Adolescencia de la Defensoría del Pueblo. El Jefe del Departamento de Niñez y Adolescencia es responsable de tomar intervención en casos en donde se vulneren los derechos humanos de la niñez y la adolescencia, como delegado de la niñez y la adolescencia del Defensor del Pueblo, ya sea en el ámbito judicial, administrativo o entre particulares, velando por la observancia de los derechos humanos en los procesos judiciales y siendo responsable además de la promoción de estos derechos en todos los ámbitos. (Comité, 2009. Informe periódico Paraguay par.122). Al respecto, el Comité expreso su preocupación que su mandato no sea lo suficientemente claro para permitirle actuar con eficacia en defensa de los intereses del niño y recomienda que se adopte medidas para promover el funcionamiento eficaz de la Defensoría y la difusión efectiva de sus informes entre la población en general, especialmente los niños, y que se cerciore de que los mecanismos de queja sean fácilmente accesibles. (Comité 2010, Paraguay par 15).

Por último, en lo que se refiere a los recursos, el Código de la Niñez establece que el Sistema será financiado con recursos previstos en el Presupuesto General de la Nación y en los respectivos presupuestos Departamentales y Municipales sin especificar porcentajes ni fuentes explícitas de esos fondos. (Art 38). Este aspecto ha llevado al Comité de los Derechos del Niño a recomendar que asigne recursos suficientes para los niños a nivel nacional y municipal, de conformidad con el artículo 4 de la Convención y asegure la elaboración transparente y participativa del presupuesto mediante el diálogo y la participación del público, especialmente de los NNA. (Comité 2010, Paraguay par 17).

N. Perú

Luego de la ratificación de la CDN por el Estado peruano, en 1992, mediante Decreto Ley N° 26102, se aprobó el Código de los Niños y Adolescentes, derogándose el anterior Código de Menores. Este Código crea un Sistema Nacional de Atención Integral al Niño y el Adolescente, responsable de diseñar las políticas, coordinar los planes y acciones dirigidas a la niñez. Como parte del Sistema, se crea el servicio gratuito de Defensorías del Niño y adolescente, que funciona en gobiernos locales, en instituciones públicas y privadas a nivel nacional, responsable de la promoción, protección y defensa de los derechos de los NNA.

El Sistema es dirigido por un ente rector, creado en 1995, en el Ministerio de la Presidencia, sin embargo, duró poco tiempo con la creación del Ministerio de Promoción de la Mujer y Desarrollo Humano (PROMUDEH) en 1996 mediante Decreto Legislativo No. 866. De esta forma, el ente rector fue desintegrado e incorporado a una Dirección General del PROMUDEH con pérdida de su capacidad de articulación intersectorial. (UNICEF, 2009). Asimismo, la necesidad de una serie de reformas al Código de 1992, llevó a la adopción de un nuevo Código de los Niños y Adolescentes que fue adoptado en el mes de agosto del año 2000 a través de la ley 27337 que mantiene el Sistema

Nacional de Atención Integral al Niño y al Adolescente,. El Código confirmaba que el ente rector del sistema era el PROMUDEH. Sin embargo, posteriormente y mediante Ley Orgánica N° 27779 del 2002, quedó modificada la estructura ministerial del Poder Ejecutivo y se creó el Ministerio de la Mujer y de Desarrollo Social (MIMDES), que sustituyó al PROMUDEH. Por medio de lo dispuesto por la Ley N° 28330 toda mención al PROMUDEH en el marco de la competencia en materia tutelar, que le fuera asignada por la Ley N° 27337, se entenderá referida al MIMDES.

Mediante Decreto Supremo N° 003-2005 del MIMDES se aprobó el Reglamento de Funciones del MIMDES como Ente Rector del Sistema Nacional de Atención Integral al Niño y al Adolescente a fin de cumplir con lo dispuesto por la Convención y el Código y así regular el funcionamiento de los organismos públicos privados o comunales que ejecuten programas y acciones dirigidos a la infancia y la adolescencia. En esta nueva estructura, en el año 2007, la Dirección General de Niños, Niñas y Adolescentes se convierte en una Dirección dependiente de la Dirección General de Familia y Comunidad.

En este sentido, el Comité en su observación final manifestó su preocupación en cuanto que en la reestructuración del Ministerio de la Mujer y de Desarrollo Social (MIMDES), la Dirección General de Niñas, Niños y Adolescentes haya quedado rebajada a la categoría de departamento perjudicando su potencial y eficacia en la coordinación de actividades relativas a la aplicación de la Convención en todos los niveles del Gobierno. (Comité, Perú 2006). No obstante, la Dirección de Niños, Niñas y Adolescentes formuló y coordinó la implementación del Plan Nacional de Acción por la Infancia, instrumento de política concertado multisectorialmente y promovió la creación de defensorías del niño y el adolescente a nivel local y trabajó con un Consejo Nacional de NNA, de carácter consultivo.

El presente año 2012, se cambia la denominación del MIMDES, con el Decreto Legislativo N° 1098 que crea el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables - MIMP, cuya estructura orgánica convierte a la Dirección de NNA en Dirección General de Niñas, Niños y Adolescentes. El MIMP aprobó el Plan Nacional de Acción por la Infancia que articula las políticas a favor de la infancia en el horizonte 2012-2021, continúa con el proceso de creación y fortalecimiento de capacidades de los servicios de defensorías a nivel local, con la perspectiva de construir sistemas locales de protección, pero con limitaciones presupuestales, así como de su capacidad de sostener el apoyo técnico a nivel nacional.

Por último, y de acuerdo al artículo de opinión publicado por UNICEF Oficina del Perú, se conformó una Comisión Revisora del Código del Niño y Adolescente, luego de tres años de trabajo, presentó en el 2011 al Congreso de la República un proyecto de ley que propone la adopción de un nuevo Código de las Niñas, Niños y Adolescentes y que el país evolucione hacia un instrumento jurídico más sólido que el vigente. (Ver artículo de opinión, código para avanzar por Paul Martin, Representante de UNICEF en el Perú en <http://www.unicef.org/peru>). No obstante, este proyecto de código, sometido a dictamen para su aprobación en el Congreso, fue aprobado con modificaciones, una de las cuales estaría vulnerando los derechos de participación, opinión y libertad de expresión de los NNA, al condicionar su ejercicio, a la supervisión de los padres. De igual forma, este proyecto de código incorporó la creación de Consejos Consultivos de NNA en el nivel nacional, regional y local, como parte integrante del Sistema de Atención Integral de NNA, los que han sido eliminados del actual proyecto de ley.

El Sistema también cuenta con la Defensoría del Niño y del Adolescente, definida en el artículo 42 del Código como un servicio de carácter gratuito, que funciona en los gobiernos locales, en las instituciones públicas y privadas y en organizaciones de la sociedad civil, cuya finalidad es promover y proteger los derechos que la legislación reconoce a los NNA. En particular y conforme a las recomendaciones del Comité fue creado posteriormente la Adjuntía para la Niñez y la Adolescencia de la Defensoría del Pueblo. (<http://www.defensoria.gob.pe>).

O. República Dominicana

El 7 de agosto de 2004 se promulgó por el Poder Ejecutivo la Ley N° 136-03, instituyendo el Código para el Sistema de Protección y los Derechos Fundamentales de los Niños, Niñas y Adolescentes que da base y fundamento jurídico al sistema de protección y los derechos fundamentales de los NNA. Dicho código entró en vigencia plena doce meses después de su promulgación y publicación. El diseño legal e institucional integrado en los Libros II, III y IV de la Ley N° 136-03 se considera como Sistema Nacional de Protección.

En el artículo 51 se define al Sistema Nacional de Protección de los Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes como el conjunto de instituciones, organismos y entidades, tanto gubernamentales como no gubernamentales, que formulan, coordinan, integran, supervisan, ejecutan y evalúan las políticas públicas, programas y acciones a nivel nacional, regional y municipal para la protección integral de sus derechos.

El Sistema Nacional de Protección tiene por finalidad garantizar los derechos de la niñez y la adolescencia y la promoción de su desarrollo integral mediante la coordinación de políticas y acciones intersectoriales e interinstitucionales. (Art 52) y se define su integración de la siguiente manera:

- a) Organismos de definición, planificación, control y evaluación de políticas: Directorios del Consejo Nacional y del Municipal
- b) Organismos de ejecución de políticas: Oficina Nacional, Municipal y entidades públicas y privadas de atención
- c) Organismos de protección, defensa y exigibilidad de derechos: Las juntas locales de protección y restitución de derechos
- d) Tribunales de Niños, Niñas y Adolescentes, Jueces de Ejecución, Cortes de Apelaciones, Suprema Corte de Justicia
- e) Defensoría Técnica
- f) Ministerio Público de Niños, Niñas y Adolescentes.

De acuerdo al Art. 418 el Consejo Nacional para la Niñez y la Adolescencia (CONANI) que ya existía anteriormente al Código, es ahora la entidad máxima de dirección del Sistema Nacional de Protección que formula, aprueba, evalúa, fiscaliza, coordina y da seguimiento a las políticas públicas en materia de niñez y adolescencia, y a tales fines se integra y rige a los órganos siguientes:

- a) Un Directorio Nacional
- b) Una Oficina Nacional
- c) Las oficinas regionales
- d) Los directorios municipales
- e) Las oficinas municipales
- f) Las juntas locales de protección y restitución de derechos.

A su vez el CONANI tiene un Directorio Nacional que está integrado por la presidencia del CONANI; y representantes de la Secretaría de Estado de Educación; la Secretaría de Estado de Salud Pública y Asistencia Social; la Secretaría de Estado de la Mujer; la Secretaría de Estado de Trabajo; la Procuraduría General de la República; la Liga Municipal Dominicana; Dos representantes de las ONG del área de la infancia; representante de la Iglesia Católica y de las iglesias evangélicas; representante del sector empresarial y del sector sindical.

La Oficina Nacional es una instancia encargada de dar apoyo técnico al CONANI, y ejecutar las decisiones emanadas del Directorio, coordinada por un gerente general, bajo la supervisión del

presidente del Consejo. (Art. 433). Siendo sus principales funciones: El diseño de políticas planes y programas a ser sometidos al Directorio Nacional, la elaboración de reglamentos y el diseño, promoción y ejecución de mecanismos de control, monitoreo y supervisión de planes y programas desarrollados por entidades públicas y privadas.

El Directorio Municipal es el órgano municipal homólogo en funcionamiento al Directorio Nacional, para tal fin se articulará con las oficinas municipales y las juntas locales de protección y que tiene como principal función la de aprobar la adaptación en el municipio de las políticas, normas y reglamentos aprobados por el Directorio Nacional. (Art. 437 y 438). Los directorios municipales estarán integrados de manera paritaria por representantes de instituciones gubernamentales y no gubernamentales. (Art. 439).

Las Oficinas Municipales son las instancias operativas encargadas de brindar apoyo técnico a las instancias locales del Consejo, para hacer viables la aplicación de las políticas y normas aprobadas por los directorios nacional y municipal, bajo la supervisión técnica de la Oficina Nacional. (Art 445).

Por último, integran el Sistema Las Juntas Locales de protección y restitución de derechos como instancias descentralizadas en el nivel municipal. (Art. 464). Las Juntas reciben las denuncias sobre amenaza, vulneración o violación flagrante de los derechos de los niños, niñas y adolescentes en su localidad y actúan de oficio ante la sospecha de amenaza, vulneración o violación flagrante de los derechos de niños, niñas y adolescentes y ordenar las medidas de protección y restitución de derechos. (Art. 465).

Como se puede observar el modelo de sistema de protección integral creada por el Código es un sistema complejo que crea diferentes instituciones a nivel nacional, regional y municipal.

En un estudio de UNICEF sobre el balance en cuanto la implementación del Sistema de Protección creado por el Código al 2007 se señalaba que las Oficinas Regionales han sido creadas en su totalidad, aunque varias de ellas han tenido que asumir la dualidad de ser oficina regional y municipal, sobre todo para el municipio cabecera. En cambio el balance es menos positivo en cuanto la creación de los directorios. Según el informe de país al Comité de Derechos del niño⁷ CONANI ha conformado y capacitado (34) Directorios Municipales, de los cuales solo nueve (9) cuentan con las demás estructuras locales que de conformidad con la ley deben acompañarle en sus funciones. Actualmente existen 155 municipios a nivel nacional (UNICEF, 2008). Por resolución 02/2011 del directorio nacional CONANI se aprobó la constitución de 9 juntas locales de protección y restitución de Derechos. Según la propia información proporcionada por la CONANI en su página web existirían en la actualidad solo 11 oficinas municipales. (<http://www.conani.gov.do/Nosotros/regionales.html>).

Al respecto, el Comité de los Derechos del Niño en sus observaciones finales respecto a República Dominicana expresó su preocupación por la lentitud con la que se crean las estructuras administrativas contempladas en la Ley N° 136-03 en todos los niveles, y especialmente en los planos municipal y local. Por ello, recomendó que adopte medidas para reestructurar los sistemas judiciales y administrativos en particular a nivel provincial, municipal y local. (Comité 2008, República Dominicana Par 8 y 9).

Adicionalmente, el Comité ha puesto en duda la posibilidad del CONANI de coordinar todo el sistema y ha recomendado que el Estado Parte adopte medidas para reforzar la coordinación del Sistema de Protección y los derechos fundamentales de niños, niñas y adolescentes en los sectores tanto judicial como administrativo y a todos los niveles. (Comité 2008, República Dominicana Par 14).

En cuanto la existencia de un mecanismo para la supervisión independiente, el Comité observa que en 2001 (también incorporado en la Constitución reformada en el 2010) se crearon por ley un Defensor del Pueblo y un Defensor Adjunto para la Niñez y la Juventud, pero le preocupa el hecho de que ambos puestos sigan vacantes desde entonces. (Comité 2008, República Dominicana Par 15).

⁷ Informe III, IV y V ante el Comité de Derechos del Niño. República Dominicana julio 2010.

En lo que respecta a las fuentes de recursos para financiar la múltiple institucionalidad que conforma el Sistema de Protección es destacable lo dispuesto en el artículo 448 del Código en cuanto establece en forma explícita que por medio del Presupuesto de Ingresos y ley de Gastos Públicos se asignará un presupuesto anual específico al CONANI, equivalente a un mínimo del 2% del presupuesto nacional. Adicionalmente, se establece que todos los ayuntamientos a nivel nacional, dispondrán de una asignación presupuestaria mínima del 5% del total de los recursos ordinarios anuales que perciban, destinadas a la ejecución de programas y acciones específicas para la protección de los derechos de la niñez y la adolescencia de su municipio. (Art. 449).

P. Venezuela (República Bolivariana de)

En el Artículo 78 de la Constitución de Venezuela (República Bolivariana de) se establece que los NNA son sujetos plenos de derecho y estarán protegidos por la legislación, órganos y tribunales especializados. Se deberá asegurar con prioridad absoluta su protección para lo cual se tomará en cuenta su interés superior en las decisiones y acciones que les conciernan. Por último, la Constitución ordena al Estado a promover su incorporación progresiva a la ciudadanía activa, y crear un sistema rector nacional para la protección integral de los niños, niñas y adolescentes.

Con la adopción en el año 2000 de la Ley Orgánica para la Protección de Niños, Niñas y Adolescentes (LOPNNA) y posterior reforma en el 2007 se crea una nueva estructura administrativa para el Sistema Nacional de Protección de los derechos los NNA.

El Sistema de Protección del Niño y del Adolescente es definido como el conjunto de órganos, entidades y servicios que formulan, coordinan, integra, orientan, supervisar, evalúan y controlan las políticas, programas y acciones de interés público a nivel nacional, estatal 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 Sistema de Protección está integrado por:

- a) Ministerio del poder popular con competencia en materia de protección integral de niños, niñas y adolescentes
- b) Consejos de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes y Consejos de Protección de Niños, Niñas y Adolescentes
- c) Tribunales de Protección de Niños, Niñas y Adolescentes y Sala de Casación Social del Tribunal Supremo de Justicia
- d) Ministerio Público
- e) Defensoría del Pueblo
- f) Servicio Autónomo de la Defensa Pública
- g) Entidades de Atención
- h) Defensorías de Niños, Niñas y Adolescentes
- i) Los consejos comunales y demás formas de organización popular.

En el artículo 133 (reforma 2007) se establece que el órgano rector será el Ministerio del Poder Popular con competencia en materia de protección integral de NNA siendo sus atribuciones definir las políticas del Sistema Rector Nacional para la Protección Integral de los mismos y aprobar los lineamientos y directrices generales, de carácter imperativo y obligatorio cumplimiento, del Sistema Rector Nacional para la Protección Integral de NNA. Según la información proporcionada por la República Bolivariana de Venezuela en el informe ante el Consejo de Derechos Humanos para el Examen Periódico Universal, la rectoría de la LOPNNA finalmente es ejercida por el Instituto

Autónomo Consejo Nacional de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes adscrito al Ministerio del Poder Popular para las Comunas y Protección Social: (<http://www.idena.gob.ve/>). (Consejo Derechos Humanos, 2011).

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 NNA, el cual tiene como finalidad garantizar sus derechos colectivos y difusos. Como ente de gestión del Sistema de Protección Integral ejerce funciones deliberativas, contraloras y consultivas. (Art. 134 reforme 2007). Los Consejos Estadales de Derechos que ordenaba crear la Ley de Protección del 2000 fueron derogados en la reforma de la ley en el 2007.

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 reforma 2007).

También se crean los Consejos de Protección del Niño y del Adolescente —que deberá haber uno en cada municipio— órganos administrativos que, en cada municipio y por mandato de la sociedad, se encargan de asegurar la protección en caso de amenaza o violación de los derechos y garantías de uno o varios niños a adolescentes, individualmente considerados. Estos consejos son permanentes y tienen autonomía funcional. (Art. 158). Son sus atribuciones dictar las medidas de protección, excepto las de adopción y colocación familiar o en entidad de atención, que son exclusivas del tribunal de protección de niños, niñas y adolescentes, ejecutar sus medidas de protección y decisiones administrativas, pudiendo para ello requerir servicios públicos o el uso de la fuerza pública, o la inclusión del niño, niña o adolescente y su familia en uno o varios programas y denunciar ante el ministerio público cuando conozca o reciba denuncias de situaciones que configuren infracciones de carácter administrativo, disciplinario, penal o civil contra niños, niñas y adolescentes. (Art. 160).

La LOPNNA crea también las Defensorías del Niño y del Adolescente definidas como servicio de interés público, organizado y desarrollado por el municipio o por la sociedad, con el objetivo de promover y defender los derechos de niños y adolescentes. La ley prevé que los propios NNA puedan solicitar los servicios de la Defensoría del Niño y del Adolescente.

En lo que respecta a los recursos económicos para sostener el sistema de protección integral se crea el Fondo de Protección del Niño y del Adolescente definido como el conjunto de recursos, financieros y no financieros, que a nivel nacional, estatal y municipal queda vinculado, en los términos de esta Ley, a la ejecución de programas, acciones o servicios de protección y atención al niño y al adolescente. Los recursos de los Fondos de Protección del Niño y del Adolescente sólo pueden ser utilizados para financiar programas específicos cuyo objeto sea la protección y atención de niños y adolescentes. (Art 331 y 333). Asimismo, en el artículo 335 se prevé que en el presupuesto nacional, en el de los estados o de los municipios, debe preverse un rubro para el Fondo de Protección del Niño y del Adolescente de la respectiva jurisdicción, al cual se debe asignar recursos suficientes destinados a la protección y atención del niño y del adolescente.

Q. Legislaciones sobre infancia y adolescencia en los países del Caribe

La región del Caribe incluye trece estados insulares independientes de los cuales nueve son de habla inglesa y antiguas colonias británicas. También incluye tres países independientes ubicados en la cuenca del Mar Caribe, Belice, Guyana y Suriname, que tienen estrechos vínculos culturales e

históricos con los Estados insulares. Asimismo se incluye una serie de territorios y protectorados británicos, holandeses, franceses y de Estados Unidos. Aunque se encuentran en la región del Caribe, Cuba y la República Dominicana se consideran usualmente —también en este estudio— como parte de América Latina, de acuerdo a criterios lingüísticos e históricos. (O'Donnell, D.,2004).

Además de la diversidad ya señalada, es también importante resaltar algunos contrastes fundamentales entre los sistemas jurídicos de los países del Caribe de habla inglesa⁸ y los países de América Latina. En la mayoría de los países del Caribe se rigen por un sistema jurídico basado en el derecho anglosajón, es decir, con un fuerte componente consuetudinario y marcado por una definición progresiva e incremental de los derechos, a través de sucesivas reformas sectoriales y parciales.

A nivel constitucional, en la mayoría de las constituciones latinoamericanas se prevén explícitamente la amplia protección de derechos civiles, políticos, sociales y económicos. Por el contrario, las constituciones de los países del Caribe que pertenecen al “Commonwealth” (Ej. Antigua y Barbuda, Bahamas, Barbados, Belice, Dominica, Granada, Jamaica, Saint Kitts y Nevis, San Vicente y las Granadinas, Trinidad y Tabago) se limitan a establecer la estructura y forma de gobierno y a reconocer derechos civiles y políticos, siendo muy limitado o directamente nulo el reconocimiento de los derechos sociales. (Morlachetti, 2010).

Si bien todos los Estados del Caribe han ratificado la Convención sobre los Derechos del Niño (CRC), la mayoría de ellos siguen el sistema del derecho anglosajón que se observa en la mayoría de los Estados del Commonwealth británico por el cual las convenciones y pactos internacionales no se invocan directamente ante los tribunales internos, es decir no son aplicables por sí mismos en el derecho interno. Para poder aplicarlos tienen que ser transformados en leyes internas por el Parlamento o en disposiciones administrativas por los órganos administrativos. A menos que se aplique en virtud de procedimientos normativos nacionales, una norma internacional por sí misma no forma parte de la legislación interna (O'Donnell, D.,2004 y Morlachetti, 2010). Haití constituye una excepción a esta regla en tanto su sistema jurídico es propio del sistema civil y su Constitución reconoce que los tratados ratificados por el país se incorporan como legislación vigente y derogan la legislación existente que sea contraria. (Morlachetti, 2010).

En cuanto a la adopción de legislación específica para la protección de la niñez y adolescencia, a diferencia de la adopción de leyes y/o códigos integrales como en América Latina, la tendencia en el Caribe ha sido adoptar algunas leyes en forma gradual y solo en algunos países, adecuando lentamente su legislación con la Convención sobre los Derechos del Niño. A modo de ejemplo, en el caso de Trinidad y Tabago, El Comité de los Derechos del Niño de este país (2006), resaltó la disposición del Estado de adoptar legislación para ir adecuando su marco normativo a la CDN: a) Ley sobre la Dirección de Protección de la Infancia (Nº 64 de 2000), Ley de disposiciones varias (el niño) (Nº 66 de 2000), por la que se armonizan una serie de leyes que afectan a la infancia; d) Ley Nº 68 (de enmienda) de la infancia, de 2000, en la que se define al niño como persona menor de 18 años de edad; y la Ley de adopción de menores (Nº 67 de 2000), encaminada a regular los procedimientos de adopción. Sin embargo, como se puede observar se trata de esfuerzos compartimentados de ir adoptando gradualmente legislación para ir abarcando diferentes aspectos de los derechos de NNA pero sin un marco legal que garantice la indivisibilidad e interdependencia de todos los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales de NNA.

El caso de Belice sería uno de los casos de mayor recepción de la CDN con la adopción de la ley de familia y niñez (Families and Children Act de 1998 y revisada en 2002) que crea un Comité con la explícita función de promover y monitorear la implementación de la Convención de los Derechos del Niño para asegurar que el gobierno cumpla con sus obligaciones comprometidas con la ratificación de ese tratado. (Morlachetti, A., 2010). Asimismo, es para destacar la positiva incorporación explícita del principio de interés superior en la Constitución de Guyana incluida en la reforma constitucional

⁸ El sistema legal de la mayoría de los Estados de la región el Caribe se basa en el derecho británico mientras que el de Haití se basa en el sistema de derecho civil romano y Surinam en el sistema legal holandés.

del año 2003⁹ y la adopción de legislación específica para la protección de la niñez que establece una agencia específica de protección a la infancia y reconocimiento de derechos y la recepción en la legislación del principio de interés superior en todas las decisiones que se tomen respecto a NNA.

En el caso de Jamaica (analizado con mayor profundidad más adelante) la adopción de la Ley de Atención y Protección de la Infancia ha significado un avance en la adecuación legislativa al receptar algunos de los derechos reconocidos por la CDN, sin embargo se limita a reflejar los tradicionales temas de niñez en situación de abandono, víctimas de abuso, trabajo infantil y adolescentes y jóvenes en conflicto con la ley y la justicia juvenil, lo cual fue advertido oportunamente por el Comité de los Derechos del Niño. (Comité 2003, Jamaica par. 7 y 8). Mucho más grave es que la ley aún vigente establece algunos preceptos claramente contrarios a los estándares de derechos humanos y de la niñez como lo previsto por la sección 24 en el cual se otorga a los padres la potestad de llevar a sus hijos ante la justicia juvenil en el caso que aleguen que son “incontrolables” y ante lo cual la corte puede disponer enviarlo a un centro correccional juvenil, ponerlo al cuidado de otra persona o bajo supervisión de una oficial a prueba.

El Comité de los Derechos del Niño ha expresado reiteradamente su preocupación de que la legislación de la región no incorpora adecuadamente los principios generales reconocidos en la Convención. En general, no se ha legislado para la infancia, sino en forma focalizada para la niñez y la prevención del abuso, o el adolescente en conflicto con la ley. Pero las leyes no abordan los derechos de la niñez y adolescencia en su totalidad, sino en forma fragmentada y desde una visión unidimensional. (O'Donnell, D., 2004).

En ese sentido, el Comité de los Derechos del Niño en sus observaciones finales les ha solicitado a Antigua y Barbuda (2004)¹⁰, Bahamas (2005)¹¹, Barbados (1999)¹², Belice (2005)¹³,

⁹ “The best interest of the child shall be the primary all judicial proceedings and decisions and in all matters concerning children, whether undertaken by public or private social welfare institutions, administrative authorities or legislative bodies.” Art. 38.b. Amendment 2003 to the Constitution of the Cooperative Republic of Guyana.

