



**Sistematización: El Rol de las ONG en apoyo a los Estados para la implementación de Sistemas Nacionales de Promoción y protección de Derechos del Niño en América Latina y El Caribe**



**Sistematización: El Rol de las ONG en apoyo a los Estados para la implementación de Sistemas Nacionales de Promoción y protección de Derechos del Niño en América Latina y El Caribe**

Autora: Andrea Iglesias Larroquette

Coordinación de la Publicación:

Jorge Freyre – Redlamyc

Mónica Alcedo: Save the Children

Corrección de estilo

Daniel Miranda

**“El Rol de las ONGs en apoyo a los Estados para implementación de Sistemas Nacionales de Promoción y Protección de Derechos del Niño en la región de América Latina y El Caribe”**

I.	Resumen Ejecutivo .....	5
II.	Executive Summary .....	8
III.	Siglas y acrónimos .....	11
IV.	Introducción .....	12
1.	Un incesante batir de las alas.....	13
2.	Viéndonos a la cara con l@s niñ@s .....	13
V.	Presentación del Estudio de Sistematización.....	14
1.	Enfoque de sistematización .....	14
a)	Objeto de sistematización.....	14
b)	Objetivos y eje de sistematización .....	15
2.	Diseño y proceso Metodológico.....	16
a)	Participantes .....	19
b)	Las experiencias .....	21
c)	La Comunicación de las experiencias.....	21
d)	La Producción de los aprendizajes y Recomendaciones.....	22
VI.	¿De qué hablamos cuando hablamos de sistemas nacionales de promoción y protección de derechos del Niño? Marco Teórico de Referencia.....	23
1.	Elementos de Producción Histórica de los Sistemas Nacionales de Protección y Promoción de Derechos del Niño .....	26
a)	El contexto de vida de niños y niñas en América Latina y El Caribe .....	27
b)	Protección social V/S a la protección de los derechos humanos de NNAS.....	31
2.	Conceptos Teóricos a la base .....	34
3.	Tendencias, Tensiones, tentaciones y Desafíos a nivel teórico conceptual .....	37
a)	Tensiones.....	39
b)	Tendencias.....	40
c)	Desafíos a nivel teórico conceptual .....	41
VII.	Estado del arte en materia de sistemas de protección y protección de derechos del niño en América Latina y El Caribe.....	42

**“El Rol de las ONGs en apoyo a los Estados para implementación de Sistemas Nacionales de Promoción y Protección de Derechos del Niño en la región de América Latina y El Caribe”**

1.	El desafío de construir garantías de derechos humanos en América Latina y El Caribe: el proceso de construcción de sistemas nacionales de promoción y protección de los derechos del niño	42
2.	Caracterización esquemática de los modelos de SNPPDN desarrollados en la Región.	44
3.	Balance a partir del seguimiento de las recomendaciones del CDN.	46
4.	La opinión de los niños, niñas y adolescentes frente a los SNPPDN	53
5.	La opinión de las ONGs frente a los SNPPDN	53
6.	Tendencias, Tensiones y tentaciones a nivel operativo	54
VIII.	El rol de las ONGs en apoyo a la implementación de sistemas nacionales de promoción y protección de Derechos del Niño: Aprendizajes desde la práctica.	55
1.	Caracterización de las Experiencias sistematizadas	55
2.	Revisión de Experiencias impulsadas por las ONG y Coaliciones de ONGs en la Región	61
IX.	Lecciones Aprendidas, Herramientas Para La Acción	64
1.	La Reflexión desde la Práctica	64
2.	Miradas sobre Avances en la construcción de SNPPDN en la Región	64
3.	Miradas sobre las Debilidades y Obstáculos en la construcción de SNPPDN en la Región	65
4.	Miradas en torno a los desafíos pendientes para la construcción de SNPPDN	67
5.	Sobre la agenda de incidencia de las ONGs, Redes y Coaliciones Nacionales	69
6.	Sobre los aprendizajes de las experiencias	70
a)	Utilizar los sistemas de vigilancia internacional de Derechos del Niño para demandar adecuaciones en el contexto nacional que aseguren el cumplimiento de la CDN.	70
b)	Incidir para la ratificación, adecuación y creación de marcos Normativos coherentes con la CDN.	71
c)	Demandar que se cumpla la Ley (justicibilidad de derechos)	72
d)	Construir modelos de sistemas y transferirlos al Estado	72
e)	Contribuir a mejorar Políticas de infancia garantizando el Enfoque de DDN	73
f)	Monitoreo de Políticas Públicas de Infancia y Adolescencia	73
g)	Potenciar el protagonismo de Niñas, Niños y Adolescentes	74
h)	Uso de datos para la incidencia	74
i)	Sentar jurisprudencia Internacional	75
j)	Sostenibilidad de la incidencia	75
k)	Derechos del Niño en contextos de emergencia	75
l)	Sobre el Rol de la ONG, Redes y Coaliciones	75

**“El Rol de las ONGs en apoyo a los Estados para implementación de Sistemas Nacionales de Promoción y Protección de Derechos del Niño en la región de América Latina y El Caribe”**

7.	Lugar de los Niñas, niño y adolescente en el proceso de incidencia .....	77
X.	Recomendaciones .....	78
XI.	Anexos (Índice de Documento adjunto) .....	<b>¡Error! Marcador no definido.</b>
XII.	Bibliografía .....	81

## **I. Resumen ejecutivo**

En América Latina y El Caribe la construcción de Sistemas Nacionales de Promoción y Protección de Derechos del Niño (en adelante SNPPDN) se entiende como un proceso de claro desarrollo que parte en la segunda década desde la ratificación de la Convención de los Derechos del Niño (en adelante la Convención)- salvo contadas excepciones<sup>1</sup>.