¹⁰ Comité CDN Antigua y Barbuda, 2004. Párr.10. El Comité acoge con satisfacción la legislación sobre la familia y la iniciativa de reforma de la violencia doméstica, que entraña una revisión general de todas las leyes para garantizar su conformidad con la Convención. Sin embargo, dado que el estudio para realizar esa revisión general se completó en 1992, el Comité expresa cierta preocupación por el lento ritmo de la revisión. Párr.11. El Comité recomienda que el Estado Parte prosiga y aumente sus actividades en relación con la revisión legislativa general con miras a acelerar el proceso de garantizar que su legislación cumpla plenamente los principios y disposiciones de la Convención. Párr. 15. El Comité recomienda que el Estado Parte utilice la prevista reestructuración del Comité Nacional de Aplicación de los Derechos del Niño no sólo para fortalecer sus funciones sino también para establecer un único mecanismo interministerial e intersectorial para la coordinación y evaluación de todas las actividades relativas a la aplicación de la Convención. Se debería dotar a ese órgano de un mandato amplio y recursos humanos y financieros suficientes para realizar eficazmente su labor de coordinación, y debería incluir a miembros de la sociedad civil, expertos en derechos del niño y otros profesionales, así como representantes del Gobierno.

¹¹ Comité CDN Bahamas, 2005. Párr. 11. El Comité recomienda que el Estado Parte acelere la acción encaminada a incorporar los derechos del niño en la Constitución y adopte nuevas medidas para que su legislación vigente sea plenamente compatible con los principios y disposiciones de la Convención, y vele por su aplicación efectiva. Párr. 12. El Comité toma nota de la información que figura en el informe del Estado Parte según la cual el Departamento de Servicios Sociales del Ministerio de Servicios Sociales y Desarrollo Comunitario tiene a su cargo la coordinación de las políticas relativas al niño y la vigilancia de la aplicación de la Convención. Sin embargo, preocupa al Comité la falta de un mecanismo de coordinación interministerial. Párr. 13. El Comité recomienda que el Estado Parte establezca un órgano interministerial con un mandato claramente definido y recursos financieros y humanos suficientes para lograr una coordinación eficaz entre todos los agentes que participan en la aplicación de la Convención.

¹² Comité CDN Barbados, 1999. Párr. 8 El Comité se siente preocupado porque el Estado Parte aún no ha tenido debidamente en cuenta la necesidad de examinar detenidamente la legislación vigente para verificar su conformidad con las disposiciones de la Convención. El Comité observa que subsisten incoherencias, especialmente en las esferas de la definición del niño, la aceptabilidad de algunas formas de maltrato físico y la justicia de menores. Párr. 9 El Comité toma nota de los cambios propuestos en las disposiciones administrativas que deberían mejorar la coordinación y las actividades destinadas a aplicar la Convención. No está claro el papel de la Junta de Cuidado del Niño en la coordinación general de las actividades oficiales destinadas a la infancia. El Comité alienta al Estado Parte a que tenga debidamente en cuenta la necesidad de proporcionar recursos suficientes al nuevo Ministerio de

Granada (2010)¹⁴, Dominica (2004)¹⁵, Suriname (2007)¹⁶, Santa Lucía (2005)¹⁷ y Saint Kitts y Nevis (1999)¹⁸ que adopten todas las medidas necesarias para lograr que su legislación y/o implementación

-
- Transformación Social y sus distintas dependencias, a la Junta de Cuidado del Niño y al Comité Nacional de Vigilancia de los Derechos del Niño, así como de delimitar claramente las funciones y responsabilidades de esos organismos, para garantizar la coordinación y la vigilancia más eficaces posibles de la aplicación de la Convención.
- ¹³ Comité CDN Belice, 2005. Párr. 9 El Comité valora los esfuerzos que hace el Estado Parte para armonizar su legislación interna con las disposiciones y los principios de la Convención, que dieron lugar a reformas y enmiendas legislativas recientes, propuestas de reforma del Código Penal y la Ley de la prueba y la revisión de las leyes de Belice finalizada en 2003 por el Comité Nacional para la Familia y la Infancia, que servirá de base para reformas posteriores. Párr.10 El Comité recomienda que el Estado Parte siga redoblando sus esfuerzos para garantizar que su legislación se ajuste plenamente a la Convención, por ejemplo, promulgando un código general de menores.
- ¹⁴ Comité CDN Granada, 2010. Párr. 8. El Comité insta al Estado parte a tomar con carácter prioritario todas las medidas apropiadas para acelerar la aprobación de los proyectos de ley del niño, sobre adopción y atención de la infancia, sobre violencia doméstica y sobre justicia juvenil, y a asegurarse de que se asignan los recursos humanos y financieros necesarios para que, una vez aprobadas estas leyes, sus disposiciones se apliquen plenamente. Párr. 9. El Comité toma nota de que el Estado parte encargó al Ministerio de Desarrollo Social la coordinación y ejecución de las actividades relacionadas con los derechos del niño con otros ministerios y organizaciones no gubernamentales (ONG). Sin embargo, habida cuenta de que la grave falta de recursos humanos obliga al personal del Ministerio de Desarrollo Social a desempeñar múltiples funciones, el Comité expresa su inquietud por la inexistencia de una entidad encargada específicamente de coordinar los distintos ministerios y los niveles nacional, provincial y local, así como de armonizar las políticas nacionales y planes de acción relacionados con los derechos del niño. Párr. 10. El Comité recomienda al Estado parte que mejore la coordinación y la aplicación de la Convención mediante el establecimiento de un órgano nacional de coordinación que pueda elaborar un plan de acción nacional e institucionalizar y fortalecer la coordinación.
- ¹⁵ Comité CDN Dominica, 2004. Párr. 5. Si bien el Comité toma nota de los esfuerzos realizados por el Estado Parte para armonizar su legislación relativa a los niños, le preocupa, sin embargo, que en la legislación vigente no se reflejen plenamente los principios y disposiciones de la Convención. Párr. 6. El Comité recomienda que el Estado Parte adopte todas las medidas necesarias para lograr que su legislación se ajuste plenamente a los principios y disposiciones de la Convención y vele por su eficaz aplicación.
- ¹⁶ Comité CDN Suriname, 2007. Párr. 8 El Comité recomienda que el Estado Parte redoble sus esfuerzos para hacer que las leyes nacionales se ajusten plenamente a la Convención. El Comité insta al Estado Parte a adoptar, con carácter prioritario, todas las medidas apropiadas para agilizar la aprobación de los proyectos de ley pendientes en el Parlamento y para presentar tan pronto como sea posible los proyectos de ley o enmiendas al Parlamento para su examen y aprobación inmediatos. El Comité también recomienda que el Estado Parte ofrezca los recursos humanos adecuados para la plena aplicación de las leyes una vez aprobadas. Párr.10 El Comité celebra la creación en 2001 de la Oficina Nacional de los Derechos del Niño con el mandato, entre otros, de coordinar la aplicación de la Convención. El Comité también celebra la decisión del Estado Parte de reactivar la Comisión Nacional sobre los Derechos del Niño, que asumir una función de coordinación, promoción y supervisión. El Comité toma nota con preocupación, no obstante, de que la Oficina Nacional de los Derechos del Niño no tiene actualmente suficientes recursos humanos o financieros y que la Comisión Nacional sobre los Derechos del Niño quizás no disponga tampoco de los recursos financieros y humanos necesarios. También le preocupa el hecho de que no esté claro cómo van a cooperar estos dos órganos de coordinación. Párr.11 El Comité recomienda que el Estado Parte haga realidad su decisión de reactivar la Comisión Nacional sobre los Derechos del Niño tan pronto como sea posible y que vele por que tanto la Comisión Nacional sobre los Derechos del Niño como la Oficina Nacional de los Derechos del Niño cuenten con recursos financieros y humanos adecuados para llevar a cabo eficazmente sus tareas. El Comité recomienda además que el Estado Parte garantice que estos dos organismos cooperen mutuamente a fin de establecer la coordinación más efectiva en relación con la aplicación de la Convención.
- ¹⁷ Comité CDN Santa Lucía, 2005. Párr. 10. El Comité recomienda que el Estado Parte adopte todas las medidas necesarias para garantizar la plena conformidad de su legislación con las disposiciones y los principios de la Convención. Párr. 11. El Comité toma nota de los diversos ministerios y organizaciones que se ocupan de cuestiones relacionadas con la infancia, pero le sigue preocupando que no exista un órgano que desempeñe oficialmente tareas de coordinación e información en relación con la Convención. Párr. 12. El Comité recomienda que el Estado Parte cree un órgano, por ejemplo un comité nacional interministerial sobre los derechos del niño, con un mandato político y un proceso de aplicación claramente definidos con objeto de coordinar las actividades de los distintos ministerios que se ocupan de cuestiones relacionadas con la infancia.
- ¹⁸ Comité CDN Saint Kitts y Nevis, 1999. Párr. 8. El Comité toma nota de los recientes esfuerzos del Estado Parte para emprender una revisión de la legislación vigente en lo que respecta al niño y la familia. Sin embargo, le preocupa que no se hayan incorporado en su totalidad en la legislación nacional los principios y las disposiciones

se ajuste plenamente a los principios y disposiciones de la Convención y vele por su eficaz aplicación. Adicionalmente, el Comité ha manifestado su preocupación por la falta de un órgano que desempeñe oficialmente tareas de rectoría y articulación con mandato político suficiente para coordinar a los diferentes ministerios que se ocupan de cuestiones relacionadas con la infancia.

De todas maneras, se debe aclarar que es complejo analizar la situación actual del progreso de la legislación, los sistemas institucionales y su efectividad en los países de la región Caribe a través de la información que surge del trabajo de Naciones Unidas, atento que la mayoría de los países de la región del Caribe están muy atrasados en sus obligaciones de presentar reportes ante el Comité de los Derechos del Niño. (UNICEF. Eastern Caribbean, 2011). Al mismo tiempo, existen serias dificultades para acceder a los datos de cada uno de los países, lo cual también señala una significativa debilidad institucional y que dificulta seriamente los esfuerzos tanto para un desarrollo legislativo y político coherente, como para su implementación. Se debe dar prioridad a facilitar el acceso a la información y al desarrollo de los datos pertinentes y la construcción de la capacidad técnica del Estado para la toma de decisiones. La elaboración de sistemas de datos y de producción de información permitirán entre otras cosas el unificar los esfuerzos para el alineamiento de los marco legales, de las políticas y las instituciones a la Convención sobre los Derechos del Niño y consecuentemente la mejora de la promoción y protección de los derechos de la niñez, incluyendo la participación de la sociedad civil en el diseño de la política y también en el monitoreo y vigilancia de las acciones de los estados caribeños. (UNICEF. Eastern Caribbean, 2011).

Los países más atrasados en su cumplimiento de informar al Comité sus progresos en la implementación de la Convención son: Barbados, (último análisis del Comité fue en 1999), Saint Kitts and Nevis (1999) y Saint Vincent and the Grenadines (2002). Pero como se puede observar del análisis aquí realizado la mayoría de los países han sido analizados por el Comité de los Derechos del Niño antes del 2005, es decir ha transcurrido más de 7 años. Esta situación no solo es grave porque implica el incumplimiento de una obligación concreta para aquellos países que han ratificado la Convención sobre los Derechos del Niño¹⁹, sino que además significa substraerse de la vigilancia y monitoreo que ejerce los mecanismos convencionales de Naciones Unidas a través de los llamados órganos de tratados y que hace al dialogo constructivo entre los organismos internacionales, los Estados y la participación activa de la sociedad civil en el mismo.

de la Convención. El Comité recomienda que el Estado Parte trate de garantizar que su legislación se ajuste plenamente a esos principios y disposiciones. El Comité también alienta al Estado Parte a que considere la posibilidad de promulgar un código general de derechos del niño.

¹⁹ Convención sobre los Derechos del Niño. Art. 44. 1. Los Estados Partes se comprometen a presentar al Comité, por conducto del Secretario General de las Naciones Unidas, informes sobre las medidas que hayan adoptado para dar efecto a los derechos reconocidos en la Convención y sobre el progreso que hayan realizado en cuanto al goce de esos derechos: a) En el plazo de dos años a partir de la fecha en la que para cada Estado Parte haya entrado en vigor la presente Convención; b) En lo sucesivo, cada cinco años. 2. Los informes preparados en virtud del presente artículo deberán indicar las circunstancias y dificultades, si las hubiere, que afecten al grado de cumplimiento de las obligaciones derivadas de la presente Convención. Deberán asimismo, contener información suficiente para que el Comité tenga cabal comprensión de la aplicación de la Convención en el país de que se trate. 4. El Comité podrá pedir a los Estados Partes más información relativa a la aplicación de la Convención. 6. Los Estados Partes darán a sus informes una amplia difusión entre el público de sus países respectivos.

IV. Análisis sobre modelos de sistemas de protección integral y su funcionamiento en países seleccionados de América Latina y el Caribe

Esta sección del documento se compone del análisis normativo de los países seleccionados, pertenecientes a cuatro subregiones de América Latina y el Caribe: Ecuador (área andina), El Salvador (Centroamérica), Jamaica (Caribe), y el Uruguay (Cono Sur), y de un estudio cualitativo exploratorio con informantes clave para la identificación de nudos críticos de los modelos de sistemas de protección integral en dichas realidades. Sobre estos países se llevó a cabo un trabajo de campo tendiente a identificar los aspectos positivos y las dificultades que esos modelos de sistemas de protección integral presentan para la vigencia efectiva de los derechos de la niñez y adolescencia. Para tal fin, se trabajó cruzando información proveniente de diferentes fuentes: entrevistas con funcionarios y funcionarias, con referentes de la sociedad civil, mecanismos nacionales de derechos humanos y con funcionarios de UNICEF y otros organismos internacionales. En tal sentido, se empleó una guía de entrevista para cada país con pautas de indagación lo suficientemente flexibles como para captar las problemáticas nacionales que se identifican de las diferentes entrevistas lo que también está condicionado por el rol del informante. Además de la identificación de nudos críticos en los modelos de sistema de protección integral, se propone también identificar en qué medida dichos problemas pueden derivarse de las falencias en la normativa de infancia que le da sustento.

Con la información recolectada y el análisis realizado sobre la base jurídica que fundamenta los modelos de sistemas de protección integral de la infancia y la adolescencia vigentes en cada país, se elaboró este capítulo y se relevaron los principales desafíos que presentan los sistemas integrales de protección de los derechos de la infancia.

A. Ecuador²⁰

La Constitución Política del Ecuador en vigencia desde el 2008 establece una serie de principios y derechos para los NNA. En el artículo 35 se los incluye dentro del grupo que recibirán atención prioritaria y especializada en los ámbitos público y privado.

La Constitución refuerza el reconocimiento de la niñez y adolescencia como sujetos de derechos y obliga al Estado, la sociedad y la familia a promover de forma preferente su desarrollo integral y asegurar el pleno ejercicio de sus derechos explicitando que se atenderá al principio de su interés superior y sus derechos prevalecerán sobre los de las demás personas. (Art 44).

Adicionalmente, dispone que los NNA gozarán de los derechos comunes del ser humano, además de los específicos de su edad y enumera sus derechos a la integridad física y psíquica; a su identidad, nombre y ciudadanía; a la salud integral y nutrición; a la educación y cultura, al deporte y recreación; a la seguridad social; a tener una familia y disfrutar de la convivencia familiar y comunitaria; a la participación social; al respeto de su libertad y dignidad; a ser consultados en los asuntos que les afecten; a educarse de manera prioritaria en su idioma y en los contextos culturales propios de sus pueblos y nacionalidades; y a recibir información acerca de sus progenitores o familiares ausentes, salvo que fuera perjudicial para su bienestar. El Estado garantizará su libertad de expresión y asociación, el funcionamiento libre de los consejos estudiantiles y demás formas asociativas. (Art. 45).

La Constitución de 2008 representa un claro avance en la garantía de derechos de la infancia al reconocer derechos y principios de la CDN al más alto nivel de la pirámide jurídica y que por lo tanto debería guiar el resto de la normativa jurídica de jerarquía inferior.

1. El Código de la niñez y adolescencia de 2003 y el sistema descentralizado de protección integral

El 3 de Enero del 2003 el Congreso Nacional adoptó el Código de la Niñez y Adolescencia que en el artículo primero establece como finalidad la protección integral que el Estado, la sociedad y la familia deben garantizar a todos los niños, niñas y adolescentes que viven en el Ecuador, con el fin de lograr su desarrollo integral y el disfrute pleno de sus derechos. Para este efecto, regula el goce y ejercicio de los derechos, deberes y responsabilidades de los NNA y los medios para hacerlos efectivos, garantizarlos y protegerlos, conforme al principio del interés superior de la niñez y adolescencia y a la doctrina de protección integral.

En el artículo 12 se establece la prioridad absoluta a la niñez y adolescencia en la formulación y ejecución de las políticas públicas y en la provisión de recursos, asegurando el acceso preferente a los servicios públicos y a cualquier clase de atención que requieran. También establecer claramente que los niños, niñas y adolescentes son sujetos de derechos y que los derechos y garantías de la niñez y adolescencia son de orden público, interdependientes, indivisibles, irrenunciables e intransigibles. (Art. 15 y 16).

El Código de la Niñez refleja adecuadamente la CDN al reconocer los principios de interés superior, participación, ejercicio progresivo de los derechos de acuerdo a su grado de desarrollo y madurez y supervivencia y desarrollo. Asimismo el Título III sobre derechos, deberes y garantías se

²⁰ Se agradece para la elaboración de este capítulo sobre Ecuador la colaboración, información y opiniones vertidas de las siguientes personas que fueron consultadas y/o entrevistadas a) Doctora Sara Oviedo, Secretaria Ejecutiva del Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia, actual Candidata de Ecuador al Comité de los Derechos del Niño, b) Licenciada Tamara Merizalde, Directora Ejecutiva del INFA-Instituto de la Niñez y la Familia-Ministerio de Inclusión Económica y Social, c) Doctora Catalina Mendoza Eskola, Secretaria Ejecutiva del Concejo Cantonal de la Niñez y Adolescencia de la ciudad de Cuenca, d) Berenice Cordero. Inversión, políticas y protección, UNICEF Ecuador, e) Santiago Cruz, Director Técnico CNNA, f) Lorena Chávez Ledesma, Coordinadora General de Protección Especial del MIES INFA y g) Rossana Viteri, Directora de Plan Internacional Ecuador.

divide en capítulos sobre derechos relacionados con la supervivencia, derechos relacionados con el desarrollo, derechos de protección y los derechos de participación.

En el Libro Tercero del Código de Niñez y Adolescencia se establece el Sistema Nacional Descentralizado de Protección Integral de La Niñez y Adolescencia que se define como un conjunto articulado y coordinado de organismos, entidades y servicios, públicos y privados, que definen, ejecutan; controlan y evalúan las políticas, planes, programas y acciones, con el propósito de garantizar la protección integral de la niñez y adolescencia.

El Código contempla cinco tipos de políticas de protección integral, a saber: 1) Las políticas sociales básicas y fundamentales, que se refieren a las condiciones y los servicios universales a que tienen derecho todos los NNA; 2) Las políticas de atención emergente, respecto a servicios destinados a la niñez y adolescencia en situación de pobreza extrema, crisis económico-social severa o afectada por desastres naturales; 3) Las políticas de protección especial, encaminadas a preservar y restituir derechos en situaciones de amenaza como maltrato, abuso y explotación sexual, 4) Las políticas de defensa, protección y exigibilidad de derechos de NNA; y 5) Las políticas de participación, orientadas a la construcción de la ciudadanía.

El Código establece que el Sistema Nacional Descentralizado de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia está integrado por tres niveles de organismos (Art 192):

- Organismos de definición, planificación, control y evaluación de políticas de niñez y adolescencia: El Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia y Los Concejos Cantonales de la Niñez y Adolescencia
- Organismos de protección, defensa y exigibilidad de derechos: Las Juntas Cantonales de Protección de Derechos, la Administración de Justicia Especializada de la Niñez y Adolescencia y la Defensoría del Pueblo y Defensorías Comunitarias de la Niñez y Adolescencia
- Organismos de ejecución de políticas, planes, programas y proyectos: entidades públicas y privadas de atención.

DIAGRAMA 1 CÓDIGO DE NIÑEZ Y ADOLESCENCIA. SISTEMA NACIONAL DESCENTRALIZADO DE PROTECCIÓN INTEGRAL DE LA NIÑEZ Y ADOLESCENCIA



Fuente: Elaboración propia.

El Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia es un organismo colegiado de nivel nacional, integrado paritariamente por representantes del Estado y de la sociedad civil, encargado de velar por el cumplimiento de los derechos establecidos en la Ley. Goza de personería jurídica de derecho público y autonomía orgánica, funcional y presupuestaria. Está representado legalmente por su Presidente que es la Ministra de Inclusión Económica y Social (Reemplaza al anterior Ministerio de Bienestar Social) y contará, con un Vicepresidente, que será elegido de entre los cuatro representantes de la sociedad civil. (Art 194).

El Código establece que las decisiones del Consejo Nacional son de carácter obligatorio para todas las instancias componentes del Sistema. (Art 194 in fine).

El Consejo se constituye como el organismo rector del Sistema Nacional Descentralizado de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia cuya función principal es la de definición y vigilancia del cumplimiento de la política pública de protección integral a la niñez y adolescencia. En octubre de 2004, mediante Resolución N° 022, el Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia aprobó el Plan nacional decenal de protección integral de la niñez y adolescencia 2004-2014, primer documento de planificación con enfoque de derechos. (Comité de los Derechos del Niño. Cuarto informe periódico que los Estados partes debían presentar en 2007. Ecuador, 2009 Par 26).

Entre sus funciones se encuentran las de formular las directrices generales, a nivel nacional, para la organización del Sistema Nacional Descentralizado de Protección Integral y coordinar su aplicación con los Concejos Cantonales; Promover la creación y fortalecimiento de los Concejos Cantonales de la Niñez y Adolescencia y de las Juntas Cantonales de Protección de Derechos; Vigilar que todos los actos ejecutivos, judiciales, legislativos y administrativos respeten y garanticen los derechos de niños, niñas y adolescentes; Vigilar que las asignaciones presupuestarias estatales y de otras fuentes permitan la ejecución de las políticas fijadas por el Consejo Nacional, y formular recomendaciones al respecto; administrar el Fondo Nacional para la Protección de la Niñez y Adolescencia y transferir oportunamente los recursos que corresponden a los Fondos Cantonales de Protección. (Art. 195).

El Consejo Nacional cuenta con una Secretaría Ejecutiva que es una instancia técnico-administrativa no decisoria del Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia, encargado de la coordinación entre el Consejo Nacional y los organismos e instancias públicas y privadas. (Art. 199).

Los Concejos Cantonales de la Niñez y Adolescencia son organismos colegiados de nivel cantonal, integrados paritariamente por representantes del Estado y de la sociedad civil, encargados de elaborar y proponer políticas locales al Concejo Cantonal. Gozan de personería jurídica de derecho público y de autonomía orgánica, funcional y presupuestaria y el gobierno municipal tiene la responsabilidad de conformarlos. Están presididos por los Alcaldes y contarán con un Vicepresidente, que al igual que en el Consejo Nacional será elegido de entre los representantes de la sociedad civil. (Art. 201).

Entre sus principales funciones se encuentran la de elaborar y proponer políticas y planes de aplicación local para la protección de los derechos de la niñez y adolescencia y evaluar la aplicación de la Política Nacional y local de protección. Además deberá denunciar ante la autoridad competente las acciones u omisiones que atenten contra los derechos, cuya protección le corresponde y proponer políticas de comunicación y difusión sobre los derechos, garantías, deberes y responsabilidades de la niñez y adolescencia (art 202).

De los 221 cantones que hay actualmente, en 217 ya están funcionando los Concejos Cantonales de la Niñez y Adolescencia, organismos especializados que se han posicionado localmente como referentes de la protección de los derechos humanos de las niñas, niños y adolescentes. (CNNA, 2012a).

Destacar la creación del Consejo Consultivo Nacional de Niños, Niñas y Adolescentes formado por niñas, niños y adolescentes y reconocido por el Código de la Niñez y Adolescencia, en su Art.198. El Consejo Consultivo Nacional está conformado por cinco NNA, elegidos entre miembros del Movimiento Nacional de Niños, Niñas y Adolescentes, el cual a su vez está conformado por un miembro representante de cada provincia más un alterno. En el Art. 2 de la resolución N° 001 CNNA

2005 declara textualmente: Los miembros del Consejo Consultivo Nacional de niños, niñas y adolescentes, son elegidos mediante un proceso democrático y participativo que se realizará en cada una de las provincias del país, comenzando a nivel nacional. Cada consejo consultivo tendrá una duración de 2 años. (<http://www.sndpina.gob.ec/>).

Desde julio de 2007 se constituyeron tres Consejos Consultivos, siendo que en marzo de 2012 se procedió a las elecciones del tercer Consejo con la participación de más de 180 cantones y tomando posesión en junio de 2012 (CNNA, 2012). Asimismo existen numerosos consejos consultivos cantonales. En el informe del Ecuador al Comité de los Derechos del Niño se informa que existen alrededor de 80 consejos consultivos cantonales de niñas, niños y adolescentes en todo el país. (Comité de los Derechos del Niño. Cuarto informe periódico que los Estados partes debían presentar en 2007. Ecuador, 2009 Par 60).

En el Título IV del Libro III del Código se contempla a las Juntas Cantonales y otros organismos como encargadas de la protección, defensa y exigibilidad de derechos, y en el Título X se establece la llamada Administración de Justicia Especializada de la Niñez y Adolescencia.

Las Juntas Cantonales de Protección de Derechos son órganos de nivel operativo, con autonomía administrativa y funcional, que tienen como función pública la protección de los derechos individuales y colectivos de los niños, niñas y adolescentes, en el respectivo cantón. Las organizará y serán financiadas por cada municipio. (Art. 205).

Corresponde a las Juntas de Protección de Derechos: a) Disponer las medidas administrativas de protección que sean necesarias para proteger el derecho amenazado o restituir el derecho violado; Conocer, de oficio o a petición de parte; b) Vigilar la ejecución de sus medidas; c) Interponer las acciones necesarias ante los órganos judiciales competentes en los casos de incumplimiento de sus decisiones; y d) Denunciar ante las autoridades competentes la comisión de infracciones administrativas y penales en contra de niños, niñas y adolescentes. (Art. 206).

La Administración de Justicia Especializada de la Niñez y Adolescencia está conformada por los Juzgados de Niñez y Adolescencia que deben guiar sus actuaciones y resoluciones con estricto apego a los principios, derechos, deberes y responsabilidades que se establecen en el Código de Niñez y Adolescencia. (Art 255 y 256). Como órgano auxiliar de la Administración de Justicia de la Niñez y Adolescencia funcionará, en cada distrito judicial, una Oficina Técnica integrada por médicos, psicólogos, trabajadores sociales y profesionales especializados en el trabajo con la niñez y adolescencia (Art. 260).

Por último, el Código establece que también forman parte Sistema Nacional de Protección Integral, la Defensoría del Pueblo, las Defensorías Comunitarias de la Niñez y Adolescencia y la Policía Especializada de Niños, Niñas y Adolescentes. (Art. 208).

Completando el Sistema Nacional de Protección y definidas como los organismos de ejecución de políticas, planes, programas y proyectos, son las entidades públicas y privadas de atención que tienen a su cargo la ejecución de políticas, planes, programas, proyectos, acciones y medidas de protección y sanción, de acuerdo a las políticas y planes definidos por los organismos competentes y a las instrucciones de la autoridad que legitimó su funcionamiento.

Las entidades de atención deberán solicitar la autorización y registro al Concejo Cantonal de la Niñez y Adolescencia del cantón correspondiente. En los casos de negativa de la autorización y registro o de la inscripción de un programa, la entidad afectada podrá recurrir al Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia, contra cuya resolución no habrá recurso alguno. Las entidades de atención y los programas que ejecuten estarán sujetas al control, fiscalización y evaluación, por lo menos una vez al año, por los organismos que autorizaron su registro y funcionamiento. (Art 212 y 213).

En lo que se refiere a los recursos presupuestarios para financiar la institucionalidad del Sistema Nacional de Protección creado por el Código de Niñez, entre el artículo 298 y 304 se hace una detallada explicación de donde deben provenir los fondos. El presupuesto del Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia será financiado con recursos del Presupuesto Nacional del Estado y

explícitamente se señala que es obligación del Estado proveer de recursos financieros para la operación del Consejo Nacional. A nivel del Consejo Cantonal la obligación de financiamiento recae sobre el Municipio.

Asimismo se crea el Fondo Nacional para la Protección de la Niñez y Adolescencia cuya principal finalidad es financiar programas y proyectos de atención a la niñez y adolescencia. El Fondo se conformara con los aportes tanto privados como públicos provenientes de tasas, contribuciones y cooperación internacional.

En cuanto el nivel de implementación del Sistema Descentralizado de Protección, en el informe presentado por el Ecuador ante el Comité de los Derechos de los Niños se habían creado al 2008 106 Consejos Cantonales de la Niñez y Adolescencia y 18 Juntas Cantonales de Protección de Derechos. (Comité de los Derechos del Niño. Cuarto informe periódico que los Estados partes debían presentar en 2007. Ecuador, 2009 Par 56). En el informe de rendición de cuentas 2011, da cuenta durante ese periodo de otros cincuenta y ocho cantones que cuentan con Concejos Cantonales de la Niñez y Adolescencia y las Juntas Cantonales de Protección de Derechos y Defensorías Comunitarias. (CNNA, 2012)²¹.

2. Los Consejos Nacionales de Igualdad y la posible reforma de la institucionalidad del sistema nacional descentralizado de protección integral

Con la aprobación de la Constitución del 2008 entra en vigencia el artículo 156 que establece la creación de los Consejos Nacionales para la Igualdad que serán los órganos responsables de asegurar la plena vigencia y el ejercicio de los derechos consagrados en la Constitución y en los instrumentos internacionales de derechos humanos. Los consejos ejercerán atribuciones en la formulación, transversalización, observancia, seguimiento y evaluación de las políticas públicas relacionadas con las temáticas de género, étnicas, generacionales, interculturales, y de discapacidades y movilidad humana, de acuerdo con la ley. Para el cumplimiento de sus fines se coordinarán con las entidades rectoras y ejecutoras y con los organismos especializados en la protección de derechos en todos los niveles de gobierno.

Al mismo tiempo la Disposición Transitoria Sexta de la Constitución establece que los consejos nacionales de niñez y adolescencia, discapacidades, mujeres, pueblos y nacionalidades indígenas, afroecuatorianos y montubios, se constituirán en Consejos Nacionales para la Igualdad.

En cumplimiento del mandato constitucional el poder ejecutivo presentó en mayo de 2012 ante la Asamblea Nacional un Proyecto de ley Orgánica de los Consejos Nacionales de Igualdad que norma su constitución y funcionamiento. El proyecto de ley sobre Consejos de Igualdad tiene el propósito de regular la nueva institucionalidad que reemplazará a los Consejos de los distintos sectores, incluyendo el ámbito de la niñez y adolescencia. El proyecto específicamente prevé que los activos y pasivos, funcionarios y obligaciones del Consejo Nacional de Niñez y Adolescencia pasarán al respectivo Consejo Nacional de Igualdad.

En cuanto las juntas cantonales de protección de derechos creadas por el Código de Niñez y Adolescencia sus funciones pasarían a ser ejercidas por El Defensor del Pueblo y las funciones de los Consejos Cantonales de la Niñez y Adolescencia se transformarían en Consejos Cantonales de Protección de Derechos. Asimismo, el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización establece en el artículo 598 que cada gobierno autónomo descentralizado metropolitano y municipal organizará y financiará un Consejo Cantonal para la Protección de los Derechos consagrados por la Constitución y los instrumentos internacionales de derechos humanos.

²¹ Según la información aportada por los actores claves entrevistados para este estudio, se habrían conformado hasta el momento 222 Consejos Cantonales; 80 Juntas Cantonales de derechos y 800 Defensorías Comunitarias de la Niñez y la Familia.

Los Consejos Cantonales para la Protección de Derechos, tendrán las siguientes atribuciones: la formulación, transversalización, observancia, seguimiento y evaluación de políticas públicas municipales de protección de derechos, articuladas a las políticas públicas de los Consejos Nacionales para la Igualdad. Más aún en el artículo 148 se establece que los gobiernos autónomos descentralizados ejercerán las competencias destinadas a asegurar los derechos de niñas, niños y adolescentes que les sean atribuidas por la Constitución y de acuerdo a la ley que regula el sistema nacional descentralizado de protección integral de la niñez y la adolescencia. Además establece que se garantizará la organización y participación protagónica de NNA.

Asimismo el proyecto de ley en tratamiento ante la Asamblea Nacional establece varias disposiciones reformativas y derogatorias del Código de Niñez distribuyendo en varios ministerios las funciones que le pertenecían al Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia. La mayor parte de las funciones se trasladarían al Ministerio encargado de los asuntos de inclusión económica y social como órgano rector de la política pública de protección social integral.

DIAGRAMA 2
CAMBIOS EN LA BASE JURÍDICA QUE FUNDAMENTA EL MODELO DE SISTEMA
DESCENTRALIZADO DE PROTECCIÓN INTEGRAL DE LA INFANCIA Y ADOLESCENCIA



Fuente: Elaboración propia.

En la Agenda para la Igualdad de Niños, Niñas y Adolescentes 2012-2013 aprobada el 26 de julio de 2012 por el Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia²² se establece que el Consejo Nacional para la Igualdad Generacional es el que tomaría como base para su conformación al propio Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia. También aclara que en tanto entre en vigencia y se implemente el Consejo Nacional por la Igualdad, sigue plenamente vigente y en funciones el Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia. (CNNA, 2012a). En el informe de rendición de cuentas 2011 adoptado con el Consejo Nacional de Niñez y Adolescencia también se manifiesta que se encuentra en una etapa de transición hacia la transferencia de funciones al Consejo para la Igualdad Generacional. (CNNA, 2012).

Si se aprobara el proyecto de ley presentado el Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia se convierte en el Consejo de Igualdad Generacional, se debería establecer quien ejercería las funciones de rectoría en materia de niñez y adolescencia, atento que el Consejo tendrá atribuciones de formulación, transversalización, observancia, seguimiento y evaluación de las políticas públicas, pero no de rectoría como actualmente tiene el Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia. Esto implica que las competencias que establece el Código de la Niñez y Adolescencia actualmente para el Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia tienen que ser asumidas por el nuevo órgano rector, es decir probablemente el Ministerio de Inclusión Económica y Social, pues de acuerdo al Art. 154 de la

²² La Agenda para la Igualdad se define como el instrumento técnico político que formula políticas públicas para la igualdad y buen trato de niños, niñas y adolescentes.

Constitución que establece que a las ministras y ministros de Estado, les corresponde ejercer la rectoría de las políticas públicas del área a su cargo.

La estructura institucional actual marca que la entidad rectora de las políticas públicas de protección especial, protección familiar y social es el Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES). La dependencia que gestiona la política pública de infancia y adolescencia es el actual Instituto de la Niñez y la Familia (INFA). EL INFA, creado a partir de la reforma del antiguo INNFA está adscrito al MIES cuya misión fundamental es la de garantizar los derechos de los niños, niñas y adolescentes y que aplica y ejecuta los planes y medidas que el Gobierno imparta en materia de asistencia y protección integral a los niños y sus familias, en especial las políticas nacionales de desarrollo infantil (población 0-5 años), protección especial y participación. (Decreto 1170 de 2008). Al respecto el Comité de los Derechos del Niño manifestó en ocasión de la adopción de sus observaciones finales respecto a el Ecuador que veía con agrado la reforma del Instituto de la Niñez y la Familia (INFA), su carácter público, el apoyo que recibe del presupuesto nacional y la participación de la sociedad civil. (Comité, 2010. Ecuador par 15).

Algunas de las fuentes consultadas, manifestaron su preocupación ante las propuestas de reemplazar las competencias de los concejos cantonales de la niñez y adolescencia y las juntas cantonales de protección de derechos, por otras instituciones de acuerdo al proyecto de consejos nacionales de la igualdad. Señalan que la ambigüedad que ha estado presente desde el año 2008 en cuanto la posible reforma de y reemplazo de la institucionalidad que compone el sistema de protección ha repercutido en la conformación y/o en el correcto funcionamiento de concejos cantonales de la niñez y adolescencia y juntas cantonales de protección de derechos ante las propuestas por parte del ejecutivo de reemplazar esas instituciones.

Justamente en relación a los posibles cambios del Sistema de Protección, el Comité de los Derechos del Niño en su el 2010 y anteriormente a la presentación del proyecto de ley sobre Consejo de Igualdad manifestó su preocupación ante la información suministrada por el Ecuador sobre que el Consejo Nacional y el Sistema Nacional Descentralizado de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia, creados en virtud del Código de la Niñez y Adolescencia de 2003, vayan a quedar subordinados a un nuevo consejo intergeneracional que englobará otros grupos demográficos, en el marco del establecimiento de un sistema de inclusión y equidad de ámbito general que abarcará todas las esferas de la política social, como estipula la Constitución de 2008.

CUADRO 2

PRINCIPALES DESAFÍOS QUE PLANTEA EL SISTEMA NACIONAL DESCENTRALIZADO DE PROTECCIÓN INTEGRAL DE LA NIÑEZ Y ADOLESCENCIA DEL ECUADOR

Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia	Duplicidad de competencias, por cuánto el Código de la Niñez determina la función de la formulación de políticas públicas para el Consejo Nacional y los Consejos Cantonales y existen otros cuerpos legales que también determinan esa función para algunos Ministerios Al ejercerse la presidencia del Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia por parte del ministro/a del Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES), esto ha implicado que ante los frecuentes cambios de carácter político en el MIES eso repercute en diferentes directrices y políticas de parte del Consejo Nacional
Consejos Cantonales de la Niñez y Adolescencia	El proceso de implementación de los organismos que prevé el Código de la Niñez y Adolescencia se ha caracterizado por ser un proceso desigual. No todos los cantones cuentan con las condiciones y recursos económicos necesarios y profesionales capacitados para garantizar la conformación adecuada de estas instituciones previstas en el Código
Las Juntas Cantonales de Protección de Derechos	La autonomía funcional que el Código de la Niñez y Adolescencia les otorga, significa que cada Junta actúa independientemente, siendo diversas las respuestas de las diferentes Juntas ante casos similares No se han generado suficientes mecanismos de rendición de cuentas que permitan determinar la incidencia de su gestión a favor de la restitución de derechos El 86% de las JCPD respondieron que no cuentan con personal de apoyo suficiente, siendo la mayoría de provincias en todo el país que presentan esta dificultad La posible reforma del Sistema de Protección y posible reemplazo de las Juntas ha detenido en varios municipios su proceso de constitución

(continúa)

Cuadro 2 (conclusión)

Judicial	En la conformación del sistema, no se incluyeron algunos actores claves del sistema de administración de justicia, que cumplen papeles importantísimos en ciertas temáticas; como por ejemplo Jueces Penales que juzgan los delitos sexuales en contra de niños, niñas y adolescentes o los Fiscales especializados en violencia sexual e intrafamiliar
Presupuesto	Ausencia de mecanismos de articulación con otros organismos fuera del Sistema de Protección que son claves para financiar el sistema, por ejemplo el Ministerio de Finanzas, INEC, etc. Dificultad para conseguir y/o mantener la asignación de presupuesto municipal para la implementación y/o funcionamiento de organismos como los concejos cantonales de la niñez y adolescencia y las juntas cantonales de protección de derechos por la escasa comprensión sobre la política pública de protección integral a la niñez y adolescencia como parte de las competencias de los municipios
General	No se cuenta con una evaluación y monitoreo exhaustivo y sistemático de los alcances y resultados del sistema Si el Consejo Nacional de Niñez y Adolescencia es reemplazado por el Consejo de Igualdad Inter-generacional subyace la preocupación en que al universalizar las políticas se pueda perder el trabajo en la especificidad Si se aprueba el proyecto de ley sobre Consejos de Igualdad, los Consejos Consultivos de niñas, niños y adolescentes, desaparecen en el proyecto, no contemplando su reemplazo con otro espacio organizativo similar El proceso de aprobación de la Ley de Consejos se ha ido demorado lo cual ha generado retraso en el avance el Sistema de Protección Integral de Niñez y Adolescencia

Fuente: Elaboración propia.

En ese sentido, el Comité recomienda que se preste particular atención a la necesidad de que las políticas, los programas y los recursos humanos destinados a los niños sean específicos y especializados, sin perjuicio de aspirar a una mayor racionalidad institucional y presupuestaria. También pide que se otorgue consideración prioritaria de alto nivel y claramente identificable a los derechos del niño dentro de la estructura del Gobierno central y del sistema descentralizado del Gobierno, todos cuyos departamentos competentes deben tener facultades y competencias concretas en materia de derechos del niño. A este respecto, el Comité recomienda que en el nuevo sistema nacional de inclusión y equidad social se respete y fortalezca el ya existente Sistema Nacional Descentralizado de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia. El Comité insta básicamente a que se mantenga la especificidad del Sistema Nacional Descentralizado de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia (Comité, 2010. Ecuador par 12).

B. El Salvador²³

En el año 2009, El Salvador adoptó la Ley de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia (LEPINA) cuyo artículo primero define que su finalidad es garantizar el ejercicio y disfrute pleno de los derechos de todo NNA, para cuyo efecto se crea un Sistema Nacional de Protección Integral de la Niñez y de la Adolescencia con la participación y corresponsabilidad de la familia, el Estado y la sociedad, fundamentado en la Constitución de la República y en los Tratados Internacionales sobre Derechos Humanos vigentes en El Salvador, especialmente en la CDN.

Expresamente la LEPINA reconoce que los NNA son sujetos de derechos. Algunos de los principios fundamentales de la CDN, encuentran su recepción en la LEPINA al afirmar que los derechos y garantías reconocidos a las NNA serán ejercidos por éstos de manera progresiva tomando en consideración el desarrollo evolutivo de sus facultades (Art 10); el principio de no discriminación,

²³ Se agradece para la elaboración de este capítulo sobre El Salvador la colaboración, información y opiniones vertidas de las siguientes personas que fueron consultadas y/o entrevistadas a) Carlos Rafael Urquilla Bonilla Secretario de Inclusión Social, b) Matilde Guadalupe Hernández de Espinoza, Directora Ejecutiva de la Secretaría de Inclusión Social y Presidenta de la Junta Directiva del Instituto Salvadoreño para el Desarrollo Integral de la Niñez y la Adolescencia (ISNA), c) Zaira Navas, Directora Ejecutiva del Consejo Nacional de la Niñez y de la Adolescencia, d) Luis Enrique Salazar Flores, Director Ejecutivo ISNA, e) María Teresa Delgado de Mejía, Especialista de Protección UNICEF- El Salvador, f) UNICEF, Claudia Robles, Especialista en Políticas Sociales UNICEF- El Salvador, g) Verónica Simán Representante Auxiliar UNFPA El Salvador.

igualdad y equidad, incluyendo la posibilidad de establecimiento de medidas especiales de acción positiva a favor de determinados grupos o colectivos de NNA (Art 11). Asimismo, se reconoce expresamente el principio de interés superior en la interpretación, aplicación e integración de toda norma; en la toma de decisiones judiciales y administrativas, así como en la implementación y evaluación de las políticas públicas y establece que la consideración de este principio es obligatoria para toda autoridad judicial, administrativa o particular. (Art 12).

En cuanto la asignación máxima de recursos que exige el artículo 4 de la CDN del Niño la LEPINA establece el principio de prioridad absoluta por el cual el Estado debe garantizar de forma prioritaria todos los derechos de la niñez y de la adolescencia mediante su preferente consideración en las políticas públicas y la asignación de recursos (Art. 14).

En el artículo 110 se establece que el interés superior será un principio que en la Política Nacional de Protección Integral de la Niñez y de la Adolescencia deberá orientar las decisiones estatales y se deberá fijar lineamientos para garantizar la efectiva y prioritaria asignación de recursos estatales, tanto a nivel nacional como local.

La LEPINA reconoce en forma extensa los derechos de la infancia y la adolescencia los cuales se encuentran divididos en los siguientes grupos: En el Título I los derechos de supervivencia y crecimiento integral que incluye a la vida y a la salud, seguridad social y medio ambiente; en el Título II los derechos de protección que incluyen la integridad personal y libertad y la protección de la persona adolescente trabajadora; en el Título III el derecho al desarrollo, que incluye los derechos a la personalidad y la educación y cultura y el Título IV sobre el derecho de participación.

De esa manera se puede decir que el paradigma de protección integral se encuentra reflejado en el modelo legislativo que propone la LEPINA al destacar esos cuatro grupos de derechos: Derecho a la supervivencia, al desarrollo, a la participación y a la protección.

En el Libro II se establece el Sistema Nacional de Protección Integral de la Niñez y de la Adolescencia, el cual se define como el conjunto coordinado de órganos, entidades o instituciones, públicas y privadas, cuyas políticas, planes y programas tienen como objetivo primordial garantizar el pleno goce de los derechos de las niñas, niños y adolescentes en El Salvador. (Art 103).

La LEPINA, establece la tipología de políticas públicas de la siguiente manera:

- a) Sociales básicas: establecen las condiciones mínimas y universales que garantizan el desarrollo de la población como salud, vivienda, seguridad social y empleo
- b) Sociales de asistencia: para la protección de sectores de la niñez y adolescencia que se encuentran en situaciones de exclusión social
- c) De protección especial: consistentes en las acciones estatales encaminadas a la protección y restitución de los derechos de NNA que se encuentren amenazados o hayan sido vulnerados
- d) De protección jurídica: son las encaminadas a establecer o mantener los mecanismos legales que permitan la defensa de los derechos de NNA
- e) De participación: estas van encaminadas a que la infancia y adolescencia, se involucren directamente en su propio desarrollo y el de su comunidad o Estado.

En cuanto la Política Nacional de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia, la LEPINA (art. 112), establece que deberá atender a los siguientes principios:

- a) Interés superior de la niña, niño y adolescente
- b) Prioridad Absoluta
- c) Integralidad en la protección de derechos
- d) Participación social que incluya a la niñez y la adolescencia

- e) Igualdad y no discriminación y
- f) Equidad entre los géneros.

Adicionalmente, en el art. 113, la LEPINA establece contenidos esenciales mínimos que debe tener la Política, entre ellos, la implementación de mecanismos que garanticen la efectiva y eficiente coordinación de las decisiones estatales y la gestión pública, tanto en lo nacional como en lo local; la descentralización inmediata y permanente de los servicios de atención de la niñez y la adolescencia; la descentralización gradual de los mecanismos de elaboración y vigilancia de las decisiones públicas en materia de protección integral y la implementación de mecanismos estatales que garanticen la asignación de los recursos materiales y financieros necesarios para la protección integral de la niñez y de la adolescencia.

En lo que se refiere a la composición del Sistema de Protección el mismo es definido explícitamente por la LEPINA:

- a) El Consejo Nacional de la Niñez y de la Adolescencia
- b) Los Comités Locales de Derechos de la Niñez y de la Adolescencia
- c) Las Juntas de Protección de la Niñez y de la Adolescencia
- d) Las Asociaciones de Promoción y Asistencia
- e) El Instituto Salvadoreño para el Desarrollo Integral de la Niñez y la Adolescencia
- f) El Órgano Judicial
- g) La Procuraduría General de la República
- h) La Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos
- i) Los miembros de la Red de Atención Compartida.

DIAGRAMA 3
LEPINA, SISTEMA NACIONAL DE PROTECCIÓN INTEGRAL
DE LA NIÑEZ Y DE LA ADOLESCENCIA



Fuente: Elaboración propia.

Es para resaltar que la LEPINA declara de interés público el funcionamiento del Sistema Nacional de Protección Integral de la Niñez y de la Adolescencia y que tanto el Gobierno Central y los Municipales están obligados a colaborar en la implementación del Sistema de Protección. Más aún se establece que todo funcionario, organismo, institución o dependencia del Estado o de las

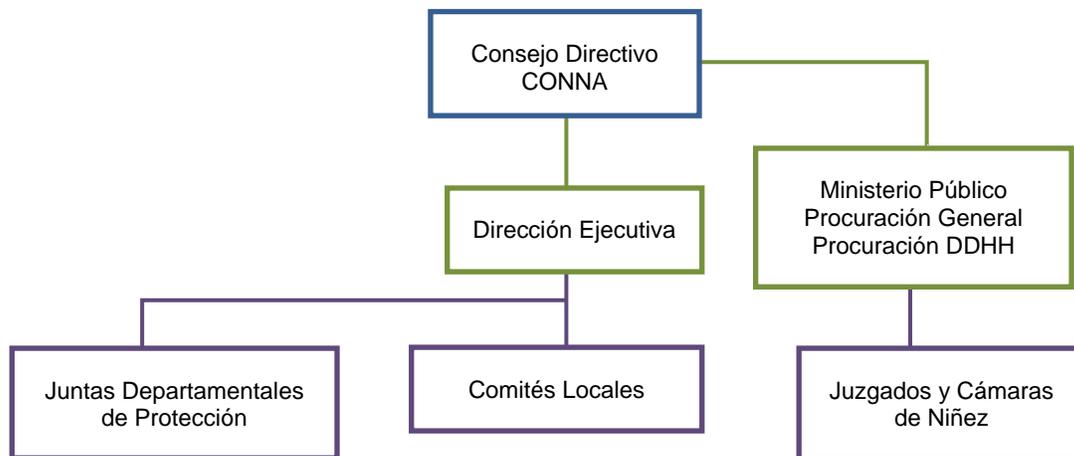
Municipalidades están obligados a prestar colaboración y auxilio al Consejo Nacional de la Niñez y de la Adolescencia, Comités Locales y Juntas de Protección, así como suministrarles la información que solicitaren relacionada con el estado de situación de la niñez y adolescencia. (Art. 106 y 107).

El Consejo Nacional de la Niñez y de la Adolescencia (CONNA), es la máxima autoridad del Sistema de Protección Integral y es una institución con personalidad jurídica de derecho público, patrimonio propio y autonomía en lo técnico, financiero y administrativo. Las funciones primordiales del CONNA son el diseño, aprobación y vigilancia de la Política Nacional de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia; la coordinación del Sistema Nacional de Protección Integral de la Niñez y de la Adolescencia y la defensa efectiva de los derechos de NNA. (Art. 134 y 135).

Adicionalmente, el CONNA debe rendir informes periódicos al área de Relaciones Exteriores, con el propósito de suministrar los datos necesarios respecto del cumplimiento de los compromisos adquiridos en la Convención sobre los Derechos del Niño y otros instrumentos internacionales vigentes (Art. 136).

El CONNA está formado por el Consejo Directivo que el órgano supremo y un Director Ejecutivo que es el órgano executor y administrativo. El Consejo Directivo lo integran los titulares de: Ministerio de Seguridad Pública y Justicia, Ministerio de Hacienda, Ministerio de Educación, Ministerio de Trabajo y Previsión Social y Salud Pública y Asistencia Social, Procuraduría General de la República, Corporación de Municipalidades de la República de El Salvador y 4 representantes de la Sociedad civil elegidos por la Red de atención compartida. (Art. 135).

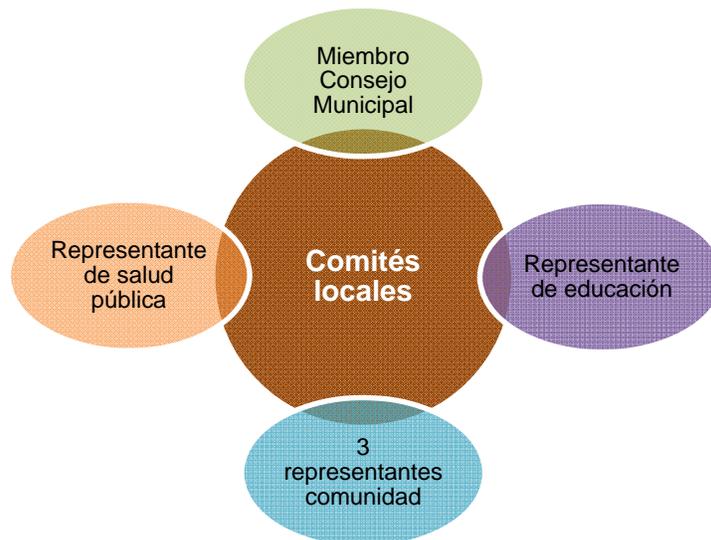
DIAGRAMA 4 CONSEJO NACIONAL DE LA NIÑEZ Y DE LA ADOLESCENCIA Y EL SISTEMA DE PROTECCIÓN



Fuente: Elaboración propia.