Si durante los años 90, crear y adaptar los marcos legales parecía suficiente para cumplir con la aplicación de los criterios mínimos comprometidos a nivel regional con la firma de dicha convención, iniciado el siglo XXI- y luego varias oleadas reformistas en la materia- se hace evidente que los Estados requieren cambios sustanciales no solo en sus leyes, sino que también en su estructura, funcionamiento y mecanismos de vinculación con la sociedad civil – y particularmente con los niños, niñas y adolescentes -para cumplir con los compromisos adquiridos con la Convención.

Hoy en día existe la convicción de que el camino adecuado para la realización de derechos de niños, niñas y jóvenes requiere de la creación de SNPPDN; con ello, se asume que los marcos legales son una condición necesaria, pero no suficiente para el desarrollo de procesos de cambio institucional y reorientación de políticas. De esta forma, la promoción y protección de los derechos de la infancia es vista como fruto de la articulación de instituciones privilegiando un modelo de acción sistémico.

Esto ha requerido procesos de adecuación institucional que, como característica común, buscan la transformación de las viejas estructuras de atención y tratamiento tutelar de la niñez y adolescencia en una institucionalidad sistémica de protección integral, determinada por la garantía de los derechos humanos.

Lejos de ser un proceso homogéneo, en la construcción de SNPPDN en América Latina y El Caribe se ha enfrentado tensiones comunes importantes y particularidades nacionales, que a su vez van marcando la pauta de los avances y retrocesos de SNPPDN a nivel regional.

Entre los aspectos comunes, en la Región se observa una marcada tensión entre la acción de dismantlar de las estructuras administrativas y judiciales de atención propias de la doctrina de la situación irregular<sup>2</sup> y la construcción de los modelos de protección integral que privilegien efectivamente la restitución de derechos, los mandatos de protección universal dirigidos a la política pública, y la atención no fragmentada de la niñez y adolescencia.

Por otra parte, se constata que modelos y conductas institucionales coexisten con viejas estructuras del Estado y con instancias administrativas, modelos y conductas que no se corresponden con el modelo de protección integral, obstaculizando peligrosamente el desarrollo adecuado y pleno de las acciones y políticas de protección a los derechos de niños y adolescentes.

---

<sup>1</sup> Como es el caso de Brasil.

<sup>2</sup> Tales como juzgados de menores, programas de atención final, institucionalización de niños por violación de sus derechos.

**“El Rol de las ONGs en apoyo a los Estados para implementación de Sistemas Nacionales de Promoción y Protección de Derechos del Niño en la región de América Latina y El Caribe”**

La existencia de dichas tensiones se debe a la escasa comprensión del paradigma de protección integral de derechos humanos que se viene desarrollando desde la Región, lo que ha desarrollado un inmediatismo legalista que culmina en el juzgamiento y condena de la Ley como ineficaz.

Dentro de los desafíos pendientes, la Región no se ha cuestionado suficientemente el hecho de que es imperativo avanzar en la construcción de los SNPPDN, a la vez que resulta urgente establecer de manera clara los criterios que los definen y los impactos que generan, o podrían generar, en la vida de las y los niños.

En estos 22 años de CDN, las Redes, Coaliciones y ONGs de Derechos del Niño han jugado un papel relevante en el proceso de creación, implementación y vigilancia de los SNPPDN.

A las coaliciones que conforman Redlamyc y Save The Children Suecia les interesa encontrar claves que les permitan enfrentar este escenario regional. Ante todo, buscan comprender en profundidad los roles que han asumido las ONGs y Coaliciones en apoyo al Estado en materia de fortalecimiento de los SNPPDN, las estrategias que han llevado a cabo, sus contextos de desarrollo y los impactos que han tenido; y de forma paralela, quieren conocer a nivel regional el lugar que han tomado las organizaciones de niñas, niños y jóvenes en materia de apoyo a sus Estados para el fortalecimiento de dichos sistemas y qué lecciones útiles para el presente se pueden extraer de sus experiencias.

El estudio “Viéndonos a la Cara con l@s Niñ@s: sistematización del rol de las ONGs en apoyo a los estados para la implementación de SNPPDN”, recoge estos intereses y realiza un análisis crítico a partir de 48 experiencias desarrolladas por 19 Coaliciones Nacionales y 17 ONGs en 17 países de la Región<sup>3</sup>, con el propósito de contribuir a la implementación de SNPPDN.

El estudio desarrolla un marco conceptual y operativo de estado del arte de los sistemas nacionales y describe en formato de Casos las experiencias regionales mapeadas, identificando roles y estrategias en el marco de sus contextos de producción, relevando aprendizajes y recomendaciones orientados a reflexionar sobre el actual escenario de fortalecimiento de los SNPPDN.

El análisis permitió identificar 11 grandes ejes estratégicos de incidencia de las coaliciones y redes de ONGs en apoyo a los estados para la implementación de SNPPDN, a saber: la utilización de los sistemas de protección internacional de derechos del Niño; la incidencia para la ratificación, adecuación y creación de marcos normativos adecuados a la CDN; la demanda para que se cumpla la Ley; la construcción de modelos de sistemas para transferirlas al Estado; la mejora de Políticas de infancia garantizando la promoción y protección de los Derechos del Niño; el Monitoreo de Políticas Públicas; el fortalecimiento del protagonismo de NNAs; el uso de datos para la Incidencia ;el sentar jurisprudencia Internacional; la sostenibilidad de la incidencia; y la instalación de los derechos del niño en contextos de emergencia.

Cada uno de estos ejes es analizado y puesto en perspectiva, permitiendo relevar aspectos interesantes. Entre estos, que las estrategias de incidencia se han diversificado hacia otros

---

<sup>3</sup> Chile, Brasil, Colombia, Perú, Argentina, Uruguay, Paraguay, Nicaragua, Venezuela, Costa Rica, Honduras, Guatemala, México, República Dominicana, Ecuador, Panamá y El Salvador

**“El Rol de las ONGs en apoyo a los Estados para implementación de Sistemas Nacionales de Promoción y Protección de Derechos del Niño en la región de América Latina y El Caribe”**

ámbitos de funcionamiento de los SNPPDN; se observa un énfasis en la justiciabilidad de los derechos, la vigilancia y la demanda desde las ONGs, aunque el ejercicio de estos roles es minoritario en comparación a los de asistencia técnica, colaboración y propuesta, lo que hace pensar en la importancia de adecuar las estrategias en función de la etapa de construcción del SPPDN.

Otro aspecto interesante es que la participación de los NNA es relevada en todos los focos estratégicos de incidencia, aunque estos aparecen en función de la participación de las propias estrategias más que en mecanismos de participación en el Estado.

Por su parte, los recursos de incidencia incorporan explícitamente los mecanismos internacionales de protección de derechos (tanto el regional como el universal), pero principalmente los mecanismos vinculados a niñez.

Llama la atención que las estrategias tienden a abordar aspectos del SNPPDN (a nivel de y/o temas componentes) y que existe mayor dificultad para visualizar los recursos que contribuyen a la “integralidad de los modelos de promoción y protección de derechos”, visualizándose la importancia de dotar de mayores capacidades de comprensión del Estado y sus formas político-administrativas de parte de las ONGs.

En este escenario, los aspectos políticos y técnicos para la incidencia desde las ONGs en materia de SNPPDN, invitan a realizar innovaciones interesantes, en la medida que plantean la necesidad de construir alianzas con sectores más amplios y diversificados de la sociedad civil y, por otro, a generar capacidades de comprensión e interlocución que favorezcan el trabajo coordinado con el Estado, lo que implica manejar el lenguaje técnico administrativo sin suplantar roles que les compete a cada actor.

El texto de sistematización se organiza en cinco apartados: aspectos metodológicos, conceptuales y operativos, de caracterización de las experiencias y sus autores/actores, y aprendizajes y recomendaciones; además se presenta un cuadernillo de experiencias que permite al lector acercarse al trabajo de las coaliciones, redes y Ongs que luchan porque los derechos sean una realidad para todos/as los NNa de la Región.



## **II. Executive Summary**

In Latin America and the Caribbean, the process of building National Systems on Promotion and Protection of Rights of the Child (NSPPRC), has been developed more clearly in the second decade since the ratification of the CRC -with few exceptions .

If during the 90's in the region, creation and adaptation legal frameworks seemed enough measures to fully comply with the minimum criteria involved with the signing of the Convention, once the twenty-first century begun, and after several waves of reforms, the states required not only substantial changes in their laws, but also in their structure, functioning and linkage mechanisms with civil society - and particularly with children and adolescents, in order to fulfill their commitments to the CRC.

In the region there is the conviction that the right way to fulfill the rights of children and adolescents necessitates the creation of NSPPRC. It is assumed that legal frameworks are necessary, but not sufficient for the development of institutional change and policy reorientation processes. Thus, the promotion and protection of the Rights of the Child are seen as the result of joint institutions favoring a model of systemic action.

It has involved an institutional adjustment process with a common characteristic that consists on the transformation of the old structures foster care and treatment of childhood and adolescence into a systemic institutionality of comprehensive protection, determined by human rights measures.

Far from being a homogeneous process, the Protection Systems have faced common tensions and national particularities that have been setting the pace of achievements and setbacks.

One of the common aspects observed, is that there has been a sharp struggle between the dismantling of the administrative and judicial structures of care specific of the doctrine of irregular situation .

Another aspect observed is the construction of integral protection models that focus on the restitution of rights, the universal protection mandates aimed at public policy, and not fragmented care of children and adolescents.

Moreover, State models and structures coexist with old institutional patterns and behaviors, models and structures that do not fit with the integral protection model, dangerously hindering proper and full development of the actions and policies design to protect the rights children and adolescents.

These struggles are developed based on a poor understanding of the integral protection's human rights paradigm that the region has been developing; it has developed a legalistic immediacy that culminates in the trial and conviction of an ineffective law.