Los Comités Locales de Derechos de la Niñez y de la Adolescencia, son órganos administrativos municipales —que deben funcionar en todos los municipios— cuyas funciones primordiales son desarrollar políticas y planes locales en materia de derechos de la niñez y de la adolescencia, así como velar por la garantía de los derechos colectivos de todas las niñas, niños y adolescentes. (Art. 153 y 154). Además vigilará la implementación de la política nacional, podrá proponer la creación de nuevas juntas de protección y denunciar violaciones de derechos cometidas por las entidades de atención. (Art. 155).

DIAGRAMA 5 COMPOSICIÓN PARITARIA DE LOS COMITÉS LOCALES



Fuente: Elaboración propia.

Las Juntas de Protección de la Niñez y de la Adolescencia son dependencias administrativas departamentales del CONNA, con autonomía técnica, cuya función primordial es la protección de los derechos de las niñas, niños y adolescentes, en el ámbito local. (Art 159).

El artículo 160 de la LEPINA establece que el CONNA debe crear, organizar, mantener y financiar, al menos una Junta de Protección por Departamento. Las Juntas de Protección estarán integradas por tres miembros o más, con al menos un abogado y miembros con competencias en las áreas de trabajo social los cuales serán seleccionados y nombrados en el cargo por el CONNA.

Las Juntas de Protección tienen las siguientes atribuciones: a) Conocer en su ámbito de competencia, de oficio o a petición de parte, de las amenazas o violaciones individualizadas de los derechos de las niñas, niños y adolescentes; b) Dictar y velar por la aplicación de las medidas administrativas de protección que sean necesarias para proteger los derechos amenazados o violados; c) Registrar las medidas de protección dictadas y d) Requerir de las entidades de atención, Comités Locales u otros actores sociales la realización de las actuaciones necesarias para la garantía de los derechos de las niñas, niños, adolescentes o sus familias. (Art. 161).

El financiamiento de los Comités Locales y las Juntas de Protección, será previsto en la elaboración del presupuesto que hará El CONNA el cual será sometido, a través de las autoridades correspondientes, a la respectiva aprobación de la Asamblea Legislativa. (Art 151).

En el Capítulo IV de la LEPINA se establece la Red de Atención Compartida que es definida como el conjunto coordinado de entidades de atención. Sus miembros tienen por funciones principales la protección, atención, defensa, estudio, promoción y difusión de los derechos de NNA. Los miembros de la Red de Atención Compartida participan en la ejecución de la Política Nacional de Protección Integral de la Niñez y de la Adolescencia, las políticas locales y en los casos autorizados por esta Ley, la ejecución de las medidas de protección. (Art 169).

La Red de Atención y la actuación de sus miembros serán coordinadas y supervisadas por el Instituto Salvadoreño para el Desarrollo Integral de la Niñez y la Adolescencia. (ISNA) (Art. 170).

Las entidades de atención integradas en la Red de Atención Compartida podrán ser de naturaleza privada, pública o mixta. Todas las entidades de atención deberán registrarse, y sus

programas acreditarse, ante el CONNA. Este registro de las entidades de atención constituye una autorización administrativa para la operación de éstas. (Art 171 y 172).

El ISNA supervisará la actuación y el funcionamiento de los programas de las entidades de atención y en particular para verificar la situación de los derechos de las niñas, niños y adolescentes que se encuentren sometidos a medidas de acogimiento. Asimismo, el CONNA supervisará el cumplimiento efectivo de las competencias conferidas por esta Ley al ISNA. (Art. 178).

DIAGRAMA 6
ISNA Y LA RED DE ATENCIÓN COMPARTIDA



Fuente: Elaboración propia.

La LEPINA establece la continuidad de El Instituto Salvadoreño para el Desarrollo Integral de la Niñez y la Adolescencia (ISNA) que había sido creado por Decreto Legislativo N° 482 de 1993 y que se transforma en una entidad de atención de naturaleza pública, integrada plenamente en el Sistema de Protección Integral por medio de la Red de Atención Compartida. El ISNA tiene personalidad jurídica de derecho público y autonomía en lo técnico, financiero y administrativo. (Art. 179).

Entre las principales funciones que tiene el ISNA son las de: a) Coordinar y supervisar a los miembros de la Red de Atención Compartida, e informar al CONNA de las infracciones e irregularidades cometidas por éstos; b) Difundir y promover el conocimiento de los derechos y deberes de las niñas, niños y adolescentes, así como de los informes del Comité de los Derechos del Niño de las Naciones Unidas; c) Desarrollar programas de protección, asistencia y educación para las niñas, niños y adolescentes cuyos derechos hayan sido vulnerados o se encuentren amenazados y f) Prestar los servicios necesarios para la ejecución y supervisión de las medidas de protección que dicten las autoridades administrativas.

El ISNA deberá actuar conforme a las directrices de la Política Nacional de Protección Integral de la Niñez y de la Adolescencia, a la que adecuará sus programas y servicios.

El sistema se complementa con los Juzgados Especializados y las Cámaras Especializadas de Niñez y Adolescencia que intervienen y son competentes para la aplicación de la LEPINA en los procesos judiciales.

En cuanto las Instituciones del Ministerio Público se encuentran legitimadas para requerir la protección judicial de los derechos de la niñez y de la adolescencia. La Procuraduría General de la República dará asistencia legal a las niñas, niños y adolescentes, representándolos judicialmente en la defensa de sus derechos, cuando por disposición legal le corresponda o cuando la madre, el padre,

representante o responsable, no pueda o no deba hacerlo por el interés superior de la niña, niño o adolescente. Además, velará por la debida asistencia a las niñas, niños y adolescentes víctimas de delitos. La Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos dará aviso a la Procuraduría General de la República y a la Fiscalía General de la República, según corresponda cuando tenga conocimiento de la violación o amenaza de los derechos de las niñas, niños y adolescentes para que ejerzan las acciones legales correspondientes. (Art 219 y 220).

En cuanto la existencia de un mecanismo de derechos humanos independiente para la vigilancia del cumplimiento de los derechos humanos es destacable la existencia y el trabajo de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos y la existencia del Procurador Adjunto para la Defensa de los Derechos de la Niñez y la Juventud, dependiente de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos. El Comité de los Derechos del Niño en sus observaciones ha resaltado su trabajo y que haya elaborado un método de trabajo con niños en las Unidades Juveniles de Difusión de Derechos Humanos, en el que éstos participan y que repercute en las comunidades, las escuelas y las universidades. (Comité 2010, El Salvador par 15).

En lo que concierne al aspecto financiero y presupuestario para el funcionamiento del Sistema de Protección no se establece en la LEPINA un porcentaje o compromiso específico, sino la fórmula habitual que tendrá una asignación anual para su funcionamiento consignada en el Presupuesto General del Estado además de otros recursos provenientes de la cooperación internacional y privada. (Art 149 y 150).

1. Demoras en la implementación del sistema de protección

Como se puede observar la LEPINA establece un Sistema de Protección Integral que por un lado se asienta sobre una institución existente como es el ISNA y por el otro lado crea nueva institucionalidad: El CONNA, los Comités locales (ya existía en algunos municipios algunas institucionalidad local) y las Juntas de Protección. La complejidad y sobretodo la necesidad de recursos para la instalación y puesta en funcionamiento del sistema ha sido la principal razón de la demora en el inicio del mismo.

El sistema debía entrar en vigencia a principios del 2010 pero por pedido del Poder Ejecutivo aduciendo no pudiendo afrontar la exigencia de recursos que implica instalar el sistema, la Asamblea Legislativa el 15 de abril de 2010 mediante Decreto Legislativo 320 determinó que entraría en vigencia el Libro I de la ley en el que se contemplan los derechos de NNA y pospuso hasta el 1 de enero de 2011 todo el Libro II, en el que se establece la creación del CONNA como ente rector de la ley y del Sistema Nacional de Protección Integral de la Niñez y de la Adolescencia. En esa oportunidad también se otorgó al ISNA la facultad de dictar medidas de protección administrativas hasta el 1 de enero de 2011. Si bien el CONNA debería haber sido instalado a principios del 2011, la demora persistió. Se conformó el Consejo Directivo pero sin asignación presupuestaria. Conforme lo manifestado por la Directora Ejecutiva del CONNA la primer asignación presupuestaria es recibida a fines del 2011, a esa fecha seguía sin crearse la institucionalidad para constituir el Sistema de Protección Integral y a fin de llenar el vacío institucional la Asamblea Legislativa dictó otro decreto legislativo transitorio, que fue el 581 de fecha 6 de enero de 2011 en el cual se le dio la competencia para dictar medidas de protección administrativas al ISNA mientras no se crearan las Junta y hasta el 1 de enero de 2012.

En el año 2012 se aceleró el proceso y finalmente el 6 de mayo de 2012 se tomo juramento a la Directora Ejecutiva del Consejo Nacional de la Niñez y la Adolescencia (CONNA). El día 25 de mayo de 2012 se procedió a la elección de los nuevos representantes de la sociedad civil ante el Consejo Directivo.

En lo que respecta a la implementación y funcionamiento completo del sistema va a implicar un gran desafío atento que el CONNA en su calidad de ente rector y máxima autoridad del Sistema Nacional de Protección Integral se encuentra en fase de instalación de su estructura organizativa y en proceso de elaboración de la Política Nacional de Protección Integral de la Niñez y de la

Adolescencia²⁴ y construcción de procedimientos e instrumentos que regirán las bases del Sistema y que involucran a todos los actores del mismo. El 01 de marzo de 2012, el Consejo Directivo del CONNA aprobó el Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Red de Atención Compartida y se adoptó el reglamento de las Juntas de Protección de la Niñez y de la Adolescencia.

De acuerdo a las fuentes consultadas se espera llegar a un nivel de implementación en el 2013 cercano al cincuenta por ciento de la institucionalidad prevista por la LEPINA. En lo que respecta a las Juntas de protección ya funcionan en 5 departamentos sobre 14 departamentos. Según la fuente consultada del CONNA a fin del 2012 estarían instaladas 9 Juntas de protección. En cambio en cuanto la conformación de los Comités locales la implementación va a ser más lenta. Se requieren más recursos presupuestarios y se deben elaborar reglamentos para regular su funcionamiento. En el CONNA están trabajando en herramientas técnicas para esos comités. Si bien deberían funcionar un Comité local para cada uno de los 262 municipios se esperan crear en esta primera etapa entre veinte y treinta Comités locales.

2. Desafíos que plantea el modelo de protección integral creado por la LEPINA

Más allá de la implementación del Sistema, existen otros aspectos que tiene que ver con el modelo de sistema que sustenta jurídicamente la LEPINA. Unos de los aspectos que presenta mayor desafío es la vinculación entre el CONNA como ente rector de la política nacional y autoridad del sistema y el ISNA que es parte del Sistema de Protección y está a cargo de la ejecución y atención a través de la red de atención compartida. Existen visiones diferentes respecto del rol que debería cumplir estas dos instituciones que tienen autonomía.

Por un lado el ISNA es percibido como una institución que representaba el sistema tutelar en el pasado y que todavía mantiene algunas prácticas que no se adaptan a la perspectiva de la protección integral de la LEPINA. Parte de las personas consultadas para este estudio, expresaron su acuerdo y satisfacción en que la LEPINA si bien le asigna al ISNA la coordinación y supervisión de los miembros de la Red de Atención Compartida al mismo tiempo debe responder e informar al CONNA en caso de infracciones e irregularidades cometidas por estos, con el propósito que deduzcan las responsabilidades correspondientes y que el CONNA en su función de máxima autoridad es quien registra a los miembros de la Red de Atención Compartida y acreditar sus programas y también sancionar a los miembros de la Red de Atención Compartida cuando corresponda. (Art 135 incisos 5 y 6) y que de esa manera ejerce su función de autoridad máxima.

En cambio, algunas de las personas entrevistadas para este estudio manifestaron que existen algunas funciones y competencias establecidas por la LEPINA a ambas instituciones autónomas que se duplican y que pueden confundir los roles de órgano rector y órgano de ejecución. Algunas de las personas entrevistadas señalan que el CONNA debería enfocarse exclusivamente a su función como órgano rector de políticas y articulador y que la LEPINA no le debería asignar otras funciones como las de promover los procesos constitucionales y contencioso administrativo en caso que determinadas normas, acciones u omisiones vulneren los derechos de la niñez y de la adolescencia ni de promover la acción de protección en caso de violaciones o amenazas a los derechos colectivos y difusos de las niñas, niños y adolescentes. Tampoco el CONNA debería ejercer las funciones atribuidas en los incisos 4, 5, 6, 7 y 8 del artículo 135. Esto es básicamente la coordinación de la implementación del Sistema, el registro de entidades y la facultad de sancionar a las entidades de atención.

²⁴ Según información proporcionada por el CONNA, el proceso de construcción de la Política Nacional de Niñez y Adolescencia ya se inicio y se desarrolla con Jornadas de Formación y Sensibilización a los funcionarios del Sistema Nacional de Protección Integral de la Niñez y de la Adolescencia, una consulta en 55 municipios del país, donde se analizarán los problemas y las situaciones que atentan contra los derechos de la niñez y la adolescencia en su localidad y Grupos focales con niños, niñas y adolescentes que por sus condiciones de alta vulnerabilidad social. Asimismo serán consultados sectores específicos como: iglesias, empresa privada, universidades, Asamblea Legislativa, docentes, y medios de comunicación.

Existen algunos supuestos donde se asignan funciones idénticas para ambas instituciones y que de acuerdo a las consultas realizadas deberían ser funciones del CONNA y no también del ISNA que solo debería encargarse de ejecutar. A modo de ejemplo, el Art 135 inciso 19 y el artículo 180 literal c. que establecen para el ISNA y el CONNA la misma función de difundir y promover el conocimiento de los derechos y deberes de las niñas, niños y adolescentes, así como de los informes del Comité de los Derechos del Niño el cual es idéntico a la función otorgada al ISNA.

Otro de los temas que surgió en las entrevistas es que originalmente en la discusión legislativa del modelo de sistema de protección integral, se había previsto que la Juntas de protección al igual que los comités locales iban a constituirse en cada municipio. Sin embargo, finalmente se decidió que se cree una junta por cada departamento (14 departamentos) y un comité local por cada municipio (262 municipios). Esto afectaría la descentralización y cercanía de las juntas de protección para la protección efectiva de los derechos de la niñez y adolescencia.

Para finalizar, se puede concluir que la demora en la implementación del sistema se da no solo por la necesaria progresividad que requiere la instalación de un sistema complejo institucional y las restricciones presupuestarias, sino que también hay cuestiones a resolver de carácter político. Como se puede observar del cuadro anterior hay versiones diametralmente opuestas sobre algunos temas según el rol y función del informante clave entrevistado, en especial en la distribución de funciones y competencias del CONNA y del ISNA que redundan en interpretaciones contradictorias de la LEPINA respecto a los roles de cada institución.

CUADRO 3 PRINCIPALES DESAFÍOS RESPECTO AL MODELO DE SISTEMA DE PROTECCIÓN INTEGRAL EN LA LEPINA

Funciones del CONNA	<p>Algunos actores claves sostienen que el CONNA mantiene competencias propias de un ente ejecutivo que corresponderían al ISNA, por ejemplo en el registro y supervisión de entidades e investigación y sanción de las mismas y no es clara la competencia en la adopción de NNA</p> <p>Las Juntas de Protección de la Niñez y de la Adolescencia son dependencias administrativas departamentales del CONNA lo cual es distractor de las funciones y recursos dedicados a la rectoría del Sistema que deberían ser la función exclusiva del Consejo</p> <p>La toma de decisiones no es paritaria en el CONNA en contraste con la representación paritaria en los comités locales de derechos</p> <p>Varios actores consultados manifestaron su preocupación por la relación CONNA – ISNA y aducen que la LEPINA le debió haber dado mayor poder de supervisión, vigilancia y sanción al CONNA sobre el ISNA</p>
Funciones del ISNA	<p>La LEPINA no previó los componentes programáticos y presupuestarios que le permita sostener la oferta de programas que debería tener para cumplir con la ley</p> <p>Algunos de los actores claves entrevistados señalan la dualidad de funciones al estar el ISNA a cargo de algunas funciones de protección y promoción de derechos de niñez en situación de vulnerabilidad como del cumplimiento de medidas judiciales en razón de jóvenes en conflicto con la ley</p> <p>LEPINA no previó transición para el ISNA que ya existía y que durante la etapa de transición y por medio de un decreto transitorio, se le otorgo mandato para que creara las juntas de protección (temporarias) las cuales funcionaron durante todo el 2011. La juntas de protección no funcionaron adecuadamente conforme a la LEPINA y el ISNA tuvo que asumir más funciones de las que ya poseía sin los recursos adecuados</p> <p>Algunos actores claves entrevistados manifestaron su preocupación sobre la relación ISNA – CONNA y que la LEPINA debería haber otorgado exclusiva competencia al ISNA respecto a la red de atención y las juntas de protección</p>
Etapa de transición	<p>La LEPINA debió prever gradualidad de la implementación y la salida del esquema anterior con base a un plan de traslado progresivo de funciones. En particular el tránsito entre funciones del ISNA y el instalamiento del CONNA. (Por ello se debió recurrir a un decreto transitorio, para que el ISNA creara las juntas de protección (temporarias) las cuales funcionaron durante todo el 2011)</p> <p>La Red de Atención Compartida, como integrante del Sistema de Protección constituye la base de la atención y servicios a favor de NNA por medio de sus diferentes programas. En consecuencia, es fundamental para el buen funcionamiento de este nuevo Sistema de Protección, garantizar su adecuado registro, articulación, coordinación y supervisión. Sin embargo no se previó la transición del sistema hasta que el CONNA defina la totalidad de los procedimientos y mecanismos para el registro de las entidades y la acreditación de sus programas</p>

(continúa)

Cuadro 3 (conclusión)

Juntas de protección	Las Juntas de protección son de carácter departamental y no municipales de manera que afecta la descentralización de las funciones de las juntas Al tratarse de una Junta de protección por departamento, en los departamentos más poblados, como en la capital no es suficiente para atender las necesidades de la población. Debería preverse más Juntas de protección para las áreas de mayor población
Presupuesto	La LEPINA no prevé partidas específicas, ni establece porcentajes ni fondos intangibles para asegurar la implementación, instalación y funcionamiento de la totalidad del sistema
Relación con el Órgano Judicial	La incorporación del componente judicial como otro actor dentro del Sistema de Protección debería estar acompañada por mecanismos de articulación con los actores del componente administrativo para el logro de los fines comunes El CONNA como autoridad máxima del Sistema de Protección debería contar con más mecanismos para articular con el órgano judicial para el cumplimiento de la LEPINA y el completo abandono del sistema y doctrina tutelar. (En este aspecto existe una oportunidad en lo previsto en el Art 254 del Código de Niñez, que establece que El Consejo Nacional de la Judicatura, por medio de la Escuela de Capacitación Judicial, velará por la formación y capacitación continuas en derechos de la niñez y de la adolescencia de todos los operadores del sistema de administración de justicia para la aplicación de la Ley a fin de lograr la sensibilización y actualización de conocimientos sobre la materia) El Código debería especificar y explicitar las competencias de los jueces especializados de niñez y adolescencia. Crear competencia a los jueces

Fuente: Elaboración propia.

C. Jamaica²⁵

Jamaica ha ratificado la Convención sobre los Derechos del Niño. Sin embargo, como sucede en la mayoría de los Estados del Commonwealth británico, los tratados aunque sean de derechos humanos y ratificados por el Estado no tienen efecto interno vinculante hasta que sean incorporados en el derecho doméstico. Por lo tanto la Convención sobre los Derechos del Niño y otros tratados de derechos humanos ratificados por Jamaica solo tienen efecto obligatorio interno hasta tanto sean incorporados por la legislación. Igualmente la aplicación de las disposiciones del tratado está fuera de la competencia de los tribunales de Jamaica, a menos que dichas disposiciones encuentren recepción en las normas internas. (UNICEF, 2004).

Con la intención de darle recepción a la Convención en el derecho interno, en el año 2004 el Parlamento adoptó la Ley de Atención y Protección de la Infancia (The Child Care and Protection Act 2004). Adicionalmente, en la enmienda realizada a la Constitución en abril de 2011 a través de la adopción de la Carta de Derechos Fundamentales y Libertades (Charter of Fundamental Rights and Freedoms), se incluyó la protección específica de la niñez y el derecho a la educación gratuita a nivel primario y pre primario.

La Ley de Atención y Protección de la Infancia cubre algunos aspectos de los derechos reconocidos por la Convención, en particular a lo que se refiere a niñez que requiere de cuidados y en situación de abandono, víctimas de abuso, trabajo infantil y adolescentes y jóvenes en conflicto con la ley y la justicia juvenil. Esta característica de la ley de 2004 de enfocarse en algunos aspectos de la niñez, fue advertida por el Comité de los Derechos del Niño que en sus observaciones finales del año 2003 cuando todavía se trataba de un proyecto de ley en discusión, señaló a Jamaica su preocupación porque la propuesta de nueva legislación no cubría suficientemente los principios y derechos reconocidos por la Convención —en particular el derecho a la participación— y destacó la importancia que la nueva legislación debe referirse a todos los derechos del niño, y no sólo a las

²⁵ Se agradece para la elaboración de este capítulo sobre Jamaica la colaboración, información y opiniones vertidas de las siguientes personas que fueron consultadas y/o entrevistadas a) Mary Clarke, former Children's Advocate, b) Mrs. Carla Francis-Edie, Chief Executive Officer of the Child Development Agency, c) Mrs. Andrea Shepherd-Stewart of the Planning Institute of Jamaica, d) Mrs. Shelly-Ann Edwards, Social Security Analyst Planning Institute of Jamaica y e) Janet Cupidon-Quallo, Child Protection Specialist, UNICEF Jamaica.

disposiciones relacionadas con la protección, y garantizar que todos los derechos de la niñez se incluyan en la legislación nacional. (Comité 2003, Jamaica par. 7 y 8).

Adicionalmente, la Ley de Atención y Protección de la Infancia no refleja adecuadamente los derechos económicos, sociales y culturales reconocidos por la Convención sobre los Derechos del Niño. (UNICEF, 2004) y también establece algunos preceptos típicos de leyes tutelares y contrarios a la Convención como lo previsto por la sección 24 en el cual se otorga a los padres la potestad de llevar a sus hijos ante la justicia juvenil en el caso que aleguen que son “incontrolables” y ante lo cual la corte puede disponer enviarlo a un centro correccional juvenil, ponerlo al cuidado de otra persona o bajo supervisión de una oficial a prueba²⁶.

Si es destacable y positivo que la sección 3 de la Ley de Atención y Protección reconoce como objeto de la misma el promover el interés superior de la niñez. Incluso en la sección 2 (3) se establece que en la interpretación y administración de la Ley, el interés superior del niño será siempre la consideración primordial.

En lo que respecta a la institucionalidad creada por la Ley del 2004, es importante destacar el establecimiento de la Defensoría del Niño (Children’s Advocate) creada con carácter de comisión parlamentaria. Luego de casi dos años de la ley la Defensoría comenzó a funcionar a principios de 2006.

Una de las principales funciones de la Defensoría es representar legalmente a los niños en los casos en que los ministerios, los departamentos o los organismos del Gobierno hayan vulnerado sus derechos. La Defensoría se encarga también de proporcionar representación letrada a los niños que no pueden afrontarla de otro modo. La Defensoría debe supervisar la ley y la práctica relacionadas con los derechos y el interés superior del niño; Asesorar y hacer recomendaciones al Parlamento o a cualquier Ministro acerca de los asuntos relacionados con los derechos o el interés superior del niño. Iniciar acciones legales —que no sean de carácter penal— en cualquier corte o tribunal de justicia, relacionadas con las prácticas de derecho que afectan los derechos y el interés superior del niño; Intervenir en cualquier procedimiento ante una corte o tribunal de justicia en calidad de *amicus curiae* en cualquier actuación relativa al derecho o a los derechos y el interés superior del niño.

La Ley de Atención y Protección Infantil también crea la Oficina del Registro Infantil (Art 5) para llevar el registro conforme la obligación legal de presentar denuncia cuando exista información o sospecha de que un niño ha sido, está o probablemente será abandonado, descuidado, maltratado física o sexualmente, o está necesitado de atención y protección (según se define en el artículo 8 de la ley). La Oficina del Registro Infantil comenzó a funcionar en el 2007. Existe un grupo de personas que en razón de la tarea que desempeñan, tienen la obligación de brindar atención a los NNA y son las siguientes: Los médicos, enfermeros, dentistas o profesionales de la salud mental; Los administradores de un centro hospitalario; Los directores de escuela, maestros y demás profesionales de la educación; Los trabajadores sociales u otros profesionales que prestan servicios de carácter social; Los propietarios, operadores o empleados de guarderías infantiles u otro tipo de instituciones de atención infantil y toda otra persona que, en virtud de su empleo u ocupación, tiene la responsabilidad de prestar cuidados a un niño.

En el 2004 se estableció la Agencia de Desarrollo Infantil (Child Development Agency) originalmente dependiente del Ministerio de Salud y ahora del más reciente Ministerio de la Juventud y Cultura (Ministry of Youth and Culture). La implementación de la Ley de Atención y Protección esta cargo de esta Agencia, que tiene la responsabilidad de desarrollar estrategias para la ejecución, coordinación y regulación de las políticas y programas nacionales que promueven los derechos de la infancia. La creación de dicha agencia ha reducido el nivel de fragmentación y permite un enfoque más sistemático centrado en el abordaje de los problemas. Sin embargo, de acuerdo a la información que surge de las entrevistas realizadas para este Estudio, la agencia no tendría las características ni

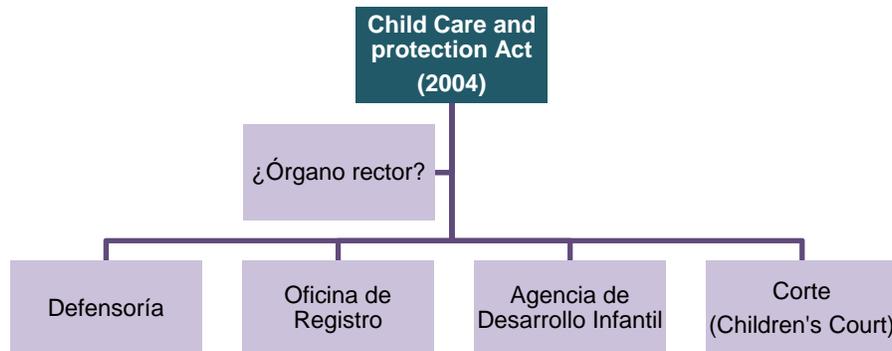
²⁶ Article 24. The Child Care and Protection Act 2004. “The parent or guardian of a child may bring parent or the child before a juvenile court and where such parent guardian or guardian proves to the court that he is unable to bring control to the child...”.

competencias necesarias para constituirse en el órgano rector con competencias de coordinación y articulación de las políticas y programas de infancia y adolescencia en Jamaica. De hecho según lo define la Agencia en su página web su principal función está relacionada con la responsabilidad legal sobre la niñez que está en necesidad de cuidado y protección, es decir aquellos que fueron abusados, descuidados o abandonados, así como para los niños que tienen problemas de comportamiento. (<http://www.cda.gov.jm/index.php>).