**“El Rol de las ONGs en apoyo a los Estados para implementación de Sistemas Nacionales de Promoción y Protección de Derechos del Niño en la región de América Latina y El Caribe”**

However, despite the tensions and challenges in the Region, the way of ensuring the fulfillment of children and adolescents’ rights through a NSPPRC appears unquestioned. While it is urgent to clearly establish the criteria that define them, and the impacts they generate, or could generate, in children’s lives.

In this process of creating, implementing and monitoring NSPPRC, in the last 22 years of CRC Networks, Coalitions and Child Rights NGOs have played important roles.

The coalitions that make Redlamyc and Save the Children Sweden are interested in finding the keys to a better understanding of the regional scenario. They are interested in understanding the roles that the NGOs and coalitions have taken in support of the State in strengthening NSPPRC, the strategies that NGOs have prompted, in what contexts and their impacts.

These actors also want to learn, at a regional level, what role do children and youth organizations have played in supporting their states to strengthen these systems, and what useful lessons for the present can be drawn from their experiences.

The study "Facing the children: a systematization of the role of NGOs in supporting states on implementation of NSPPRC" reflects these interests through a critical analysis of 48 experiences developed by 19 national coalitions and 17 NGOs in 17 countries in the region in order to contribute to the implementation of NSPPRC: Chile, Brazil, Colombia, Peru, Argentina, Uruguay, Paraguay, Nicaragua, Venezuela, Costa Rica, Honduras, Guatemala, Mexico, Dominican Republic, Ecuador, Panama and El Salvador.

The study develops a conceptual and an operative framework of the State of art of the National Systems and describes, through study cases, the mapped regional experiences. It also identifies roles and strategies within their contexts of production, relieving learnings and recommendations oriented to reflect on the current scenario of strengthening NSPPRC.

The analysis identified 11 coalitions and NGO major strategic axis of incidence to support states to implement NSPPRC, namely: the use of international systems on protection of Rights of the Child, the incidence for ratification, appropriately implementation and creation of policy frameworks to the CRC; the demand of enforcement the Law; the construction of system models to be transferred to states; improving childhood policies through ensuring promotion and protection of the Rights of the Child; public policies follow-up measures; strengthening the role of children and adolescents; the use of data in incidence actions; establish international legal precedent; the sustainability of the incidence; and to set up the Rights of the Child in emergency contexts.

Each of these axis is analyzed and put into perspective, showing interesting aspects. In the region, incidence strategies have been diversified into other scopes of NSPPRC; there is also an emphasis on rights enforcement, monitoring and NGO demands, even though the practice of these roles is not common if compared to technical assistance, collaboration and proposal; the study concludes, therefore, that it is important to adequate strategies depending on the construction stage of NSPPRC. Another interesting aspect is that children and adolescent participation is relieved in all

**“El Rol de las ONGs en apoyo a los Estados para implementación de Sistemas Nacionales de Promoción y Protección de Derechos del Niño en la región de América Latina y El Caribe”**

strategic focuses of incidence, although these are based on the strategies themselves rather than considered in the State’s participation mechanisms.

Meanwhile, the incidence resources explicitly incorporate the international mechanisms on protection of rights (both the regional and the universal), but mainly the mechanisms associated with childhood. Strategies tend to address issues of NSPPRC (at component level and / or component theme). There is also more difficulty to display those resources that contribute to "comprehensive models on promotion and protection of rights", therefore it becomes important to enhance the capacity of coalitions and NGO to understand the State and its political and administrative.

In this scenario, the political and technical issues used by NGO to affect NSPPRC, invite us to undertake interesting changes, in so far building alliances with broader and diversified civil society is needed, as well as building understanding and dialogue ability, to favor coordinated work with states, which requires good use of technical language without supplanting other roles.

The systematization text is organized into five sections: methodological, conceptual and operational aspects; experiences’ characterization and their authors / actors; learnings and recommendations. A booklet with case experiences is also provided, it contains an approach to coalitions, networks and NGOs that work so the rights of all children and adolescent of the region be fulfilled.

### III. Siglas y acrónimos

<b>ACHNU:</b>	Asociación Chilena Pro Naciones Unidas. Chile
<b>ANCED:</b>	Associação Nacional dos Centros de Defesa da Crianca e do Adolescente
<b>ANONG:</b>	Asociación Nacional de ONGs de Uruguay
<b>CDIA:</b>	Coordinadora por los Derechos de la Infancia y la Adolescencia. Paraguay
<b>CDN:</b>	Convención de Derechos del Niño
<b>CEDECA CEARA:</b>	Centro de Defesa da Criança e do Adolescente de Ceará (Brasil)
<b>CASACDIN:</b>	Comité Argentino de Seguimiento y Aplicación de la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño. Argentina
<b>CODENI:</b>	Federación Coordinadora Nicaragüense de ONG que trabajan con la Niñez y la Adolescencia. Nicaragua
<b>COSECODENI:</b>	Coordinadora de Organizaciones Sociales de Defensa de Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes Costa Rica
<b>COIPRODEN:</b>	Red de Instituciones por los Derechos de la Niñez. Honduras
<b>CIPRODENI:</b>	Coordinadora institucional de promoción por los derechos de la Niñez. Guatemala
<b>DDHH:</b>	Derechos Humanos
<b>DDNN:</b>	Derechos del Niño
<b>FORUM DCA:</b>	Forum Dereitos Crianças e Adolescentes
<b>GIN:</b>	Grupo de Iniciativa Nacional por los Derechos del Niño
<b>IDH:</b>	Índice de Desarrollo Humano
<b>NNAs:</b>	Niños, Niñas y Adolescentes
<b>PNUD:</b>	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
<b>REDLAMYC:</b>	Red latinoamericana y caribeña por la defensa de los derechos de los niños, niñas y adolescentes
<b>REDNNyAS:</b>	Red Latinoamericana de Niños, Niñas Y Adolescentes
<b>REDHNNA:</b>	Red por los Derechos Humanos de Niños, Niñas y Adolescentes de Venezuela.
<b>REDIM:</b>	Red por los Derechos de la Infancia. México
<b>RIA:</b>	Red para la Infancia de El Salvador
<b>ROIJ:</b>	Red de ONGs de Infancia y juventud de Chile
<b>SCS:</b>	Save The Children Suecia
<b>SNPPDN:</b>	Sistema Nacional de Promoción y Protección de Derechos del Niño

## **IV. Introducción**

El 2011, fue un año en que en desde distintos puntos del planeta, fuimos testigos y muchas veces también parte, del resurgimiento de las voces ciudadanas en demanda de una vida digna para todas y todos. Las críticas al modelo capitalista imperante, sus impactos de devastación en el medio ambiente, la precarización del trabajo, en definitiva la denuncia potente y clara de desigualdad del acceso y disfrute de los derechos económicos sociales y culturales, se multiplicaron por distintos puntos del planeta.

En el Sur y el Norte vimos aparecer con fuerzas movimientos ciudadanos que lograron situarse en la escena mundial con reivindicaciones que apuntan y critican de manera contundente los efectos devastadores del actual patrón de dominación mundial. La primavera árabe, la oleada de democratizadora en el medio oriente, el movimiento por la educación en Chile, el movimiento de los indignados en España, el movimiento Ocupa Wall Street en Estados Unidos, fueron solo algunos de los que se enteró el mundo entero.

En nuestra Región, fuimos además, de manera inédita en la historia reciente, testigos y participes del levantamiento de la voz de los niños, niñas y jóvenes, en demanda de una educación universal gratuita y de calidad, que pusiera fin inmediato al lucro en la educación estratificada, segmentada y capitalista y con ello, a la reproducción de exclusión, la pobreza y desigualdad que impone en la vida de las familias chilenas. Sus voces y su convicción hicieron reaccionar a más del 70% de la población, quienes recordaron que es necesario luchar por las condiciones dignidad que necesitamos.

Las voces de los niños y niñas, adolescentes y jóvenes, supieron activar la memoria histórica de una ciudadanía escindida por el individualismo y la desigualdad, tender puentes con los gremios, sindicatos y los pueblos originarios, abrir un espacio de confluencia y propuesta ciudadana de democratización. Dieron con su testimonio de acción, un ejemplo de ciudadanía.

En medio de todo este proceso, las ONGs y redes agrupadas en la Redlamyc en conjunto con Save The Children Suecia, se propusieron recorrer críticamente el camino que han realizado desde la ratificación de la CDN hasta ahora, a partir de la revisión y sistematización de sus prácticas de incidencia para la implementación, de lo que se ha dado a llamar en la región, y en particular desde el 2000 en adelante, “sistemas nacionales de promoción y protección de derechos del Niño”.

El proceso se mantuvo firme en la vocación de construcción colectiva, dialogo y participación de las ONG, redes y coaliciones, y sus efectos sobrepasaron las expectativas sobre los alcances que un estudio de carácter regional, en corto tiempo, puede alcanzar.

La recolección de experiencias, el nivel de debate tanto en los elementos de contexto regional, desarrollo conceptual, revisión de las experiencias y construcción colectiva de aprendizajes y recomendaciones, dieron cuenta de un proceso de incidencia que no se ha detenido desde la ratificación de la CDN, y que por el contrario se mantiene y multiplica.

## **1. Un incesante batir de las alas**

Con ello, un movimiento que obliga a hacerse preguntas ¿Cuál ha sido el rol que las ONGs, Redes y coaliciones nacionales de ONGs han desarrollado en materia de apoyo al estado para la implementación de sistemas nacionales de promoción y protección de derechos de niñas, niños y adolescentes?; ¿Qué estrategias han sido adecuadas para qué tipo de logros? ¿Cuál ha sido el lugar y los efectos de la participación de los niños en estos procesos? ¿Cuál es el rol que debieran asumir para alcanzar los logros de realización de derechos del Niño? ¿Qué estrategias y recursos son necesarios potenciar y con quienes para avanzar en la generación de condiciones de reconocimiento y respeto de la dignidad de los niños y niñas en nuestros países?.

Todas preguntas que nos interrogan sobre cuánto hemos avanzado como sociedades en los compromisos que les hicimos a los niños, niñas y adolescentes con la firma de la CDN, en una región en donde ellos y ellas asumen protagonismo<sup>4</sup> y alzan la voz frente a las demandas de vida digna que les impone su generación.

## **2. Viéndonos a la cara con l@s niñ@s**

El texto que les presentamos, estructura sus reflexiones desde la práctica en cinco apartados.

El primero presenta la perspectiva metodológica del estudio de sistematización; el segundo revisa elementos conceptuales a la base de la definición de los sistemas nacionales de promoción y protección de derechos del niño; el tercero presenta elementos claves para la comprensión de sus creaciones operativas en la región, conformando un marco conceptual y operativo para entender el contexto en donde se despliegan las experiencias de incidencia de las Coaliciones, Redes y ONGs de la Región.