En el aspecto del derecho a la participación, es destacable, la reciente creación del denominado Panel de Asesoramiento infantil (Children's Advisory Panel). El grupo que se compone de 15 miembros de edades comprendidas entre los 12 y los 17 años, ha sido creado para proporcionar su visión y darle orientación a la Agencia sobre la perspectiva de infancia en una amplia variedad de temas que incluyen políticas nacionales centradas en la niñez y cuestiones nuevas y emergentes que afectan a la niñez y adolescencia, entre otros asuntos. Los miembros del Panel servirán durante dos años, y fueron elegidos de un amplio sector de la sociedad.

Según lo informado por Jamaica en su último informe ante el Comité de los Derechos del Niño, el Gobierno aún no ha establecido un organismo gubernamental identificable para la coordinación de todas las actividades relacionadas con la aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño, en cumplimiento con la recomendación realizada por el Comité en sus observaciones finales del 2003. (Child Development Agency, 2011).

**DIAGRAMA 7
SISTEMA DE PROTECCIÓN INFANCIA**



Fuente: Elaboración propia.

**CUADRO 4
PRINCIPALES DESAFÍOS RESPECTO AL SISTEMA DE PROTECCIÓN EN JAMAICA
(THE CHILD CARE AND PROTECTION ACT 2004)**

Órgano rector	No existiría un órgano rector y de coordinación de las políticas y programas sobre infancia y adolescencia Se necesitaría un órgano que tenga una mirada transversal, sistemática, universal y con capacidad de articulación sobre toda la infancia de Jamaica
Defensoría del Niño (Children's Advocate)	Si bien su mandato es de carácter universal, en realidad los niños, niñas y adolescentes que mas probablemente van a entrar en contacto con la Defensoría son aquellos que se encuentran en situación de mayor vulnerabilidad
Agencia de Desarrollo Infantil (Child Development Agency)	Sería en potencia el órgano rector pero su labor esta focalizada en la infancia en situación de mayor vulnerabilidad El Ministerio de Educación, el Ministerio de Seguridad Nacional y el Ministerio de Justicia elaboran y ejecutan sus propias políticas sobre infancia sin necesariamente articular con las instituciones del sistema de protección Se necesita más claridad respecto de los roles de la Agencia de Desarrollo y el Departamento de Servicios Correccionales (Department of Correctional Services) en lo que respecta a la niñez y adolescencia en conflicto con la ley

(continúa)

Cuadro 4 (conclusión)

General	<p>La Ley de Atención y Protección Infantil contiene disposiciones y mecanismos institucionales de carácter tutelar y no acoge en su totalidad los derechos de la Convención sobre los Derechos del Niño</p> <p>Se necesita una revisión de ciertos aspectos de la ley, Ej. la posibilidad de institucionalizar a jóvenes por pedidos de los padres basado en que son “incontrolables”</p> <p>Está previsto un proceso de revisión y formulación de recomendaciones para la revisión y reforma de la Ley de Atención y Protección Infantil</p>
---------	--

Fuente: Elaboración propia.

D. Uruguay²⁷

El Uruguay ratificó la Convención sobre los Derechos del Niño en 1990 y sus Protocolos Facultativos en el año 2000 y en septiembre de 2004 se aprobó el Código de la Niñez y la Adolescencia mediante la adopción de la Ley 17823.

El Código de la Niñez consagra una serie de derechos civiles, sociales, económicos y sociales en forma resumida en el artículo 9. Consagra explícitamente que todos los niños, niñas y adolescentes son titulares de derechos, deberes y garantías inherentes a su calidad de personas humanas y que tienen derecho a las medidas especiales de protección que su condición de sujeto en desarrollo exige por parte de su familia, de la sociedad y del Estado. (Art 2 y 3).

Los principios esenciales y transversales que consagran la CDN en los artículos 3, 5 y 12 se encuentran reflejados en el Código al consagrar que el interés superior es la base para la interpretación e integración del Código y que los derechos serán ejercidos de acuerdo a la evolución de sus facultades y que todo niño y niña tienen derecho a ser oído y obtener respuestas cuando se tomen decisiones que afecten su vida. (Art. 6 y 8 Código). Sin embargo, existen algunas contradicciones o áreas en los cuales el Código no recepta en su totalidad los preceptos y principios de la Convención y mantiene prácticas propias de los sistemas tutelares. (Ver para más información Fundación de Cultura Universitaria, 2004).

El Código de Niñez resalta el rol del Estado en la adopción de políticas de promoción social para favorecer el desarrollo integral de todas las potencialidades del niño y del adolescente como persona en condición de ser en desarrollo y la promoción en equidad, evitando que se generen desigualdades por conceptos discriminatorios por causa de sexo, etnia, religión o condición social y las políticas de protección y atención integral de los derechos y deberes de los niños y adolescentes, así como asegurar una atención especial por parte del Estado y de la sociedad ante la necesidad de ofrecer atención personalizada en determinadas situaciones. (Art 18).

El Código si bien define una institucionalidad para la protección de los derechos de la niñez y la adolescencia, no lo define como un sistema de protección integral. Si el artículo 20 establece que las normas que regulan la vigencia efectiva de los derechos de los niños y adolescentes en las áreas de supervivencia y desarrollo, requerirán de la implementación de un sistema de políticas sociales básicas, complementarias, de protección especial, de carácter integral, que respondan a la diversidad de realidades y comprendan la coordinación entre el Estado y la sociedad civil.

En lo que respecta a la rectoría de las políticas de niñez y adolescencia el Código establece que va a ser ejercida por el Instituto Nacional del Menor institución que ya existía desde su creación

²⁷ Se agradece para la elaboración de este capítulo sobre Uruguay la colaboración, información y opiniones de las siguientes personas que fueron consultadas y/o entrevistadas: a) Jorge Ferrando, Director INAU, b) Lucia Vernazza Planificación y Monitoreo UNICEF en Uruguay, c) Juan Miguel Petit, UNDP Uruguay, d) Gonzalo Salles Secretario Ejecutivo ONG Gurises Unidos y e) Luis Pedernera - Instituto de Estudios Legales y Sociales del Uruguay.

en 1988 mediante la ley 15.977 y que a partir de la adopción del Código pasa a denominarse "Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay" (INAU). (Art 68 y 223).

Este órgano administrativo rector debe determinar por intermedio de sus servicios especializados, la forma de llevar a cabo la implementación de las políticas a través de distintos programas, proyectos y modalidades de intervención social, públicos o privados, orientados al fortalecimiento de las familias integradas por niños y adolescentes.

Las principales funciones que tiene el INAU según el Código de la Niñez son las siguientes:

- Velar por una adecuada admisión, ingreso, atención, derivación y desvinculación de los niños y de los adolescentes bajo su cuidado
- Asegurar que la incorporación a los distintos hogares, programas, proyectos y modalidades de atención se realizará habiéndose oído al niño, niña o al adolescente y buscando favorecer el pleno goce y la protección integral de sus derechos
- Orientar y apoyar a los adolescentes que, estando a su disposición alcancen la mayoría de edad para que puedan hacerse cargo de sus vidas en forma independiente
- Fiscalizar las instituciones privadas a las que concurran niños y adolescentes, así como toda institución privada, comunitaria o no gubernamental con la que ejecute programas bajo la modalidad de convenios
- Formular observaciones y efectuar las denuncias que correspondan ante las autoridades competentes, por la constatación de violaciones de los derechos del niño y adolescente
- Reglamentar el funcionamiento de los establecimientos donde se cumplen las medidas privativas de libertad
- Aplicar directamente medidas mediando indicación médica y cuando su intervención obedezca a la situación de un niño o adolescente que pone en riesgo inminente su vida o la integridad física de otras personas
- Desarrollar el Sistema Nacional de Información sobre Niñez y Adolescencia, que deberá incluir datos sobre el niño o adolescente a su cargo y las instituciones que lo atienden.

Conforme la información suministrada por el INAU los principales objetivos y metas de la actual administración es la transformación institucional a fin de mantener la cobertura alcanzada en las distintas modalidades de Protección Integral, mejorando la calidad y promoviendo la transformación gradual del modelo de atención promoviendo cambios a través de la diversificación de propuestas no asilares: Alternativa Familiar y Pequeños Hogares. Se señala también la necesidad de descentralizar y articular interinstitucionalmente con MIDES, MSP, ANEP, Intendencias y Organizaciones no Gubernamentales y promover la integración social de los jóvenes que están bajo la órbita del INAU en coordinación con políticas de vivienda, trabajo, educación y salud. (<http://www.inau.gub.uy/>).

En julio de este 2011 a través de la adopción de la Ley N° 18.771 se ha aprobado la creación de una nueva institucionalidad para la atención de los jóvenes en conflicto con la ley penal, llamado el Sistema de Responsabilidad Penal Adolescente (SIRPA) y sustituyendo parte del sistema establecido por el Código de la Niñez y la Adolescencia en lo que se refiere a las medidas para adolescentes y jóvenes en conflicto con la ley. Conforme la ley 18.771 el INAU estará a cargo por el tiempo más breve posible hasta la creación del Instituto de Responsabilidad Penal Adolescente como servicio descentralizado. Ese Instituto asumirá la ejecución de las medidas socioeducativas contempladas en el Código de niñez respecto a los adolescentes a los cuales haya recaído declaración de responsabilidad, por sentencia ejecutoriada. La ejecución de esas medidas y una vez que el juez disponga las mismas. (Art 77 y 78 del Código) y ejecutar las medidas de seguridad que disponga la justicia competente a efectos de lograr la rehabilitación y educación de los adolescentes infractores. (Art 2. f Ley N° 15.977).

La transición estará a cargo de una Comisión Delegada del Directorio del INAU y se apunta a incrementar los niveles de especialización con alto grado de autonomía técnica a través de cinco programas. Programa de Ingreso, estudio y derivación; Programa de Medidas Socioeducativas de Base Comunitaria; Programa de Medidas Curativas; Programa de Medidas Privativas de libertad y semilibertad y Programa de inserción socio-comunitaria y atención al egreso.

El Sistema institucional que plantea el Código de Niñez se completa con la creación del Consejo Nacional Consultivo Honorario de los Derechos del Niño y Adolescente. Este órgano es de carácter consultivo, está integrado por órganos estatales y no estatales y está adscrito al Ministerio de Educación y Cultura. Conforme lo que establece el Código, el Consejo se integrará con dos representantes del Poder Ejecutivo —uno de los cuales lo presidirá—, uno del INAU, uno del Poder Judicial, uno de la Administración Nacional de Educación Pública, uno del Congreso de Intendentes, uno del Instituto Pediátrico "Luis Morquio", uno del Colegio de Abogados y dos de las organizaciones no gubernamentales de promoción y atención a la niñez y adolescencia. (Art 211. Código).

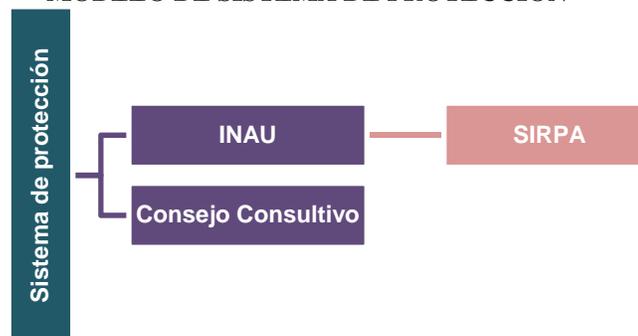
La representación del Poder Ejecutivo coordinará directamente con los Ministerios de Deporte y Juventud, Trabajo y Seguridad Social, Educación y Cultura, Salud Pública e Interior. Los representantes de las organizaciones no gubernamentales serán designados —por la Asociación Nacional de Organizaciones No Gubernamentales (ANONG). (Art. 212).

Son fines del Consejo (Art 214):

- a) Promover la coordinación e integración de las políticas sectoriales de atención a la niñez y adolescencia, diseñadas por parte de las diferentes entidades públicas vinculadas al tema y elaborar un documento anual al respecto
- b) Ser oído preceptivamente en la elaboración del informe que el Estado debe elevar al Comité sobre los Derechos del Niño de las Naciones Unidas
- c) Opinar, a requerimiento expreso, sobre las leyes de presupuesto, rendición de cuentas y demás normas y programas que tengan relación con la niñez y adolescencia.

Los recursos y la infraestructura para el funcionamiento del Consejo, provendrán del Ministerio de Educación y Cultura conforme el Art 215 del Código de Niñez.

DIAGRAMA 8 MODELO DE SISTEMA DE PROTECCIÓN



Fuente: Elaboración propia.

El Comité de los Derechos del Niño en su observación final adoptada en 2007 manifestó su agrado respecto a la adopción de la nueva estructura legal que incorpora un sistema integrado de protección y los principios de la Convención sobre los Derechos del Niño. Sin embargo, el Comité observó que había inconvenientes con la aplicación práctica del Código y solicitó al Uruguay que garantice la aplicación efectiva del Código de la Infancia y la Adolescencia mediante estructuras

institucionales adecuadas y la asignación de recursos humanos y financieros suficientes. (Comité 2007, Uruguay par. 7 y 8).

Adicionalmente, el Comité recomendó al Uruguay respecto al Consejo Consultivo, que garantizase que este Consejo recibiera recursos estables y suficientes para cumplir su mandato y que se hicieran esfuerzos para descentralizar el Instituto del Niño y el Adolescente a fin de suministrar servicios en todo el país; y que se le asignaran recursos estables y suficientes. (Comité 2007, Uruguay par. 12 y 13).

Otro aspecto que señaló el Comité fue la inexistencia de una institución nacional de derechos humanos, pero mediante la Ley N° 18.446 promulgada en el año 2008 se creó la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo y tiene como cometido la defensa, promoción y protección en toda su extensión, de los derechos humanos reconocidos por la Constitución y el derecho internacional (Art. 1, Ley N° 18.446). Si bien con demora, finalmente en el pasado mes de mayo de 2012 se procedió a la designación de los miembros del Consejo Directivo de la Institución, el cual quedó conformado.

Según pudo relevarse en varias de las entrevistas, respecto al rol del INAU como órgano rector, señalan que un órgano rector debería ejercer la rectoría y articulación de la política para toda la infancia y la adolescencia. Sin embargo, en la práctica el INAU dedica la mayor parte de sus esfuerzos por la niñez en situación de exclusión y en situación de mayor vulnerabilidad a través del trabajo con los CAIF, hogares de cuidado, clubes del niño, prevención trabajo infantil y autorizaciones para trabaja y niños en situación de encierro. Básicamente, se señala que el INAU ha reemplazado formalmente al antiguo Instituto Nacional del Menor y sus funciones clásicas y que representaba el sistema tutelar en el Uruguay, sin embargo la matriz de la institucionalidad no ha cambiado substancialmente y la transformación institucional y de prácticas ha sido muy lenta. En este sentido, daría la impresión que gran parte de los esfuerzos del INAU está en el ámbito de la ejecución y cumplimiento de la multiplicidad de funciones que le da el Código y no en la necesaria coordinación y en la formulación de políticas sociales para toda la infancia y la adolescencia.

En un estudio realizado apenas se aprobó el Código de la Niñez, se señalaba la preocupación que en términos de arquitectura organizacional significaba el problema que representa la denominación de órgano rector al INAU, cuando hablamos de un servicio descentralizado, sometido a determinada forma de jerarquía en relación al Ministerio de Educación y Cultura y al cual el Código no le da las funciones ni autonomía para ejercer esa rectoría. (Fundación de Cultura Universitaria, 2004).

Las instituciones y personas consultadas señalan que las políticas y programas para la infancia en general tienen su lugar predominante en el ámbito del MIDES donde funciona desde el año 2005, el Programa Infamilia. En especial se señala como un espacio de referencia el Comité de Coordinación Estratégica cuyo objetivo conforme lo define el propio MIDES es el asegurar al más alto nivel jerárquico del gobierno la coherencia estratégica, sostenibilidad y eficiencia de las acciones destinadas a esta franja de la población. El CCE está integrado por los subsecretarios de los ministerios de Desarrollo Social, Salud Pública e Interior y autoridades de la Administración Nacional de Educación Pública, Consejo de Educación Inicial y Primaria, Consejo de Educación Secundaria, Instituto Nacional de la Juventud y el propio INAU. También integra el Comité un representante de la sociedad civil. (<http://www.infamilia.gub.uy>).

Más allá de eso, existen varias áreas de trabajo conjunto donde el MIDES a través del programa INFAMILIA ha apoyado técnica y financieramente al INAU como la cobertura en primera infancia realizada por el INAU a través del Plan Centros de Atención a la Infancia y la Familia (CAIF) y el convenio con el Consejo de Educación Inicial y Primaria, el Plan CAIF y el Ministerio de Desarrollo Social con el objetivo de fortalecer y asegurar la continuidad del proceso educativo de las niñas y niños que asisten a los Centros del Plan CAIF y las Escuelas Públicas. Adicionalmente, el MIDES ha dado soporte técnico y financiero para la creación y mejora del Sistema de Información para la Infancia (SIPI) que depende del INAU, entre otros ámbitos de colaboración.

En lo que se refiere al Consejo Consultivo Honorario, varias de las fuentes consultadas coinciden en señalar que el Consejo Consultivo es un órgano cuya creación es relevante, pero que su funcionamiento no ha sido el deseado, atento que no ha recibido el apoyo que necesita y que no tiene presupuesto, ni infraestructura propia. El apoyo que ha recibido en cuanto los recursos humanos proviene del Ministerio de Educación y Cultura y del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) pero esos recursos son compartidos y el Consejo no tiene personal exclusivamente dedicado a sostener su funcionamiento.

Asimismo, varias de las fuentes consultadas manifiestan que si bien el Consejo se reúne y existe una participación plural tanto de parte de ministerios como de la sociedad civil el mismo no tiene un rol relevante en las discusiones políticas y legislativas respecto a la infancia y la adolescencia en el Uruguay. Como muestra de ello se manifiesta que el Consejo no tuvo un rol preponderante respecto a la elaboración de la Estrategia Nacional para la Infancia y la Adolescencia 2010-2030 (ENNIA), siendo el lugar de referencia y articulación para su elaboración el Comité de Coordinación Estratégica.

Finalmente, todos los actores consultados manifiestan que la creación del SIRPA es positiva creando una institucionalidad con autonomía para los adolescentes en conflicto con la ley, más allá de que todavía dependa del INAU en la etapa de transición.

Lo señalado en los párrafos anteriores coincide con las conclusiones de un estudio realizado por UNICEF en el 2010, donde se afirma que la implementación del Código en estos seis años de vigencia ha significado un verdadero desafío para las instituciones y los operadores, por una suma de factores que tienen su origen en diferentes causas: deficiencias normativas del propio Código, inadecuación estructural de algunas instituciones para el cumplimiento de sus fines de protección de los derechos de los niños, y persistencia de prácticas tutelares de algunos operadores, (UNICEF Uruguay, 2010). La particularidad de este proceso ha sido el profundo déficit de implementación de la nueva normativa, situación que inicialmente fue propiciada por la inexistencia de recursos materiales —humanos y financieros— para la puesta en marcha del nuevo modelo. *“A diferencia de lo ocurrido en otros países, en el Uruguay el Código se empezó a aplicar sin que se hubiera pensado en cómo debían reformularse las prácticas institucionales y profesionales. Este contexto dejó la sensación de que con el CNA mucho debía cambiar pero no cambió demasiado, y el paso del tiempo ha dado cuenta de que existe el riesgo de que se estanque el proceso de cambio, de que se perpetúe la situación actual o, en el peor de los casos, de que se comience a retroceder. Hay por tanto una ostensible brecha entre los objetivos y garantías que explícitamente prevé la ley, y los medios —materiales, personales, institucionales y técnicos— de que se ha dispuesto para su aplicación.”* (UNICEF Uruguay, 2010. Pág. 11).

A modo de reflexiones finales respecto del modelo de protección creado por el Código de Niñez y Adolescencia del Uruguay daría la impresión que más allá de las buenas intenciones y progreso que significa la adopción del Código de la Niñez y Adolescencia reemplazando la legislación y modelos institucionales típicos de los sistemas tutelares, sin embargo la reforma quedó a medio camino. No solo porque el Código mantiene algunos resabios en su articulado de los sistemas tutelares, sino porque la institucionalidad creada y sus funciones no permitiría afirmar que estamos ante un modelo de sistema de protección integral y sería necesario la construcción de un modelo diferente de sistema de protección integral de la infancia que esté en condiciones de asegurar el enfoque de derechos humanos y derechos de la niñez y la articulación y rectoría en las políticas y programas que aplican todas las instituciones del Uruguay.

Adicionalmente sería clave contar con un consejo de los derechos de la niñez y la adolescencia que no sea meramente consultivo, sino que podría tener la función de elaboración, diseño, control y evaluación de las políticas públicas. Este consejo que con autonomía, infraestructura, facultades y recursos suficientes podría ejercer la rectoría y articulación necesaria que complementada con las tareas actuales más dedicadas a la ejecución que ejerce el INAU se complementarían en un verdadero sistema de protección. Finalmente, ese consejo idealmente debería tener consejos locales descentralizados, pero a nivel central debería contar con las facultades decisorias necesarias para

ejercer adecuadamente la coordinación de las estrategias de todas las instituciones del Estado con responsabilidades específicas en la materia.

CUADRO 5
PRINCIPALES DESAFÍOS RESPECTO AL MODELO DE SISTEMA
DE PROTECCIÓN EN EL URUGUAY

Órgano Rector	<p>El INAU tiene una historia institucional previa al Código basada en una cultura organizacional de atención ante situaciones críticas, y un modelo de gestión separado por funciones que dan respuestas fragmentadas</p> <p>El Código de la Niñez le asigna al INAU una multiplicidad de funciones que implican que tengan que dedicar la mayor parte de los esfuerzos en la ejecución y predominar la atención de la infancia en situación de mayor vulnerabilidad</p> <p>El Código no le daría suficientes facultades al INAU para fungir como órgano rector y articulador de las políticas y programas de infancia</p> <p>El INAU dedica la mayor parte de sus esfuerzos y recursos respecto a la infancia en situación de vulnerabilidad (Situación de calle, víctimas, conflicto con la ley penal)</p> <p>El INAU solo cumple funciones reales de rectoría en algunas áreas como Adopciones, Trabajo Adolescente y Espectáculos Públicos (calificación de espectáculos, venta de alcohol a menores de 18 años)</p> <p>En cuanto a la articulación, es un rol que lo cumple más el MIDES como ministerio creado para coordinar y liderar las políticas sociales</p> <p>Existen ámbitos de articulación en infancia como el Comité de Coordinación Estratégica que no están contemplados en el Código de Niñez y en el cual participa pero no coordina el INAU y que tiene alcance más universal para toda la infancia</p> <p>Esta abierta la discusión sobre cuál debería ser el rol del INAU. Algunos entienden que debería concentrarse en la rectoría y deslindarse de la gestión; otros por el contrario, que siendo fundamentalmente una institución que ha gestionado servicios, la rectoría tendría que formar parte de una nueva institucionalidad</p>
Consejo Consultivo	<p>El Código no le otorga un rol claro en la coordinación de las políticas sectoriales de atención a la niñez y adolescencia ni facultades para ejercer esa coordinación</p> <p>Es básicamente un organismo de carácter consultivo sin potestades vinculantes de incidir en las instituciones responsables de las políticas</p> <p>El Código solo le otorga un rol secundario a opinar, en caso que se lo requiera sobre las leyes de presupuesto, rendición de cuentas y demás normas y programas que tengan relación con la niñez y adolescencia</p> <p>No cuenta con recursos propios, ni infraestructura ni personal propio</p> <p>Su composición no es paritaria entre miembros del gobierno y la sociedad civil</p>
General	<p>Se percibe la necesidad de transitar a una reforma para lograr un verdadero sistema de protección integral que redefinan los roles institucionales, competencias y funciones de articulación, rectoría y gestión</p>

Fuente: Elaboración propia.

V. Análisis comparado de los modelos de SNPI en las legislaciones nacionales de los países de América Latina y Caribe

En este apartado y en base a la investigación realizada sobre las legislaciones y códigos de infancia descrita en los capítulos anteriores se resaltan los principales aspectos y desafíos que plantean la institucionalidad y los modelos de sistemas de protección integral de la infancia que encuentran su fundamento en los marcos jurídicos de los países objeto de análisis en el presente estudio.

A. Sistemas de protección integral e institucionalidad

Como se ha expresado a lo largo de este documento, la mayoría de los países de América Latina con leyes de protección integral y/o códigos de infancia crean nuevas instituciones o reforman las existentes. Sin embargo las soluciones que aportan son muy variadas respecto de las instituciones que ejercen la rectoría, las que formulan y diseñan las políticas de infancia, y las que ejecutan y/o articulan la ejecución de las políticas y programas de infancia y adolescencia. En algunos países, la solución que han buscado aportar las leyes de protección y/o códigos ha sido darle sustento legal a la creación de consejos nacionales, en el cual participan los ministros y viceministros, así como autoridades de instituciones autónomas claves y organismos de la Sociedad Civil. Otros países han optado por instituciones adscriptas dependientes de un ministerio.

Como se observa en el próximo cuadro la rectoría, la formulación de políticas y programas sobre infancia y adolescencia y su ejecución es ejercida en los diferentes países por una diversidad de instituciones, desde consejos nacionales, direcciones generales, ministerios e institutos especializados todos con diferentes niveles jerárquicos y variados niveles de autonomía política, técnica y financiera.