En el cuarto capítulo se presenta la caracterización conjunta de las experiencias mapeadas a través del estudio de sistematización, aunque estas se describen individualmente de a modo de caso en un apartado especial.

El Quinto capítulo y final, presenta a modo sintético los principales aprendizajes y reflexiones críticas que se producen en el marco de la reflexión colectiva que propicio este estudio. En este apartado encontrarán de manera sintética elementos críticos a nivel de construcción de conceptos, aprendizajes estratégicos y recomendaciones para la acción presente y futura. Así, entonces, constituyen insumos para la reflexión de las coaliciones y los propios actores responsables de que los derechos se realicen para todos los niños, niñas y jóvenes, en todo momento y en todo lugar.

De esta forma, el texto que les presentamos se articula a partir de dos relatos. El relato de las prácticas de incidencia de Coaliciones, Redes y Ongs de Americana Latina y El Caribe en apoyo a la implementación de sistemas nacionales de promoción y protección de derechos del niño, presentadas como casos en el apartado “ Un incesante batir de alas” y un relato surgido a partir de la reflexión sobre éstas, y desde la convicción del compromiso profundo con la infancia y sus derechos que estructura esta publicación: Viéndonos a la cara con l@s Ni@s: Sistematización: El

---

<sup>4</sup> En el sentido de protagonismo infantil desarrollado como perspectiva de acción y transformación del mundo desde el ser niño, niña y joven, desarrollado por Cusianovich y otros.

Rol de las ONG en apoyo a los Estados para la implementación de Sistemas Nacionales de Promoción y protección de Derechos del Niño en América Latina y El Caribe

## **V. Presentación del estudio de sistematización**

### **1. Enfoque de sistematización**

Sistematizar es<sup>5</sup>, desde la tradición latinoamericana, un ejercicio de recuperación crítica de las prácticas de acción que busca producir aprendizajes y comunicarlos con el objeto de que estos contribuyan al desarrollo de otras experiencias de acción y transformación.

En ese sentido, la sistematización es una metodología científica que reconoce a las experiencias como “procesos vivos” que se desarrollan en un periodo determinado, en las que intervienen actores diversos en contextos económicos, políticos, sociales y culturales particulares, los que se abordan desde un determinado marco institucional o interinstitucional, y que precisamente a través de la revisión crítica de dichas prácticas en contexto, es posible generar aprendizajes que nutran la práctica y contribuyan a generar conocimiento aplicado.

De esta forma, sistematizar implica un trabajo de varias voces, que van desde la conceptualización a la práctica y de la práctica a la teorización que permite orientar la acción. Con esa mirada, de traer elementos conceptuales que permitan situar las experiencias y releer las experiencias en torno a cómo han ido adaptando, moldeando o recreando esos conceptos en la realidad, es que se revisan aquí los elementos de producción conceptual y producción socio política de los sistemas nacionales de promoción y protección de derechos.

Esta iniciativa se enmarca dentro las acciones estratégicas previstas por REDLAMYC y Save The Children Suecia.

#### **a) Objeto de sistematización**

Este estudio de sistematización recoge experiencias/proyectos de acción desarrolladas por ONG y Coaliciones de ONGs que trabajan por la realización de los derechos del Niño en 17 países de América Latina y el Caribe, cuyo foco de acción ha estado centrado en acciones orientadas a generar incidencia en materia de implementación de sistemas nacionales de promoción y protección de derechos del Niño (SNPPDN en adelante), desde la ratificación de la CDN hasta noviembre de 2011.

Para efectos de este estudio, entenderemos por SNPPDN “Conjunto articulado de prácticas legales, políticas, económicas, técnicas y de vinculación con la ciudadanía adulta e infantil, que los estados implementan a fin de asegurar la promoción y protección los derechos de los NNAs en el contexto nacional, conforme a las responsabilidades asumidas con la ratificación de la CDN.

---

<sup>5</sup> La perspectiva que se desarrolla sigue el enfoque de sistematización de la CEAAL y en particular de autores tales como: Diego Palma (1992); Barnechea, Morgan, González (1994); Oscar Jara (1993); Sergio Martinic (1998), entre otros.

**“El Rol de las ONGs en apoyo a los Estados para implementación de Sistemas Nacionales de Promoción y Protección de Derechos del Niño en la región de América Latina y El Caribe”**

Desde el punto de vista operativo, comprende a lo menos: creación y o adecuación de marcos legales; coordinación institucional, implementación de políticas sociales; generación de sistemas de vigilancia independiente; inversión; construcción de datos; formación y capacitación en materia de DDHH; y creación de mecanismos de inclusión de la sociedad civil, tal como se señala en la Observación General N° 5 del Comité de Derechos del Niño (2003)”.

b) Objetivos y eje de sistematización

A partir de estas experiencias, la sistematización se propuso recopilar, sistematizar y producir orientaciones a partir de las principales experiencias llevadas a cabo por la sociedad civil organizada en apoyo a los estados para la implementación de las recomendaciones del CDN en materia de fortalecimiento de sistemas nacionales de promoción y protección de derechos del niño en la región de América Latina y El Caribe.

De manera específica, esto implicó:

- Construir un marco teórico de referencia sobre SSNNP de Derechos del Niño.
- Mapear la situación actual en materia de SSNNP de DDNN en la Región de Latinoamérica y el Caribe, en consideración de los criterios establecidos en la CDN.
- Mapear la situación actual en materia de participación de ONGs o redes de ONGs en apoyo al estado para el fortalecimiento de los SNPP de Derechos del Niño.
- Elaborar en función de argumentos de expertos, los criterios para la focalización de experiencias relevantes impulsadas por las ONGs
- Identificar factores de contexto nacional, regional e internacional que incidieron en la movilización de acciones de fortalecimiento de los SSNNP de Derechos del Niño en el marco de las experiencias focalizadas en el estudio.
- Revisar las hipótesis de acción en las experiencias de fortalecimiento focalizadas en el estudio en función del rol y las estrategias de apoyo al estado desarrolladas por ONGs y/o redes de ONGs para fortalecer los SSNNP de Derechos del Niño.
- Identificar el lugar que han tomado las organizaciones de niños, niñas y jóvenes en las experiencias sistematizadas.
- Generar desde el análisis las lecciones aprendidas desde cada experiencia y producir recomendaciones en materia de estrategias de apoyo en materia de fortalecimiento de SNNPP de Derechos del Niño.

El hilo común conductor de estas experiencias, o eje de sistematización, se propuso identificar ¿De qué manera las ONGs y /o redes de ONGs han incidido en el fortalecimiento de los SNPP de Derechos del Niño en América Latina y el Caribe en los últimos 20 años?

Lo que de manera más concreta implica analizar en las experiencias:



**“El Rol de las ONGs en apoyo a los Estados para implementación de Sistemas Nacionales de Promoción y Protección de Derechos del Niño en la región de América Latina y El Caribe”**

¿Qué rol(es) han asumido las ONGs y Coaliciones en apoyo al Estado en materia de fortalecimiento de los Sistemas Nacionales de Promoción y Protección de Derechos del Niño?

¿Qué estrategia(s) han impulsado las ONGs, en qué contextos y con qué impactos en apoyo al estado en materia de fortalecimiento de los Sistemas Nacionales de Promoción y Protección de Derechos del Niño?

¿Qué lugar han tomado las organizaciones de niñas, niños y jóvenes en materia de apoyo al estado para el fortalecimiento de dichos sistemas?

¿Qué lecciones útiles para el presente se pueden extraer de sus experiencias?