CUADRO 6
AMÉRICA LATINA: INSTITUCIONES DEL SNPI

Países	Articulación y Rectoría Sistema	Ejecución políticas públicas	Formulación, proposición, fiscalización y evaluación políticas públicas
Argentina	Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia (SENNAF)	SENNAF Instituciones provinciales (Sistema Federal con autonomía provincial)	Consejo Federal de Niñez, Adolescencia y Familia y SENNAF Instituciones provincias (Sistema Federal con autonomía provincial)
Bolivia (Estado Plurinacional de)	Viceministerio de igualdad de oportunidades (Dirección General de Niñez, Juventud y Personas Adultas Mayores)	Viceministerio de igualdad de oportunidades (Dirección General de Niñez, Juventud y Personas Adultas Mayores) Instituciones descentralizadas	Consejo Nacional de la Niñez
Brasil	Consejo Nacional de Derechos del Niño y del Adolescente (CONANDA)	Estados (Sistema Federal con autonomía provincial)	Consejo Nacional de Derechos del Niño y del Adolescente (CONANDA) Los Consejos de Derechos
Colombia	El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar	Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, Consejos de Política Social	Consejo Nacional de Política Social
Costa Rica	Patronato Nacional de la Infancia (PANI)	PANI Sistema Descentralizado	Consejo Nacional de la Niñez y la Adolescencia
Ecuador	MIES - Instituto de la Niñez y la Familia (INFA)	MIES - Instituto de la Niñez y la Familia (INFA) Instituciones descentralizadas	El Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia
El Salvador	Consejo Nacional de la Niñez y de la Adolescencia (CONNA)	Instituto Salvadoreño para el Desarrollo Integral de la Niñez y la Adolescencia (ISNA)	CONNA
Guatemala	Secretaría de Bienestar Social	Organismos especializados según la materia	Comisión Nacional de la Niñez y la Adolescencia a nivel nacional Comisiones Municipales de la Niñez y la Adolescencia a nivel local
Honduras	Instituto Hondureño de la Niñez y la Familia (IHNFA)	IHNFA	-
Nicaragua	Consejo de Atención y Protección Integral a la Niñez y la Adolescencia/ Ministerio de la familia	Ministerio de la familia	Ministerio de la familia
Paraguay	Secretaría Nacional de la Niñez y la Adolescencia (SNNA)	SNNA Instituciones descentralizadas	Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia
Perú	Ministerio de la Mujer y de Desarrollo Social (MIMDES) - Dirección General de Niñas, Niños y Adolescentes	MINDES	
República Dominicana	Consejo Nacional para la Niñez y la Adolescencia (CONANI)	(CONANI) Instituciones descentralizadas	(CONANI)
Uruguay	Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay (INAU)	INAU Ministerios especializados	Consejo Nacional Consultivo Honorario de los Derechos del Niño y Adolescente
Venezuela (República Bolivariana de)	Ministerio del Poder Popular a través del Instituto Autónomo Consejo Nacional de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes	Consejo de Derechos del Niño y del Adolescente Instituciones descentralizadas	Ministerio del Poder Popular

Fuente: Elaboración propia.

Como se puede observar, no han sido incluidos en el cuadro precedente algunos países en los cuales no se puede considerar que se esté ante sistemas de protección fundamentados en leyes de protección integral, y en cuyos casos se destaca la ausencia de una instancia con autoridad y competencias suficientes que incluyan la capacidad de coordinar efectivamente el sistema de protección integral, así como que articule con otros sistemas como el de protección social, el de salud, el judicial, entre otros que son muy relevantes para la promoción y protección de los derechos de toda la infancia y adolescencia. Así en el caso de Chile, la institucionalidad existente no está basada en una ley de protección integral y consiste básicamente en el Servicio Nacional de Menores que es un organismo gubernamental que depende del Ministerio de Justicia y que mayoritariamente desarrolla sus actividades de acuerdo a las instrucciones que le indican los diversos tribunales de justicia. Al mismo tiempo Chile cuenta con una serie de sistemas y subsistemas como el caso del llamado Sistema Intersectorial de Protección Social del cual dependería el subsistema de protección integral (Chile Crece Contigo) y el sistema de responsabilidad penal. Es decir no existe un sistema rector y articulador de las instituciones y los subsistemas en relación al universo infancia y adolescencia.

En el caso de México, si bien existe una Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes en la misma no se establece un Sistema de Protección, y las políticas y programas de infancia dependen del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia que es una institución de asistencia social que depende de la Secretaría de Salud y sin competencia para obligar y/o articular a otras secretarías.

B. Rectoría del sistema

En varias de las leyes y códigos de protección relevados se define explícitamente quien ejerce la rectoría del sistema, más allá de su correcta implementación y eficacia en la práctica. Así, en el caso de la Argentina es la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia, en Costa Rica es el Patronato Nacional de la Infancia, en El Salvador es el Consejo Nacional de la Niñez y de la Adolescencia, en el Paraguay es la Secretaría Nacional de la Niñez y la Adolescencia, en la República Dominicana es el Consejo Nacional para la Niñez y la Adolescencia y en Venezuela (República Bolivariana de) es el Instituto Autónomo adscrito al Ministerio del Poder Popular.

En cambio en algunos de los países no es claro cuál es la institución que ejerce la rectoría o si las competencias que le otorga la ley son suficientes para ejercer esa rectoría y poder articular la protección integral de los niños, niñas y adolescentes en sistemas regionales y locales que permitan consolidar un Sistema Nacional de Protección. A modo de ejemplo, en el caso de la Ley PINA de Guatemala no es fácil determinar cuál sería el órgano rector y cuáles serían sus competencias²⁸. Similar situación se da con respecto al Instituto Hondureño de la Niñez y la Familia que reemplaza a la Junta de Bienestar Social que establecía el Código de 1996²⁹. De igual manera sucede en los países del Caribe anglosajón, por ejemplo, en Jamaica la Agencia de Desarrollo Infantil no sería un órgano rector con competencias de coordinación y articulación de todas las políticas y programas de infancia y adolescencia que se desarrollan en otros ministerios.

En el caso del Uruguay si bien el Código de la Niñez y la Adolescencia establece expresamente que la rectoría de las políticas de niñez y adolescencia la ejerce el Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay, sin embargo del análisis de la legislación y de las fuentes consultadas pareciera surgir que no cuenta con las competencia y estructura que le posibilite ejercer la rectoría y articulación de la política para toda la infancia y la adolescencia y que en realidad se trata de la misma institución preexistente que era el Instituto Nacional del Menor cuya principal función ha sido históricamente la niñez en situación de mayor vulnerabilidad y la niñez en conflicto con la ley, con

²⁸ Ver Comité de los Derechos del Niño. Observaciones finales: Guatemala 25 de octubre de 2010 - CRC/C/GTM/CO/3-4. par. 16 y 17.

²⁹ Ver Comité de los Derechos del Niño. Observaciones finales: Honduras CRC/C/HND/CO/3. 2 de mayo de 2007.

prácticas todavía de carácter tutelar. Esto significaría que en realidad no ejercería la rectoría de las políticas sobre la totalidad de la infancia, sino sobre un sector de la infancia. Pareciera que el MIDES, el Programa Infamilia y el Comité de Coordinación Estratégica han tenido mayor influencia en la discusión estratégica y sostenible de las acciones destinadas a esta franja de la población.

En varios países las leyes y códigos de protección asignan la rectoría del sistema de protección a secretarías, direcciones e instituciones de Infancia que dependen de Ministerios. Así es el caso del Ministerio de Desarrollo Social (Argentina), Ministerio de Justicia (Bolivia (Estado Plurinacional de)), Ministerio de Inclusión Económica y Social (Ecuador), Ministerio de la Mujer y de Desarrollo Social (Perú) y el Ministerio del Poder Popular (Venezuela (República Bolivariana de)). En estos casos es necesario tener en cuenta la naturaleza jurídica de estas instituciones y su relación de dependencia y situación jerárquica dentro del organigrama administrativo del Ministerio que pueden potenciar o debilitar la capacidad de rectoría sobre todo cuando se trate de direcciones o departamentos cuya jerarquía y falta de autonomía pueda comprometer la capacidad para ejercer sus funciones rectoras, de articulación y coordinación de las políticas y programas de infancia y adolescencia³⁰.

Por último en los casos del Brasil, El Salvador y la República Dominicana el Sistema de Protección Integral reconoce como órgano rector a los consejos nacionales de la niñez y la adolescencia que son órganos esencialmente plurales y de carácter deliberativo. Por ejemplo la LEPINA que le da fundamento jurídico al Sistema de Protección Integral de El Salvador reconoce expresamente que el Consejo Directivo del Consejo Nacional de la Niñez y de la Adolescencia es la máxima autoridad del Sistema de Protección Integral cuyas funciones son el diseño, aprobación y vigilancia de la Política Nacional de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia y la coordinación del Sistema Nacional de Protección Integral de la Niñez y de la Adolescencia y la defensa efectiva de los derechos de NNA.

El aspecto a resaltar de las legislaciones que posicionan como autoridad rectora y de articulación a Consejos Nacionales es que son espacios de articulación y participación de diferentes organismos y ministerios del sector público y también del sector privado y entidades no gubernamentales nacionales del ámbito de la atención de los derechos de la niñez. En el caso del Brasil la conformación del Consejo es paritaria con 14 representantes de órganos de gobierno y 14 representantes de la sociedad civil organizada dándole al concepto de participación de la sociedad civil la expresión máxima al participar en un pie de igualdad con las instituciones de gobierno en la elaboración las normas generales de la política nacional de atendimento y en la fiscalización de su ejecución.

C. Descentralización y rol de los gobiernos locales

Un aspecto característico de un sistema de protección integral es la descentralización institucional que traslada parte de la responsabilidad política y técnica para la elaboración de la política pública de infancia y adolescencia, su ejecución y fiscalización a los ámbitos regionales, departamentales y municipales.

³⁰ A modo de ejemplo, esto fue motivo de expresa observación por parte del Comité respecto del Perú: “Al Comité le preocupa que, en razón de la reciente reestructuración del Ministerio de la Mujer y de Desarrollo Social (MIMDES), la Dirección General de Niñas, Niños y Adolescentes haya quedado rebajada a la categoría de departamento dentro de una nueva dependencia para la familia y la comunidad, lo cual podría perjudicar su potencial y eficacia en la coordinación de actividades relativas a la aplicación de la Convención en todos los niveles del Gobierno” Ver Comité de los Derechos del Niño (2006). Observaciones finales: Perú. CRC/C/PER/CO/3 14 de marzo de 2006. Par 13. En el mismo sentido la observación del Comité sobre Bolivia: “El Comité toma nota del establecimiento de nuevas instituciones que se ocupan de los derechos del niño...Sin embargo, le preocupa la poca solidez de las instituciones creadas y las dificultades que plantea la nueva estrategia de descentralización para la coordinación entre los niveles nacional, departamental y municipal. También preocupa al Comité que la institución encargada de la coordinación haya perdido entidad al pasar de Viceministerio a Dirección” Ver Comité de los Derechos del Niño (2009). Observaciones finales: Estado Plurinacional de Bolivia. CRC/C/BOL/CO/4. 16 de octubre de 2009.

En los códigos de Infancia y leyes de protección integral de Bolivia (Estado Plurinacional de), el Brasil, Colombia, Costa Rica, el Ecuador, El Salvador, Guatemala, Nicaragua, el Paraguay, la República Dominicana y Venezuela (República Bolivariana de) se establecen diversos niveles de descentralización y con diferentes niveles de responsabilidad para la institucionalidad regional, departamental o municipal.

CUADRO 7 AMÉRICA LATINA (11 PAÍSES): NORMATIVA DE ACCIÓN DESCENTRALIZADA

Países	Atribuciones de los gobiernos descentralizados en materia de infancia
Bolivia (Estado Plurinacional de)	<p>Ley 2028 de Municipalidades (1999)</p> <p>Señala que es competencia del Gobierno Municipal el desarrollo humano sostenible, la defensa y protección de la niñez y adolescencia y la organización y reglamentación de las Defensorías</p> <p>Código del Niño, Niña y Adolescente</p> <p>Art 192. Comisión Municipal de la Niñez y la Adolescencia</p> <p>Art.195. Defensorías de la Niñez y Adolescencia son un servicio municipal gratuito de protección</p>
Brasil	<p>Estatuto del Niño y el Adolescente</p> <p>Art. 86 La política de atención a los derechos del niño y del adolescente se hará a través de un conjunto articulado de acciones gubernamentales y no gubernamentales de la Unión, de los Estados, del distrito federal y de los municipios</p> <p>Art. 88 Son directrices de la política de atención: I. Municipalización de la atención</p> <p>II. creación de consejos municipales, provinciales y nacionales de los derechos del niño y del adolescente, órganos deliberativos y de control de las acciones en todos los niveles</p> <p>Ley 8.242 (1991) y Decreto 5089 (2004)</p> <p>Creación del Consejo Nacional de Derechos del Niño y del Adolescente (CONANDA) y un sistema de consejos de derechos a escala federal, nacional y municipal y de consejos tutelares destinados a promover y proteger los derechos de los niños y los adolescentes</p>
Colombia	<p>Código de la Infancia y la Adolescencia</p> <p>Art. 204. Responsables de las Políticas Públicas de Infancia y Adolescencia en los ámbitos nacional, departamental, distrital y municipal</p> <p>Art. 207. Consejos Departamentales Municipales</p>
Costa Rica	<p>Código de la Niñez y la Adolescencia</p> <p>Art. 179. Juntas De Protección a La Niñez y La Adolescencia</p> <p>Art. 181. Comités Tutelares</p>
Ecuador	<p>Código de la Niñez y Adolescencia</p> <p>Art 190 a 195 Funciones del Consejo Nacional</p> <p>Formular las directrices generales, a nivel nacional, para la organización del Sistema Nacional Descentralizado de Protección Integral y coordinar su aplicación con los Concejos Cantonales</p> <p>Promover la creación y fortalecimiento orgánico funcional de los Concejos Cantonales (Art. 201) de la Niñez y Adolescencia y de las Juntas Cantonales de Protección de Derechos (Art. 205)</p>
El Salvador	<p>LEPINA</p> <p>Art. 153. Los Comités Locales de Derechos de la Niñez y de la Adolescencia son órganos administrativos municipales, cuyas funciones primordiales son desarrollar políticas y planes locales en materia de derechos de la niñez y de la adolescencia, así como velar por la garantía de los derechos colectivos de todas las niñas, niños y adolescentes</p> <p>Art. 154. En todos los municipios se deberán formar comités locales, de conformidad con los reglamentos, acuerdos y demás instrumentos jurídicos correspondientes</p> <p>Art.159. Las Juntas de Protección de la Niñez y de la Adolescencia son dependencias administrativas departamentales del CONNA, con autonomía técnica, cuya función primordial es la protección de los derechos de las niñas, niños y adolescentes, en el ámbito local</p> <p>Art. 160. El CONNA debe crear, organizar, mantener y financiar, al menos una Junta de Protección por Departamento</p>
Guatemala	<p>PINA</p> <p>Art.81. las políticas de protección integral se entenderán como el conjunto de acciones formuladas por la Comisión Nacional y las Comisiones Municipales de la Niñez y la Adolescencia, respectivamente, para garantizar a los niños, niñas y adolescentes el pleno goce de sus derechos y libertades</p>

(continúa)

Cuadro 7 (conclusión)

Países	Atribuciones de los gobiernos descentralizados en materia de infancia
Nicaragua	<p>CONAPINA</p> <p>Art. 60.- Se promoverá la ejecución de la Política Nacional de Atención y Protección Integral y los servicios que se derivan de la misma, en forma descentralizada en las Regiones Autónomas, Municipios y localidades</p> <p>Ley 351 Ley de organización del Consejo Nacional de Atención y Protección Integral a la Niñez y la Adolescencia</p> <p>Art. 6 Son objetivos del Consejo Crear Consejos a nivel nacional, municipal y de Regiones Autónomas, de niñas, niños y adolescentes</p> <p>Art. 7. El Consejo tendrá las siguientes funciones: 2.Crear la Defensoría como un servicio a nivel nacional, en los municipios y en las Regiones Autónomas. Las Defensorías serán creadas por las Comisiones Municipales de la Niñez y la Adolescencia, con asesoría y apoyo del Consejo</p>
Paraguay	<p>Código de la Niñez y la Adolescencia</p> <p>Art 37 El Sistema regulará e integrará los programas y acciones a nivel nacional, departamental y municipal.</p> <p>Art. 41 Entre las funciones de la Secretaría: Conformar el Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia e impulsar la integración de los Consejos Departamentales y Municipales de la Niñez y la Adolescencia</p>
Republica Dominicana	<p>Ley 136-03</p> <p>Art.53. Sistema Nacional de Protección de Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes: a) Organismos de definición, planificación, control y evaluación de políticas: directorios del Consejo nacional y del municipal. b) Organismos de ejecución de políticas: oficina nacional, municipal y entidades públicas y privadas de atención. c) Organismos de protección, defensa y exigibilidad de derechos: las juntas locales de protección y restitución de derechos</p> <p>Art. 418. Consejo Nacional para la Niñez y la Adolescencia (CONANI). lo integran entre otros oficinas regionales y directorios municipales</p>
Venezuela (República Bolivariana de)	<p>LOPNA</p> <p>Art. 134. El Consejo Nacional de Derechos será la máxima autoridad del Sistema de Protección del Niño y del Adolescente. En cada estado y municipio se creará un Consejo de Derechos Estatal o Municipal, según sea el caso. Estos consejos se regirán por lo dispuesto en esta Ley y por lo que establezcan las respectivas leyes estatales u ordenanzas municipales que se dicten</p> <p>Art.35. En el ejercicio de sus funciones los Consejos de Derechos deben observar los siguientes principios: b) Respeto y promoción de la descentralización administrativa, estatal y municipal en lo relativo a la protección de niños y adolescentes; d) Respeto a la autonomía municipal; e) Consideración del municipio como la entidad primaria en materia de protección de niños y adolescentes</p> <p>Art. 147. Consejos Municipales</p>

Fuente: Elaboración propia.

En general las legislaciones de infancia prevén dos tipos de institucionalidad a nivel regional, departamental y local:

- Aquellas de carácter deliberativo y de formulación, control y evaluación de políticas que suelen ser el reflejo local de los Consejos Nacionales
- Las de ejecución y protección de derechos.

CUADRO 8 ÓRGANOS LOCALES DELIBERATIVOS DE POLÍTICA PÚBLICA

Órganos locales deliberativos de política pública	Consejos de Derechos	Brasil, Venezuela (República Bolivariana de)
	Comisiones Municipales de la Niñez y la Adolescencia	Bolivia (Estado Plurinacional de), Guatemala
	Consejo Nacional Consultivo Honorario de los Derechos del Niño y Adolescente	Uruguay
	Directorio Municipal	República Dominicana
	Consejos de Política Social	Colombia
	Consejo Departamental de la Niñez y Adolescencia	Paraguay
	Consejos Cantonales de la Niñez y Adolescencia	Ecuador
	Comités Locales de Derechos de la Niñez y de la Adolescencia	El Salvador

Fuente: Elaboración propia.

Es para destacar aquellos Consejos, Comités y Comisiones cuya composición garantiza la presencia de organizaciones de la sociedad civil y en muchos casos en forma paritaria como se desarrollará en detalle más adelante en el apartado sobre participación.

Respecto a las instituciones locales para la protección de derechos, ejecución y adopción de medidas de protección a nivel local y que integran los sistemas de protección sustentados por los códigos y leyes integrales de niñez son diversas en su composición, naturaleza, dependencia jerárquica y competencias. Algunos son órganos de mayor autonomía administrativa y funcional como son definidos en las normativas que crean los Consejos Tutelares del Brasil, las Juntas Cantonales de Protección de Derechos del Ecuador y los Consejos de Protección del Niño y del Adolescente de Venezuela (República Bolivariana de). En el caso de República Dominicana, las Juntas Locales de protección y restitución de derechos se definen como instancias descentralizadas en el nivel municipal y con independencia en la toma de decisiones.

En otros casos dependen o están adscriptas al órgano rector como es el caso en Costa Rica de las Juntas de Protección que están adscriptas al Patronato Nacional de la Infancia y en El Salvador donde las Juntas de Protección de la Niñez y de la Adolescencia son dependencias administrativas departamentales del CNNA.

En todos estos países la legislación mandata la creación y mantención de las instancias locales en cada uno de los municipios, con excepción de la LEPINA en El Salvador que establece solamente la obligación de crear, y financiar, al menos una Junta de Protección por Departamento mas allá que deja abierta la posibilidad que según las necesidades, el CONNA podrá crear nuevas Juntas de Protección o aumentar el número de integrantes de las ya existentes.

1. La situación particular de los estados federales

Se debe tener en cuenta que en los casos de México³¹, la Argentina³² y el Brasil³³ al tratarse de países de características federales, los estados (locales) o provincias tienen autonomía en la adopción de normativas, que si bien deben respetar las constituciones federales, en los temas reservados o también llamados no delegados al gobierno central o nacional tienen autonomía legislativa, reglamentaria y política, incluyendo la instalación de la institucionalidad para la ejecución de la legislación y de la política. Por ello, si bien los países de características federales tienen como virtud la autonomía de los estados locales, presentan al mismo tiempo un desafío adicional en términos de la armonización de las normas federales, estatales y municipales. De esa manera, puede ocurrir que existan avances a nivel de la legislación federal que no se ven reflejados en avances en todos los estados/provincias de un país o que algunos de ellos dentro de un mismo país tienen legislación que cumple los tratados internacionales de derechos así como otros no han adoptado las reformas legislativas necesarias para garantizar su cumplimiento. (Morlachetti, A., 2010).

En la Argentina, de conformidad con su organización federal, en la Ley 26.061 de Protección Integral de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes en el artículo 4 se establece la

³¹ “...que la aplicación de las leyes sea tan compleja debido a la estructura federal del Estado Parte, lo cual puede dar lugar a que las nuevas leyes no se lleguen a aplicar debidamente en los distintos Estados. En particular, algunas leyes como la Ley para la protección de los derechos de las niñas, los niños y los adolescentes, promulgada en 2000, todavía no se ha integrado plenamente en la legislación de los Estados.” (Comité de los Derechos del Niño. Observaciones finales: México: CRC/C/MEX/CO/3. 8 de junio de 2006. Par 6).

³² El Comité alienta a garantizar la plena vigencia de las reformas legales del Estado parte en todas las provincias restantes e insta al Estado parte a adoptar todas las medidas necesarias para que se apliquen la Convención y sus protocolos facultativos en todo su territorio. (Comité de los Derechos del Niño, Observaciones finales: Argentina. CRC/C/ARG/CO/3-4. 21 de junio de 2010. Par 14).

³³ El Comité de los Derechos del Niño ha manifestado su preocupación respecto la complejidad que representa las múltiples competencias en un ámbito federal y que esto pueda conducir a situaciones en que no se apliquen a todos los niños las normas mínimas consignadas en la Convención debido a diferencias jurídicas, políticas o financieras en los planos estatal y municipal. (Comité de los Derechos del Niño, Comité de los Derechos del Niño, Observaciones finales: Brasil. CRC/C/15/Add.241. 3 de noviembre de 2004, par 13).

descentralización de los organismos de aplicación y de los planes y programas específicos de protección de derechos y que la Política de Protección Integral de Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes debe ser implementada mediante una concertación articulada de acciones de la Nación, las provincias, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y los municipios. (Art 32). Asimismo el Sistema de protección integral tiene un nivel nacional, un nivel federal de concertación y el nivel provincial. Así en lo que respecta al órgano de planificación y ejecución de las políticas de la niñez, cuya forma y jerarquía, lo determinará cada provincia, respetando las respectivas autonomías así como las instituciones preexistentes.

Por eso la importancia de la previsión legal del artículo 45 que crea el Consejo Federal de Niñez, Adolescencia y Familia, el que estará integrado por los representantes de los órganos de protección de derechos de niñez, adolescencia y familia existentes o a crearse en cada una de las provincias y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y así poder concertar la homogeneidad en la formulación y ejecución de la legislación y las políticas de la infancia.

En el Brasil, en el Estatuto del Niño y el Adolescente se establece que la política de atención a los derechos del niño y del adolescente se hará a través de un conjunto articulado de acciones gubernamentales y no gubernamentales de la Unión, de los Estados, del distrito federal y de los municipios (Art. 86). Asimismo establece un sistema con un Consejo a nivel Nacional y Consejos que dependen de los gobiernos estatales y municipales que facilita la concertación y articulación para la coherencia del sistema de protección.

Por último, la Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes de México, establece que la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios podrán expedir las normas legales y tomarán las medidas administrativas necesarias a efecto de dar cumplimiento a la ley y que procurarán implementar los mecanismos necesarios para protección de los derechos de la infancia. En el caso de México la ley no prevé mecanismos de articulación como en el caso del Brasil y de la Argentina. En cambio el artículo 50 faculta al Gobierno Federal a promover la celebración de convenios de coordinación con los gobiernos del Distrito Federal, estados y municipios, a efecto de realizar acciones conjuntas para la procuración, protección y defensa de los derechos de niñas, niños y adolescentes.

D. Participación

El Comité de los Derechos del Niño ha señalado que la aplicación efectiva de la Convención exige una coordinación intersectorial visible para reconocer y realizar los derechos de la niñez en toda la administración pública, y entre la administración y la sociedad civil, incluidos especialmente los propios NNA y que es necesaria una vigilancia rigurosa de la aplicación, que debería incorporarse al proceso de gobierno a todos los niveles. Para ello es necesaria la participación activa y genuina de la sociedad civil, y el fomento de mecanismos de formulación, monitoreo y fiscalización de las políticas y prácticas que impactan en los derechos de la niñez. (Comité 2003, Observación General N° 5, Par. 27).

En los modelos de sistemas de protección integral evaluados, se puede observar que existen varias legislaciones que prevén instancias institucionales de carácter deliberativo que integran formalmente a las organizaciones de la sociedad civil incluso en algunos casos en forma paritaria e igualdad de condiciones con las instituciones gubernamentales. Es importante resaltar que esto implica un cambio paradigmático en tanto históricamente los ámbitos estatales no han percibido a las organizaciones de la sociedad civil como un actor externo con capacidad de interactuar formalmente en el diseño y control de las políticas públicas. Al ser actualmente incluidas como parte del engranaje y funcionamiento del Sistema, permite y exige que, desde la institucionalidad estatal, se generen las condiciones para la inclusión de las visiones de la sociedad civil de infancia.

En este sentido, es destacable el rol pionero del Estatuto de la Niñez y Adolescencia del Brasil que le da base normativa a un sistema de protección fundado en el principio rector de la participación

popular paritaria por medio de organizaciones (Art. 88). Congruentemente, los espacios deliberativos para la elaboración de la política nacional de atendimento y fiscalizar su ejecución cuentan con la presencia en pie de igualdad con los organismos de gobierno. Así se establece que el Consejo Nacional de Derechos del Niño y del Adolescente estará integrado en forma equitativa por representantes del Poder Ejecutivo y de las entidades no gubernamentales nacionales del ámbito de la atención de los derechos de la niñez. En igual sentido en el ámbito de los estados locales y municipios, Los Consejos de Derechos son también órganos deliberativos de carácter paritario e igual representación de miembros del gobierno y organizaciones no gubernamentales.

Ese mismo modelo de integración paritaria de los organismos rectores y de formulación y fiscalización de las políticas lo han adoptado la ley PINA de Guatemala para la composición de la Comisión Nacional de la Niñez y la Adolescencia, la LOPNA de Venezuela (República Bolivariana de) para los Consejos de Derechos y el Código de la Niñez y Adolescencia en el Ecuador para el Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia.

El modelo adoptado por el Código de la Niñez y la Adolescencia del Paraguay y la LEPINA de El Salvador coinciden en que los consejos a nivel nacional no tienen una representación equitativa, contando con mayoría de representantes de ministerios e instituciones de gobierno, pero en cambio en los ámbitos locales a nivel de los Comités Locales de Derechos de la Niñez y de la Adolescencia en El Salvador y en los Consejos Municipal de la Niñez y Adolescencia la presencia de las organizaciones no gubernamentales y organizaciones de niños, niñas y adolescentes tienen una presencia muy relevante. Similar es la situación en República Dominicana donde los Directorios Municipales que tienen como principal función la de aprobar la adaptación en el municipio de las política nacional estarán integrados de manera paritaria por representantes de instituciones gubernamentales y no gubernamentales.

En los casos de las normativas que crean el Consejo de Atención y Protección Integral a la Niñez y la Adolescencia de Nicaragua, el Consejo Nacional de la Niñez y la Adolescencia de Costa Rica y el Consejo Nacional Consultivo Honorario de los Derechos del Niño y Adolescente del Uruguay si bien incorporan a las organismos no gubernamentales sobre infancia, todas coinciden con un modelo que propende a la constitución de una mayoría de miembros de ministerios e instituciones de gobierno asegurándose la prevalencia de sus visiones por sobre los de la sociedad civil.

E. Mecanismos independientes de derechos humanos

El Comité de los Derechos del Niño en su Observación General 2 (2002) sobre el papel de las instituciones nacionales independientes de derechos humanos en la promoción y protección de los derechos del niño, pone especial énfasis en las instituciones nacionales independientes de derechos humanos como un importante mecanismo para promover y asegurar la aplicación de la Convención. Es importante observar si estas instituciones tienen un mandato específico para la protección de los derechos de la niñez y si el mismo está establecido en la legislación.

Son varios los países de América Latina cuyo modelo de sistema de protección incorpora la figura de un mecanismo independiente de protección de derechos con variedad de funciones, de competencias y en mayor y menor medida en cumplimiento de los Principios de París³⁴. Las principales prácticas al respecto son la creación de un mecanismo específico para la promoción y la protección de los derechos humanos de la niñez y la adolescencia o la incorporación de la temática de niñez y adolescencia en las instituciones nacionales de derechos humanos generales ya existentes —como el Defensor del Pueblo— e incluso la designación de un defensor adjunto específico en el marco de estas instituciones de derechos humanos de mandato amplio.

³⁴ Principios Relativos al Estatuto y Funcionamiento de las Instituciones Nacionales de Protección y Promoción De Los Derechos Humanos. Aprobados por Resolución de la Asamblea General 48/134 del 20 de diciembre de 1993.

En América Latina la legislación de infancia ha optado mayoritariamente por la figura del Defensor general que realiza la defensa de la totalidad de derechos humanos consagrados en los ordenamientos jurídicos, el cual cuenta con oficinas, áreas, adjuntías, programas o unidades especializadas (según el nombre que adapte cada institución) responsable de las temáticas relacionadas con la niñez y la adolescencia. Estos responsables, en algunos casos, son a su vez responsables de poblaciones prioritarias relacionadas como lo son las temáticas de mujer y juventud principalmente. (INN, 2011 pág. 22).

- En Colombia, la Defensoría Delegada para los derechos de la niñez, la juventud y las mujeres dentro de la Defensoría del Pueblo
- En Costa Rica, la Dirección de Niñez y Adolescencia establecida formalmente como un área específica en la Defensoría de los Habitantes de la República
- En Guatemala, la Defensoría de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia como dependiente de la institucionalidad ya existente del Procurador de los Derechos Humanos
- En el Paraguay, la Defensoría de la niñez y adolescencia dependiente del Ministerio de la Defensa Pública
- En Nicaragua, se convoca a la creación de la Defensoría de las Niñas, Niños y Adolescentes, que es ejercido por la Procuraduría Especial de la Niñez y la Adolescencia
- En el caso del Perú el Código preveía la creación de la Defensoría del Niño y del Adolescente, habiéndose creado finalmente la Adjuntía para la Niñez y la Adolescencia dentro de la Defensoría del Pueblo
- En El Salvador, se crea constitucionalmente la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos y en su Ley Orgánica de creación, esta crea la Procuraduría Adjunta para los Derechos Humanos de la Niñez y Juventud.

De este grupo mayoritario se diferencia la ley 26.061 de protección integral de la Argentina que establece la creación del Defensor de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes con funciones amplias para defender derechos individuales y colectivos, pero que aún no ha sido designado y Jamaica cuya Ley de Atención y Protección de la Infancia crea la Defensoría del Niño (Children's Advocate) creada con carácter de comisión parlamentaria, es decir dependiente del Parlamento.

F. Presupuesto

Para que un Estado pueda dar efectividad a los derechos de la niñez, como lo dispone el artículo 4 de la CND³⁵, los Estados debería asignar el máximo de los recursos disponibles para la realización de los derechos reconocidos en la Convención y por lo tanto deberían prever una proporción de los presupuestos nacionales y de otros presupuestos locales que sean afectados en forma tanto directa como indirecta a garantizar la vigencia de esos derechos.

En la mayoría de las legislaciones marco sobre infancia y adolescencia se prevén partidas presupuestarias que provienen de los presupuestos ordinarios e ingresos, pero no está determinado un porcentaje de asignación presupuestaria específico, lo cual claramente puede afectar la institucionalidad y el debido respaldo financiero y puesta en marcha de la institucionalidad prevista en la normativa de

³⁵ Convención Derechos del Niño. *Artículo 4* “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.”

infancia que podría afectar la instalación del sistema de protección y también el flujo necesario de los recursos para el funcionamiento de las instituciones que componen el sistema al obligar cada año a la negociación política para comprometer las asignaciones presupuestarias anuales necesarias.

Sin embargo existen algunas previsiones normativas a destacar y que pueden servir de modelo para otras legislaciones respecto a la importancia de darle una mayor previsibilidad a la garantía de mínimos presupuestarios para el funcionamiento de los sistemas de protección integral de la infancia:

- Argentina: La ley 26.061 conforme al principio de progresividad prevé 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
- Costa Rica: El Código de Niñez establece un Fondo para la niñez y la adolescencia, y también prevé la forma de constitución de ese fondo para el cual se destinará como mínimo una octava parte (0,5%) del cuatro por ciento (4%) de los recursos del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares asignados al Patronato Nacional de la Infancia por la Ley N° 7648, de 9 de diciembre de 1996. El Fondo para la niñez y la adolescencia se manejará mediante una cuenta especial y no podrá ser destinado a otros fines ni ser utilizado para gastos administrativos
- Ecuador: El Código explícitamente señala que es obligación del Estado proveer de recursos financieros para la operación del Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia. A nivel del Consejo Cantonal la obligación de financiamiento recae sobre el Municipio. Asimismo se crea el Fondo Nacional para la Protección de la Niñez y Adolescencia que se conformara con los aportes tanto privados como públicos provenientes de tasas, contribuciones y cooperación internacional
- República Dominicana: El Código establece en forma explícita que por medio del Presupuesto de Ingresos y ley de Gastos Públicos se asignará un presupuesto anual específico al Consejo Nacional para la Niñez y la Adolescencia, equivalente a un mínimo del 2% del presupuesto nacional
- Venezuela (República Bolivariana de): Se crea el Fondo de Protección del Niño y del Adolescente que solo puede ser utilizados para financiar programas específicos cuyo objeto sea la protección y atención de NNA. Se prevé que en el presupuesto nacional, en el de los estados o de los municipios, debe preverse un rubro para el Fondo de Protección del Niño y del Adolescente de la respectiva jurisdicción, al cual se debe asignar recursos suficientes destinados a la protección y atención de la niñez.

G. Sostenibilidad de los sistemas de protección y evaluación de su funcionamiento

Un aspecto a tener en cuenta han sido los reiterados cambios en varios países respecto de las institucionalidad que fue creada y pensada por los códigos y legislación de infancia, cambiando en particular respecto a los órganos rectores su jerarquía administrativa, especificidad y autonomía técnica y política.

A la demora en la instalación de los sistemas de protección integral (Ej. El Salvador) y la parcial y lenta implementación de los sistemas en particular de las instancias locales como se puede observar de la descripción por países en el Capítulo II y las recomendaciones que ha realizado el Comité de los Derechos del Niño (Ej. Argentina, Costa Rica, Bolivia (Estado Plurinacional de), Guatemala y Paraguay) se le suma los países que han cambiado o planean cambiar las instituciones que han creado los códigos de infancia en muchos casos sin reformar explícitamente el código, y a

través de legislación de carácter organizacional que cambian el organigrama ministerial o que cambian las jerarquías de las instituciones subsumiéndolo a un ministerio diferente o directamente eliminando la institución existente y pasando las competencias a otro ámbito.

- a) Bolivia (Estado Plurinacional de): Se reemplazó al Viceministerio de Asuntos de Género que dependía del Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación por el Viceministerio de Igualdad de Oportunidades y la Dirección General de Niñez, Juventud y Personas Adultas Mayores dependiente del Ministerio de Justicia
- b) Ecuador: Existe un proyecto de ley con buena probabilidad de ser aprobado para la instalación de los Consejos de Igualdad y que el Consejo de Igualdad Generacional reemplazaría al Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia y a parte del sistema descentralizado
- c) Honduras: La Junta Nacional de Bienestar Social dejó lugar al Instituto Hondureño de la Niñez y la Familia (IHNFA) y ahora este podría ser reemplazado conforme al el Proyecto de creación de la Defensoría Nacional de la Niñez presentado al Congreso Nacional
- d) Nicaragua: El Consejo Nacional de Protección Integral a la Niñez y la Adolescencia quedó posteriormente subsumido y forma parte del Ministerio de la Familia, Adolescencia y Niñez (MIFAN)
- e) Perú: El PROMUDEH era el ente rector que fue reemplazado por el Ministerio de la Mujer y de Desarrollo Social (MIMDES) y que luego en el 2012 es reemplazado por la creación del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables bajo el cual ahora se constituye la Dirección General de Niños, Niñas y Adolescentes
- f) Venezuela (República Bolivariana de): Reforma 2007 establece que el Ministerio del Poder Popular con competencia en materia de protección integral de NNA será el órgano rector.

En este sentido se debe resaltar que se hace muy difícil la evaluación de los sistemas de protección a los fines de analizar su eficiencia y efectividad y las correcciones que el sistema pueda necesitar, cuando no transcurre suficiente tiempo de funcionamiento del sistema o incluso se reemplazan o modifican la naturaleza de las instituciones al poco tiempo de comenzar a funcionar.

VI. Sugerencias para el diseño, implementación y evaluación de un sistema de protección integral de la infancia

De acuerdo al análisis comparativo de la legislación que fundamenta la institucionalidad y existencia de modelos de sistemas de protección de la infancia en los países de América Latina y el Caribe que se ha realizado a lo largo de este estudio, se formulan a continuación algunas sugerencias para tener en cuenta en los procesos de creación, reforma y evaluación de los sistemas de protección integral de la infancia a fines de lograr la mejor institucionalidad posible para el diseño, formulación, implementación y fiscalización de las políticas públicas de protección y promoción de los derechos de NNA.

**CUADRO 9
PROPUESTAS PARA LOS SNPI**

Temas	Sugerencias
Sistema de Protección Integral e institucionalidad	<p>Adecuar y armonizar la legislación nacional —para aquellos países que no lo han hecho— conforme los compromisos internacionales de derechos humanos y en especial la CDN mediante la adopción de leyes y/o códigos que incluyan la creación de un sistema nacional de protección integral de los derechos de NNA</p> <p>Reafirmar como principios rectores de los sistemas de protección integral, el interés superior del niño, el derecho a la participación, el respeto a las opiniones de NNA en consonancia con la autonomía progresiva de sus facultades, y el derecho a la supervivencia y desarrollo</p> <p>Adoptar un sistema de protección descentralizado en que todas las instituciones trabajan en forma conjunta y articulada bajo las direcciones generales de un órgano rector y que están organizadas internamente y en su relación con otros (sub) sistemas hacia los objetivos comunes de respeto, promoción y protección de los derechos de NNA</p> <p>Establecer a través de la legislación y/o reglamentación pertinente los lineamientos básicos que, sobre la base de las funciones de las diversas entidades estatales competentes en materia de niñez y adolescencia, coadyuven a la actuación sistémica y articulada de los sectores y organismos estatales involucrados a nivel nacional y local, en la defensa y promoción integral de los derechos de NNA</p> <p>Interrelacionar a través de instancias formales el sistema de protección integral de infancia con el conjunto de instituciones de otros sistemas como el de protección social, salud, educación, etc.</p> <p>Distinguir claramente en la legislación que fundamenta el sistema de protección a los organismos que diseñan y formulan las políticas públicas de niñez de aquellos que la ejecutan y están a cargo de servicios y atención.</p>

(continúa)

Cuadro 9 (continuación)

Temas	Sugerencias
Rectoría y Coordinación del Sistema	<p>Establecer una coordinación intersectorial visible para reconocer y realizar los derechos de NNA en toda la administración pública, entre los diferentes niveles de la administración y entre la administración y la sociedad civil, incluidos especialmente los propios NNA conforme lo estipulado por el Comité de los Derechos del Niño en su Observación general N° 5 sobre medidas generales de aplicación</p> <ul style="list-style-type: none"> Esa coordinación exige establecer un órgano de coordinación que sea la máxima autoridad del sistema de protección integral de la infancia, y fortalecer su rol de coordinación política, técnica y de constituirse como instancia de interlocución para todos los sectores de gobierno y (sub)sistemas que tengan competencias relacionadas con los temas de niñez y adolescencia
Descentralización y Rol de los Gobiernos Locales	<p>Promover, impulsar y fortalecer la implementación de sistemas descentralizados de protección integral, sustentados en la promoción de la construcción de institucionalidad a nivel regional y municipal que traslade parte de la responsabilidad política y técnica para la elaboración de la política pública de infancia y adolescencia, su ejecución y fiscalización a los ámbitos regionales, departamentales y municipales</p> <p>Involucrar a los gobiernos autónomos y descentralizados a nivel de departamentos y municipios en la formulación e implementación de políticas públicas de NNA</p>
Estados Federales	<p>Reafirmar la obligación de la adecuación normativa y su aplicación en forma homogénea en todas las entidades componentes de los estados de carácter federal a fin de garantizar el reconocimiento y cumplimiento de los derechos de los NNA en todas las jurisdicciones estatales</p> <p>Establecer un espacio de concertación plural para la promoción de adecuaciones normativas y políticas a nivel federal para asegurar la armonización de los sistemas provinciales y/o estatales y que los marcos jurídicos sean armónicos y respetuosos de los derechos, principios y garantías consagrados en la CDN</p> <p>Establecer un fondo federal a ser distribuido entre las jurisdicciones provinciales y/o estatales para financiar la instalación de sistemas de protección a nivel estatal y/o provincial respetando el modelo de sistema de protección integral a nivel federal</p>
Participación	<p>Establecer órganos de carácter deliberativo de protección a la niñez y adolescencia (Ej. Consejos Nacionales) que son espacios de articulación y participación de diferentes organismos y ministerios del sector público y también del sector privado y entidades no gubernamentales nacionales del ámbito de la atención de los derechos de la niñez</p> <p>Conformar los órganos de carácter deliberativo con composición paritaria entre representantes de órganos de gobierno y representantes de la sociedad civil organizada dándole al concepto de participación de la sociedad civil la expresión máxima al participar en un pie de igualdad con las instituciones de gobierno en la elaboración las normas generales de la política nacional de atendimento y en la fiscalización de su ejecución</p> <p>Instalar y/o fortalecer estructuras legales e institucionales que promuevan la participación de los propios NNA, (Ej. los espacios de participación de niñas, niños y adolescentes a través de la creación de consejos consultivos para la toma de decisiones de la política pública local) en consonancia con la Observación general 12 sobre el derecho a ser escuchado y la Observación general N° 5 sobre las medidas generales de aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño del Comité de los Derechos del Niño donde se establece que <i>"Es importante que los gobiernos establezcan una relación directa con los niños, y no simplemente una relación por conducto de ONG o de instituciones de derechos humano"</i></p>
Instituciones Nacionales de Derechos Humanos	<p>Establecer a través de la legislación pertinente un mecanismo independiente de protección de derechos de la infancia conforme a los Principios de París y la Observación general N° 2 (2002) sobre el Papel de las Instituciones Independientes de Derechos Humanos en la Promoción y Protección de los Derechos del Niño del Comité de los Derechos del Niño</p> <ul style="list-style-type: none"> Se puede tratar de una institución nacional específica para la promoción y la protección de los derechos humanos de la niñez y la adolescencia como un Defensor u "Ombudsperson" de la infancia o la incorporación de la temática de niñez y adolescencia en las instituciones nacionales de derechos humanos generales ya existentes —como el Defensor del Pueblo— e incluso la designación de un defensor adjunto específico en el marco de estas instituciones de derechos humanos de mandato amplio Debe dejarse en claro que esta institución independiente de derechos humanos —más allá del nombre que se le otorgue como Defensor, Ombudsperson, procurador de derechos de los NNA— no le corresponde ser el órgano responsable del cumplimiento de la CDN, sino tener un rol de exigibilidad de derechos a través de la recepción de denuncias, el control de las acciones de la autoridad y la emisión de recomendaciones para los órganos públicos o privados que correspondan

(continúa)

Cuadro 9 (conclusión)

Temas	Sugerencias
Presupuesto	<p>La institución nacional de derechos humanos para la infancia debe estar facultada para requerir información de las diversas entidades que componen la administración del Estado, examinar las quejas y peticiones individuales y llevar a cabo las investigaciones correspondientes, inclusive en el caso de quejas presentadas en nombre de NNA o directamente por NNA y tener la facultad de prestarles apoyo para acudir a los tribunales de justicia, en particular la facultad de: a) someter en nombre propio los casos de problemas que afectan a la infancia; y b) intervenir en las causas judiciales para informar al tribunal sobre las cuestiones de derechos humanos que intervienen en ellas</p> <p>Promover que las instituciones nacionales de derechos humanos elaboren planes de seguimiento e indicadores en relación las recomendaciones realizadas en las observaciones finales del Comité de los Derechos del Niño</p> <p>Asignar el máximo de los recursos disponibles para la realización de los derechos reconocidos en la CDN y prever una proporción de los presupuestos nacionales y de otros presupuestos locales que sean afectados en forma tanto directa como indirecta a garantizar la vigencia de esos derechos en consonancia con el Art 4 de la Convención</p> <p>Adoptar las decisiones presupuestarias teniendo como consideración primordial el interés superior del niño, y en especial teniendo en cuenta los grupos de niños y niñas más desfavorecidos y en situación de mayor vulnerabilidad</p> <p>Establecer en la legislación pertinente que el presupuesto de infancia está protegido por el principio de no regresividad y progresividad por el cual la previsión presupuestaria en ningún caso podrá ser inferior a la mayor previsión o ejecución de ejercicios anteriores</p> <p>Establecer en la legislación pertinente que el presupuesto de infancia está protegido por el principio de intangibilidad contra cualquier perturbación como crisis económicas, catástrofes naturales u otras emergencias, a fin de mantener la sostenibilidad del sistema de protección integral de la infancia (Ej. a través de la constitución de un Fondo para la Infancia que tenga autonomía y por fuera de la cuentas presupuestarias generales del país)</p> <p>Establecer en lo posible en la legislación pertinente porcentajes explícitos del presupuesto y/o fondos específicos de recursos para garantizar la instalación y sostenimiento del sistema a nivel nacional y local</p> <p>Establecer un sistema por el cual las autoridades nacionales y locales rindan cuentas debidamente, de forma abierta y transparente, para permitir la participación de las comunidades y los niños en la elaboración y supervisión de los presupuestos, según corresponda</p>
Mecanismos de evaluación y monitoreo	<p>Crear y/o fortalecer mecanismos de evaluación y monitoreo del sistema de protección integral de la infancia que de seguimiento y permita contar con una evaluación exhaustiva de los alcances y resultados del sistema de protección, sus dificultades y límites</p> <p>Crear y/o fortalecer un (Sub) sistema de información estadística sobre NNA con miras a obtener datos estadísticos desglosados de calidad y desagregada, que sirva de base para la formulación de políticas específicas y adecuadas a las necesidades de los NNA de diferentes edades, sexo, origen étnico y residencia</p> <p>Considerar la creación de un observatorio para la infancia que en cooperación con la sociedad civil pueda analizar, evaluar y monitorear el funcionamiento, implementación y eficiencia del sistema de protección integral de la infancia</p> <p>Fortalecer los sistemas de indicadores de derechos humanos e incorporar en ellos la perspectiva de la infancia y la adolescencia con objeto de hacer seguimiento a las políticas más relevantes en la materia desde un enfoque de derechos</p>

Fuente: Elaboración propia.

A. Algunas reflexiones finales sobre los sistemas de protección integral de la infancia

El concepto de protección integral implica el conjunto de acciones, políticas, planes y programas que se pueden ejecutar desde el Estado o combinado entre las organizaciones del Estado y de la sociedad civil, para garantizar que todos los NNA gocen de manera efectiva y sin discriminación de sus derechos humanos, al tiempo que atienda en forma focalizada las situaciones especiales en que se encuentran los NNA individualmente considerados o determinado sector de la infancia que ha sido vulnerada en sus derechos. El criterio de integralidad es esencial en el diseño de un sistema denominado de protección “integral”, en el sentido que exige garantizar los derechos a todos los NNA, sin discriminación alguna y no sólo a los que se consideran en situación de riesgo social o peligro.

Un enfoque de protección integral promueve una visión holística de la protección de la infancia que necesariamente involucra la totalidad de los actores involucrados en la protección de los derechos del niño. Por supuesto, que hay situaciones que requieren de intervenciones focalizadas a los efectos de abordar las situaciones de urgencia y de mayor vulneración de derechos, pero si no se abordan desde una visión más integral que permita trabajar en forma coordinada para atacar las raíces de los problemas entonces no estamos ante un enfoque integral con una perspectiva de derechos humanos. Por ejemplo, si las respuestas a los problemas de jóvenes en conflicto con la ley penal, se aborda solo desde una perspectiva de políticas de seguridad y criminalización, entonces no se harán avances sustanciales en la reducción del número de jóvenes en el ámbito del sistema penal juvenil. A este respecto y solo a modo de ejemplo, el Comité de los Derechos del Niño ha afirmado en la Observación General 10 que *“una política de justicia de menores que no vaya acompañada de un conjunto de medidas destinadas a prevenir la delincuencia juvenil comporta graves limitaciones.”* Y eso significa entre otras cosas que debe prestarse especial atención *“...a las políticas de prevención que favorezcan la socialización e integración de todos los niños, en particular en el marco de la familia, la comunidad, los grupos de jóvenes que se encuentran en condiciones similares, la escuela, la formación profesional y el medio laboral, así como mediante la acción de organizaciones voluntarias.”* (Comité (2007). Observación 10, par 17 y 18).

Justamente se debe observar la capacidad que tenga o no un sistema de protección de diseñar y/o articular con otras instituciones y/o (sub) sistemas para el diseño de políticas públicas universales destinadas a generar condiciones sociales y económicas para la satisfacción de los derechos de todos los NNA, y no solo las políticas especiales destinadas básicamente a atender determinadas circunstancias que provocan situaciones de vulnerabilidad a ciertos grupos. (Ej. Jóvenes en conflicto con la ley penal, trabajo infantil, víctimas de abuso,). Para que se trate de un sistema de protección integral, debe estar concebido de manera de estar pensado para la integración de todos y cada uno de los derechos de la infancia y adolescencia. Ello es posible en la concepción de la política pública de protección especial como elemento integrante de la política general de protección integral. En todo caso, los programas de protección especial dirigidos a la restitución de derechos, deberían estar integrados y en línea con la política pública general de protección de la niñez y la política pública social y de desarrollo en general.

Un sistema que puede denominarse de protección integral debe promover y proteger los derechos de todo el universo de NNA. Para ello es necesario una clara relación y articulación con los otros (sub)sistemas que tienen una potencial superposición de programas e intervenciones. Las fronteras y la relación estructural entre un sistema de protección integral y los otros sistemas como de educación, salud, protección social, etc. es una característica importante a considerar de un sistema de protección integral de la infancia que tiene implicaciones sobre cómo se definen las funciones, las capacidades, la rectoría y los procesos de rendición de cuentas.

En lugar de tratar cada problema en forma aislada, los diferentes componentes del sistema deben interactuar con cada uno de los otros sistemas de manera de comprometer a todos los actores que en forma directa o indirecta tienen que ver con la protección de los derechos de la infancia y de sus familiares. Claro, que la interacción entre las partes del sistema requiere la coordinación y otras acciones que se organizan o se forma en relación con los objetivos del sistema (Wulczyn, 2010). Cada uno de los (sub) sistemas se adaptan e influyen en las otras partes. Esto es el trabajo de cada sistema tiene que reforzarse mutuamente con respecto a la finalidad y los objetivos comunes y los límites de competencia de los otros (sub) sistemas.

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.

En la legislación relevada para este estudio se puede observar que en algunos países no estamos en presencia de un verdadero “sistema” de protección integral más allá de las denominaciones que pueda establecer la ley o código respecto a la existencia de un sistema de protección y de igual manera que la institucionalidad que crea. En este sentido para encontrarnos ante un verdadero sistema de protección deberían al menos existir una institución rectora, una institución o ámbito que propicie un ámbito deliberativo y de participación paritaria de los organismos públicos y de la sociedad civil, un ámbito institucional descentralizado y una coordinación bien regulada y sólida y con clara distribución de competencias, entre todas las entidades públicas y privadas que se ocupan de las cuestiones relacionadas con la infancia y la adolescencia tanto a nivel nacional como local y que cuenten con los recursos técnicos y financieros necesarios para el funcionamiento de toda la institucionalidad.

Si bien ha habido una saludable tendencia por parte de la legislación de infancia de crear institucionalidad especializada sobre niñez en muchos casos de carácter autónomo e independiente (Ej. consejos nacionales de la niñez, comités locales, juntas de protección de derechos, defensorías de NNA, entre otros) estos deben también actuar y articular en conjunto con el resto de las instituciones del Estado. Una de las dificultades por la que atraviesan algunos de los sistemas de protección ha consistido en el aislamiento, que de ellos se ha hecho de la planificación general de las políticas sociales, como si fuesen absolutamente independientes, y como si la atención individualizada de los conflictos de violación o amenaza de derechos de los niños, estuviese conceptualmente abstraída de la política pública en general.

Por ello, es fundamental la previsión en la normativa de infancia de mecanismos que garanticen una adecuada coordinación no solo al interior del sistema de protección sino también entre el sistema de protección y otros sistemas. A modo de ejemplo, si se observan los sistemas de protección social, en algunos de los países de la región, el diseño de políticas y prestaciones a la infancia se realiza por distintos actores de manera autónoma y desvinculada del resto (educación, y notoriamente los programas de transferencias condicionadas) sin que el sistema de protección de infancia necesariamente tenga un rol en la formulación y evaluación de esas políticas.

Aquí se han puesto de relieve los elementos esenciales de un sistema para la protección de la infancia que tienen que tener ciertas funciones básicas, capacidades y estructuras y que se refleja en la siguiente figura que es solo un modelo indicativo que se propone para la discusión por parte de los Estados de cuál es el modelo de sistema más adecuado para la protección integral de los derechos de la infancia y adolescencia. Claramente cada sociedad debe optar por definir las estructuras institucionales y sus competencias, capacidades, funciones e interrelaciones interinstitucionales que son más convenientes en relación a su propio contexto social, cultural y político en que opera, la institucionalidad existente y los recursos disponibles pero también teniendo en cuenta los compromisos contraídos al ratificar la CDN y el resto de los instrumentos de derechos humanos.

En el modelo propuesto se destaca una rectoría que además de estar claramente determinada la ejerce un órgano de carácter deliberativo con participación paritaria de organismos de gobierno y de la sociedad civil. Asimismo esa rectoría se replica en forma descentralizada en los niveles locales manteniendo los ámbitos deliberativos en pie de igualdad entre gobierno y sociedad civil. Esta rectoría representa la autoridad máxima en términos de las definiciones y monitoreo de la política pública nacional y local.

El sistema propuesto también incorpora una institución autónoma y/o adscrita a un ministerio que es quien cumple las funciones de ejecución de la política pública y la legislación de infancia, que lo hará también a través de las entidades de atención y descentralizada gradualmente en los niveles regionales, departamentales y municipales.

Por último, el sistema incluye el aspecto de las medidas de protección, defensa y restitución de derechos en casos de violación de los mismos, los cuales se podrán hacer según la institucionalidad de cada Estado a través de órganos administrativos de protección de derechos, el poder judicial especializado y defensorías especializadas.

DIAGRAMA 9
POSIBLE MODELO DE SISTEMA DE PROTECCIÓN INTEGRAL DE LA INFANCIA



Fuente: Elaboración propia.

Finalmente, se debe destacar la importancia que un sistema de protección integral de la infancia este basado y fundamentado en una legislación marco de protección de la infancia. Si bien un sistema de protección puede encontrar legitimación en relaciones tanto formales como informales conforme los diferentes aspectos culturales, institucionales y jurídicos que presentan la pluralidad de países y de sociedades, en general la existencia de un marco legal general genera un consenso en torno a los derechos de NNA que expresa y consagra la protección integral de la infancia como un objetivo deliberado y obligatorio del Estado. Asimismo, un marco legal ayuda a determinar en forma clara los límites formales del sistema de protección, sus funciones, competencias y capacidad real de articular y exigir a otras instituciones y también establece las bases para la rendición de cuentas y constituye la base para hacer demandas de los titulares de deberes respecto a la infancia y adolescencia. Sin esa legitimidad, los sistemas de protección de la infancia pueden carecer de la capacidad institucional —y política— necesaria para definir y ejercer su autoridad y ámbito de aplicación.

Bibliografía

- Comité de los Derechos del Niño, (2009), Observación general N° 12, 2002 El derecho del niño a ser escuchado. CRC/C/GC/12. 20 de julio de 2009.
- _____ (2007). Observación general N° 10 (2007). Los derechos del niño en la justicia de menores. CRC/C/GC/10. 25 de abril de 2007.
- _____ (2003), Observación General N° 5 (2003), “Medidas generales de aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño.” (Artículos 4 y 42 y párrafo 6 del artículo 44), CRC/GC/2003/5. 27 de noviembre de 2003.
- _____ (2002), Observación general N° 2, 2002 sobre el papel de las instituciones nacionales independientes de derechos humanos. CRC/GC/2002/2. 15 de noviembre de 2002.
- Corte IDH (2002), Condición Jurídica y Derechos Humanos del Niño, Opinión Consultiva OC-17/02, de 28 de agosto de 2002. Serie A N° 17. Corte Interamericana de Derechos Humanos.
- Declaración de Buenos Aires (2010), adoptada por la XII Conferencia Iberoamericana de Ministras, Ministros y Altos Responsables de Infancia y Adolescencia Buenos Aires, Argentina, 23-24 junio 2010.
- Declaración de San Salvador (2008), adoptada por la X Conferencia Iberoamericana de Ministras, Ministros y Altos Responsables de la Infancia y la Adolescencia, San Salvador, 19 de junio de 2008.
- Declaración de Pucón (2007), IX Conferencia Iberoamericana De Ministras, Ministros y Altos Responsables de Infancia y Adolescencia. “Cohesión Social: Sistemas de Protección Social para la Igualdad de Oportunidades de la Infancia y la Adolescencia”. 28 y 29 de mayo de 2007.
- Fluke, John D, Wulczyn Fred (2010), “Discussion Paper. A Concept Note on Child Protection Systems Monitoring and Evaluation” Child Protection Research Center, American Humane Association, Chapin Hall Center for Children at the University of Chicago and UNICEF, July 2010.
- INN, (2011). 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.
- Instituto Interamericano del Niño (IIN) (2002). La Planificación de Políticas de Infancia en América Latina. Hacia un Sistema de Protección Integral y una Perspectiva de Derechos. Montevideo, agosto de 2002.
- Morlachetti, A (2010), “Legislaciones nacionales y derechos sociales en América Latina. Análisis comparado hacia la superación de la pobreza infantil.” Serie Políticas Sociales. División de Desarrollo Social. CEPAL-UNICEF. Julio 2010, Santiago de Chile.

- O'Donnell, D (2004), *The Convention on the Rights of the Child Fifteen Years Later The Caribbean*. UNICEF. Regional Office for Latin America and the Caribbean. 2004.
- Wulczyn, F., Daro, D., Fluke, J., Feldman, S., Glodek, C., & Lifanda, K. (2010), *Adapting a Systems Approach to Child Protection: Key Concepts and Considerations*. United Nations Children's Fund (UNICEF), New York 2010. January 2010.
- UNICEF (2011), *Situation Analysis of Children and their Families in the Eastern Caribbean*: UNICEF Office for the Eastern Caribbean. October 2011. Barbados.
- _____ (2011), *Child Protection Systems Mapping And Assessment Toolkit*. New York.
- _____ (2008), *Estrategia de Protección de la Infancia del UNICEF*, E/ICEF/2008/5/Rev.1, 20 de Mayo de 2008.
- _____ (2006), *Violence Against Children in the Caribbean Region. Regional Assessment U.N Secretary General's Study on Violence against Children*. Child Protection Section. UNICEF Regional Office for Latin America and the Caribbean.

Bibliografía por país

Argentina

- Comité de los Derechos del Niño (2010), *Observaciones finales: Argentina*. CRC/C/ARG/CO/3-4. 21 de junio de 2010.
- Ministerio de Desarrollo Social – Presidencia de la Nación (2011), “A cinco años de la creación del Consejo Federal de Niñez, Adolescencia y Familia” – Memoria y Balance 2007-2011.
- _____ (2010), *Consejo Federal de Niñez, Adolescencia y Familia*. Balance 2010. Anexo Balances año 2007, 2008 y 2009.
- Ministerio de Desarrollo Social de la Nación – UNICEF (2012), *Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF)*, junio de 2012. *Situación De niños, niñas y adolescentes sin cuidados parentales en la República Argentina relevamiento nacional y propuestas para la promoción y el Fortalecimiento Del Derecho a la convivencia Familiar y comunitaria*. Ministerio de Desarrollo Social de la Nación; Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), junio de 2012.

Links:

Ministerio de Desarrollo Social: <http://www.desarrollosocial.gov.ar/ninez/139>.

Bolivia (Estado Plurinacional de)

- Comité de los Derechos del Niño (2009), *Observaciones finales: Estado Plurinacional de Bolivia*. CRC/C/BOL/CO/4. 16 de octubre de 2009.
- Bolivia (2009), *Respuestas Proporcionadas por Escrito por El Gobierno de Bolivia (Estado Plurinacional de) a La Lista de Cuestiones (Crc/C/Bol/Q/4) Preparada por el Comité de los Derechos del Niño en Relación con el Examen del Informe Periódico Cuarto de Bolivia (Crc/C/Bol/4) Comité de los Derechos del Niño*. 52° período de sesiones. 14 de septiembre a 2 de octubre de 2009. CRC/C/BOL/Q/4/Add.14 de agosto de 2009.

Links:

Ministerio de Justicia: <http://www.justicia.gob.bo/>.

Brasil

- Comité de los Derechos del Niño (2004), *Observaciones finales: Brasil* CRC/C/15/Add.241. 3 de noviembre de 2004.
- CONANDA (2011), *Plano Decenal dos Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes* (2011).
- _____ (2010), *Construindo a Política Nacional dos Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes e o Plano Decenal dos Direitos Humanos de Crianças e Adolescentes 2011-2020*. Outubro de 2010.

Links:

Observatório Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente: [http://www. Obscriancaeadolescente.gov.br/](http://www.Obscriancaeadolescente.gov.br/).

Portal da Criança e do Adolescente (fruto de uma parceria entre o Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda) com a Rede ANDI Brasil).

<http://www.direitosdacrianca.org.br/conselhos/conselhos-dos-direitos-da-crianca-e-do-adolescente>.

Chile

Comité de los Derechos del Niño (2007), Observaciones finales: Chile. CRC/C/CHL/CO/3. 23 de abril de 2007.

UNICEF (2012), Nueva Institucionalidad de Infancia y Adolescencia en Chile. (Aportes de la sociedad civil y del mundo académico), Serie reflexiones Infancia y adolescencia N° 13. Santiago de Chile, enero de 2012.

Colombia

Comité de los Derechos del Niño (2010), Examen de los informes presentados por los Estados partes en virtud del artículo 8 del Protocolo facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la participación de niños en los conflictos armados. Observaciones finales: Colombia. CRC/C/OPAC/COL/CO/1. 21 de junio de 2010 Español.

_____ (2010), Examen de los informes presentados por los Estados partes con arreglo al párrafo 1 del artículo 12 del Protocolo facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía. Observaciones finales: Colombia. CRC/C/OPSC/ COL/CO/1. 17 de junio de 2010.

Links:

Instituto Colombiano de Bienestar Social: www.icbf.gov.co.

Costa Rica

Comité de los Derechos del Niño (2011), Observaciones finales: Costa Rica. CRC/C/CRI/CO/4. 3 de agosto de 2011.

_____ (2011), Respuestas escritas del Gobierno de Costa Rica a la lista de cuestiones (CRC/C/CRI/Q/4) elaborada por el Comité de los Derechos del Niño en relación con el examen del cuarto informe periódico de Costa Rica (CRC/C/CRI/4). CRC/C/CRI/Q/4/Add 1 13 de mayo de 2011.

_____ (2010), Cuarto informe periódico que los Estados partes debían presentar en 2007. CRC/C/CRI/4. 3 de noviembre de 2010.

Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia /UNICEF (2011), VII Estado de los derechos de la niñez y la adolescencia en Costa Rica. Hacia el cumplimiento de la Política nacional para la niñez y adolescencia (2009-2021). Costa Rica. UNICEF, 2011.

PANI-UNICEF (2009), Política Nacional para la Niñez y la Adolescencia Costa Rica. 2009-2021.

Links:

PANI: <http://www.pani.go.cr/>.

Cuba

Comité de los Derechos del Niño (2011), Observaciones finales: Cuba. CRC/C/CUB/CO/2. 3 de agosto de 2011.

Ecuador

Comité de los Derechos del Niño (2010). Observaciones finales: Ecuador. CRC/C/ECU/CO/4. 2 de marzo de 2010.

_____ (2009). Examen de los informes presentados por los Estados Partes con arreglo al artículo 44 de la Convención. Cuartos informes periódicos que los Estados partes debían presentar en 2007. ECUADOR. CRC/C/ECU/4, 10 de julio de 2009.

CNNA (2012). Rendición de cuentas 2011. Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia. Quito. Ecuador.

_____ (2012a). Agenda para la Igualdad de Niños, Niñas y Adolescentes 2012 – 2013 aprobada el 26 de julio de 2012 por el Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia. Quito. Ecuador.

Links:

Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia: <http://www.cнна.gob.ec/>.

Sistema Nacional Descentralizado de Protección Integral <http://www.sndpina.gob.ec/>.

Instituto de la Niñez y la Familia: <http://www.infa.gob.ec/web/>.

El Salvador

Comité de los Derechos del Niño (2010), Observaciones finales: El Salvador. CRC/C/SLV/CO/3-4 17 de febrero de 2010.

Yuri Emilio Buaiz Valera. “Ley de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia Comentada de El Salvador”. Libro Primero. Consejo Nacional de la Judicatura. San Salvador, El Salvador, Centroamérica. 2011.

Links

Consejo Nacional de la Niñez y de la Adolescencia: <http://www.conna.gob.sv>.

Instituto Salvadoreño para el Desarrollo Integral de la Niñez y la Adolescencia.

<http://isna.elsalvadormultimedia.info/ISNA/>.

Guatemala

Comité de los Derechos del Niño (2010), Observaciones finales: Guatemala 25 de octubre de 2010- CRC/C/GTM/CO/3-4.

República de Guatemala (2010), Lista de Cuestiones relacionadas con el examen de los informes periódicos tercero y cuarto de Guatemala. (CRC/C/GTM/3-4) - Guatemala, abril 2010.

UNICEF (2012), Estudio jurimétrico: “Evaluación de la aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño y la legislación desarrollada a su amparo”. Guatemala, 2012.

Honduras

Comité de los Derechos del Niño (2007), Observaciones finales: Honduras CRC/C/HND/CO/3. 2 de mayo de 2007.

_____ (2006), Terceros informes períodos que los Estados Parte debían presentar en 2002. CRC/C/HND/3. 27 de julio de 2006.

Jamaica

UNICEF (2010), Jamaican information kit 2010-2016. UNICEF, Jamaica.

_____ (2004), Advancing Children’s Rights in Jamaica Report on Legislative Reform Initiative. AUGUST 2004. UNICEF Jamaica.

Child Development Agency (2011), States Parties Third and Fourth Periodic Report Under article 44 (1) (b) of the Convention on the Rights of the Child. Jamaica. 1 January 2003 – 31 December 2009. Prepared by the Child Development Agency.

Links:

Child Development Agency: (<http://www.cda.gov.jm/index.php>).

México

Comité de los Derechos del Niño (2007), Observaciones finales: México: CRC/C/MEX/CO/3. 8 de junio de 2006.

Nota en El Universal – “Es necesario abrir a debate una nueva legislación de infancia” Susana Sottoli Representante de UNICEF en México. 16 de abril de 2012).

UNICEF (2010), The Rights of Children and Adolescents in México: A Present Day Agenda. UNICEF México. April 2010.

Nicaragua

CODENI (2012), Informe de monitoreo al cumplimiento de los derechos de la niñez y la adolescencia nicaragüense. Período 2008-2011. Federación Coordinadora Nicaragüense de ONG que trabajan con la niñez y la adolescencia. Managua. CODENI, 2012.

Comité de los Derechos del Niño (2010), Examen de los informes presentados por los Estados partes con arreglo al artículo 44 de la Convención. Cuarto informe periódico que los Estados partes debían presentar en 2007. Nicaragua 22 de marzo de 2010. CRC/C/NIC/4.

_____ (2010), Observaciones finales: Nicaragua. CRC/C/NIC/CO/4. 20 de octubre de 2010.

UNICEF (2008), Plan de Acción del Programa de País 2008-2012 entre el Gobierno de la República de Nicaragua y el Fondo de las Naciones Unidas Para la Infancia (UNICEF). Marzo 2008.

Links:

Ministerio de la Familia, Adolescencia y Niñez: <http://www.mifamilia.gob.ni>.

Panamá

Comité de los Derechos del Niño (2011), Observaciones finales: Panamá. CRC/C/PAN/CO/3-4. 21 de diciembre de 2011.

_____ (2011), Examen de los informes presentados por los Estados partes con arreglo al artículo 44 de la Convención Tercer y cuarto informes periódicos que los Estados Partes debían presentar en 2008 Panamá. CRC/C/PAN/3-427 de enero de 2011.

UNICEF (2011), La niña indígena y el adolescente urbano: Entre riesgos y oportunidades Una agenda para la acción Panamá 2011.

Links

Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia. (SENNIAF): <http://www.senniaf.gob.pa/>.

Paraguay

Comité de los Derechos del Niño (2010), Observaciones finales: Paraguay. CRC/C/PRY/CO/3. 10 de febrero de 2010.

_____ (2009), Terceros informes periódicos que los Estados partes debían presentar en 2002. CRC/C/PRY/3. 27 de mayo de 2009.

Perú

Comité de los Derechos del Niño (2006), Observaciones finales: Perú. CRC/C/PER/CO/3. 14 de marzo de 2006.

Defensoría del Pueblo de Perú (2009). Compendio normas básicas sobre los derechos de los niños, niñas y adolescentes. Tomo II. Diciembre 2009.

UNICEF (2009), Evolución de la Normativa sobre los Derechos del Niño en la Legislación Peruana. Jorge Valencia Corominas. En "Justicia y Derechos del Niño" Número 11. Santiago de Chile. Octubre de 2009.

Republica Dominicana

Comité de los Derechos del Niño (2008), Observaciones finales: Republica Dominicana. CRC/C/DOM/CO/2. 11 de febrero de 2008.

_____ (2007), Republica Dominicana. Segundo informe periódico que los Estados Partes debían presentar en 1998. CRC/C/DOM/2. 16 de julio de 2007.

UNICEF Santo Domingo (2011), Prácticas Institucionales en el Sistema de Protección de Niños, Niñas y Adolescentes: Etnografía Institucional. Marzo 2011.

UNICEF, 2008. Análisis Situacional Implementación de la Ley 136-03: 2004-2007. Consejo Nacional para la Niñez y Adolescencia (CONANI): Resultados Preliminares.

Links:

CONANI. <http://www.conani.gov.do>.

Uruguay

Comité de los Derechos del Niño. (2007). Observaciones Finales: Uruguay CRC/C/URY/CO/2.

Fundación de Cultura Universitaria (2004), "Aproximación Crítica Al Código de la Niñez y la Adolescencia de la República Oriental del Uruguay: Ley 17,823, de 7 de Setiembre de 2004: Incluye Comentarios de UNICEF Uruguay", 01/01/2004.

UNICEF Uruguay (2010), Justicia penal juvenil. Realidad, perspectivas y cambios en el marco de la aplicación del Código de la Niñez y la Adolescencia en Maldonado, Montevideo, Paysandú y Salto. Uruguay. Diciembre 2010.

Links:

Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay: www.inau.gub.uy/.

Venezuela (República Bolivariana de)

Consejo de Derechos Humanos (2011), Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal. Informe nacional presentado con arreglo al párrafo 15 a) del anexo de la resolución 5/1 del Consejo de Derechos Humanos. Venezuela (República Bolivariana de). Duodécimo período de sesiones. Ginebra, 3-14 de octubre de 2011.

Anexo

Metodología de trabajo

La metodología del trabajo para realizar este estudio estuvo basada en el análisis de documentos y en entrevistas semi-estructuradas direccionadas a informantes clave de los países seleccionados. Los documentos consultados se encuentran descriptos en detalle en la sección de bibliografía en general y en la bibliografía por país.

En lo que respecta a los países seleccionados, se realizaron entrevistas para la recolección de los datos basadas en los hallazgos identificados en los documentos específicos sobre el Ecuador, El Salvador, Jamaica y el Uruguay. En consulta con la oficina regional de UNICEF para América Latina y el Caribe, la División de Desarrollo Social de CEPAL y las oficinas de UNICEF en el Ecuador, El Salvador, Jamaica y el Uruguay se realizó la elección de los informantes clave para la obtención de información y datos para la evaluación de los sistemas nacionales de protección integral de la infancia.

En el Ecuador fueron consultadas y entrevistadas las siguientes personas: a) Doctora Sara Oviedo, Secretaria Ejecutiva del Consejo Nacional de la Niñez y Adolescencia, actual Candidata del Ecuador al Comité de los Derechos del Niño, b) Licenciada Tamara Merizalde, Directora Ejecutiva del INFA-Instituto de la Niñez y la Familia-Ministerio de Inclusión Económica y Social, c) Doctora Catalina Mendoza Eskola, Secretaria Ejecutiva del Concejo Cantonal de la Niñez y Adolescencia de la ciudad de Cuenca, d) Berenice Cordero. Inversión, políticas y protección, UNICEF Ecuador, e) Santiago Cruz, Director Técnico CNNA, f) Lorena Chávez Ledesma, Coordinadora General de Protección Especial del MIES INFA y g) Rossana Viteri, Directora de Plan Internacional Ecuador.

En el Salvador fueron consultadas y entrevistadas las siguientes personas: a) Carlos Rafael Urquilla Bonilla Secretario de Inclusión Social, b) Matilde Guadalupe Hernández de Espinoza, Directora Ejecutiva de la Secretaría de Inclusión Social y Presidenta de la Junta Directiva del Instituto Salvadoreño para el Desarrollo Integral de la Niñez y la Adolescencia (ISNA), c) Zaira Navas, Directora Ejecutiva del Consejo Nacional de la Niñez y de la Adolescencia, d) Luis Enrique Salazar Flores. Director Ejecutivo ISNA, e) María Teresa Delgado de Mejía, Especialista de Protección UNICEF- El Salvador, f) UNICEF, Claudia Robles, Especialista en Políticas Sociales UNICEF- El Salvador, g) Verónica Simán Representante Auxiliar UNFPA El Salvador.

En Jamaica fueron consultadas y entrevistadas las siguientes personas: a) Mary Clarke, former Children's Advocate, b) Mrs. Carla Francis-Edie, Chief Executive Officer of the Child Development Agency, c) Mrs. Andrea Shepherd-Stewart of the Planning Institute of Jamaica, d) Mrs. Shelly-Ann Edwards, Social Security Analyst Planning Institute of Jamaica y e) Janet Cupidon-Quallo, Child Protection Specialist, UNICEF Jamaica.

En el Uruguay fueron consultadas y entrevistadas las siguientes personas: a) Jorge Ferrando, Director INAU, b) Lucia Vernazza Planificación y Monitoreo UNICEF en el Uruguay, c) Juan Miguel Petit, UNDP Uruguay, d) Gonzalo Salles Secretario Ejecutivo ONG Gurises Unidos y e) Luis Pedernera - Instituto de Estudios Legales y Sociales del Uruguay.

Las entrevistas fueron realizadas por teléfono y/o vía conferencia por internet y/o por escrito. Luego de explicar el propósito del estudio, se han realizado las siguientes preguntas iniciales:

- ¿Cuál es su visión del modelo de sistema nacional de protección establecido en la legislación?
- ¿Se han implementado en su totalidad las instituciones que forman parte del sistema de protección que prevé la legislación? ¿Cuáles han sido los principales obstáculos para su implementación?
- ¿Si le consultarán de otro país que está adoptando un nuevo Código de Niñez le recomendaría seguir el modelo institucional de protección integral elegido para su país? ¿Qué aspectos del sistema de protección recomendaría y que otros aspectos cambiaría?

A esas preguntas se le agregaron preguntas adicionales dependiendo del país y la función de la persona entrevistada.



Los compromisos asumidos por los Estados en la Convención de los Derechos del Niño (CDN), y otros instrumentos internacionales de derechos humanos, establecen obligaciones de adopción de medidas legislativas y de políticas que son necesarias para dar efectividad a los derechos reconocidos y garantizar la protección integral de niños, niñas y adolescentes. La mayoría de los países de América Latina y el Caribe han hecho cambios en su legislación para proteger mejor los derechos de la niñez, incluso adoptando códigos integrales de protección de la niñez y la adolescencia. En general, la nueva normativa incluye la creación de un Sistema Nacional de Protección Integral de la Infancia (SNPI).

A pesar de la gran diversidad de estructuras organizacionales encargadas de observar el respeto de los derechos de la niñez y la adolescencia en los diferentes países, este documento presenta un estudio comparado de las legislaciones y códigos sobre infancia en la región en cuanto fundamento jurídico para el establecimiento de un SNPI y como fuente para verificar los sistemas de protección actualmente existentes, las instituciones que lo componen, las funciones y competencias establecidas por esos marcos normativos, y los recursos presupuestarios para su puesta en marcha y funcionamiento. En forma particular se analiza la implementación de los SNPI conforme al mandato de la legislación nacional en Ecuador, El Salvador, Jamaica y Uruguay. A partir de esos análisis se indican una serie de recomendaciones acerca de los elementos mínimos a tener en cuenta para evaluar los SNPI en funcionamiento, y un modelo sugerido para aquellos países en donde se esté discutiendo la adopción de la reforma o de un sistema de protección integral para la defensa y promoción.