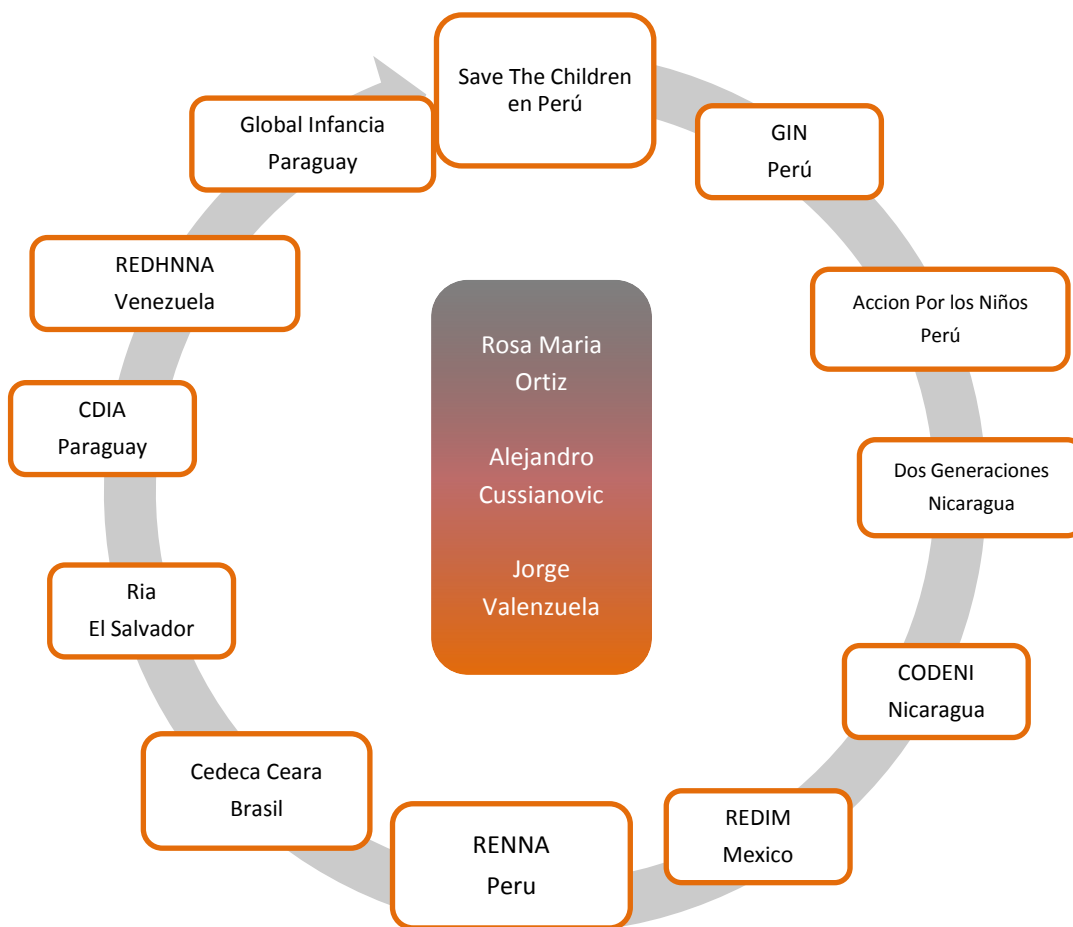
## **2. Diseño y proceso metodológico**

Para impulsar el proceso de sistematización, Redlamyc en conjunto con Save The Children Suecia, organizaron un Encuentro Regional, denominado “La participación de las ONG en la implementación de los Sistemas Nacionales de Promoción y Protección de Derechos del niño (SNPPDDNN) en la Región de América Latina”.

Este evento, se desarrolló en la Lima, Perú entre el 20 y el 22 de julio de 2011, y tuvo como ejes centrales abrir el debate teórico conceptual y desde las experiencias de acción en la región, en relación a la implementación de los sistemas nacionales de promoción y protección de derechos del Niño.

En este espacio se dieron cita expositores de primer nivel, los que acompañaron la reflexión de las 11 experiencias iniciales impulsadas por las coaliciones y ONGs regionales, incluida la visión de la Red Nacional de Niños, Niña y Adolescente del Perú (RENNA), quienes conformaron el equipo base de sistematización.

**“El Rol de las ONGs en apoyo a los Estados para implementación de Sistemas Nacionales de Promoción y Protección de Derechos del Niño en la región de América Latina y El Caribe”**

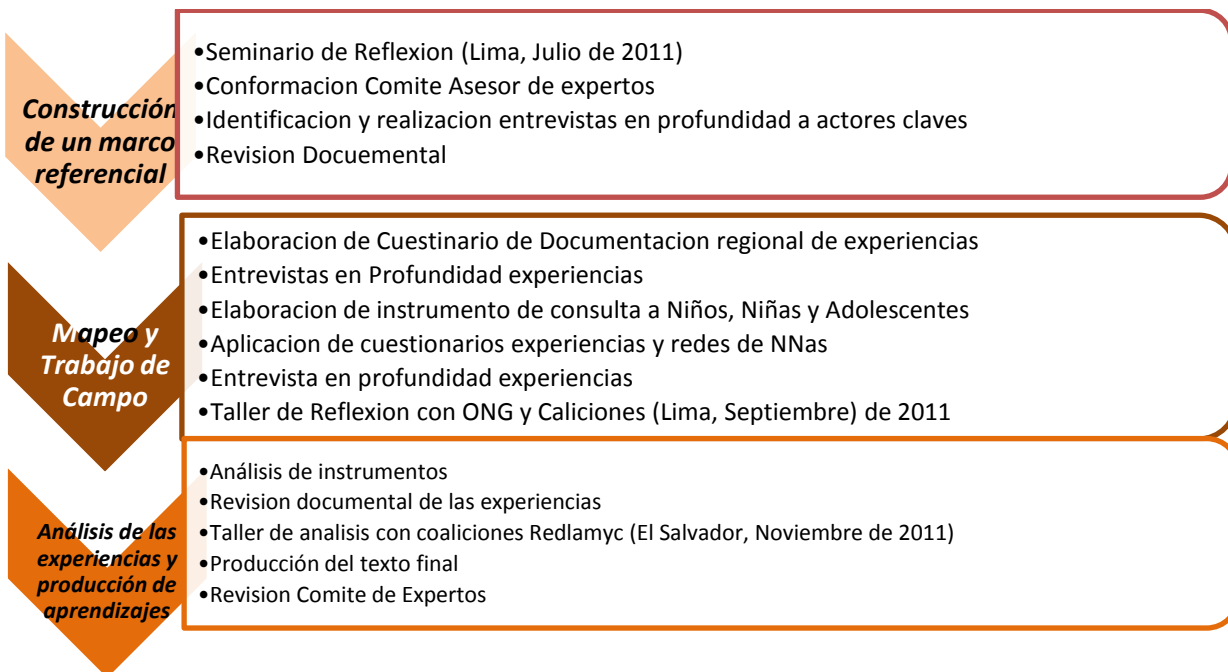


Junto a ellas y ellos, en el mismo evento, se definieron los alcances de la sistematización, estableciendo conjuntamente los objetivos, criterios y eje de sistematización descritos más arriba.

El diseño metodológico, se articuló entonces poniendo énfasis en procesos de reflexión desde los actores y se estructuró en tres etapas.: i) construcción de un marco de referencia común sobre sistemas nacionales de promoción y protección de derechos del Niño, ii) mapeo de experiencias y trabajo de campo y, iii) análisis de experiencias y producción de aprendizajes (Ver cuadro N° 2).

**Cuadro N° 2 Fases metodológicas y Actividades Centrales**

**“El Rol de las ONGs en apoyo a los Estados para implementación de Sistemas Nacionales de Promoción y Protección de Derechos del Niño en la región de América Latina y El Caribe”**



Durante la primera fase, se trabajó en la construcción de un marco referencial teórico conceptual que permitiera el abordaje en relación a los sistemas nacionales de promoción y protección de derechos en la región de América Latina y el Caribe.

Con este interés se articularon los aportes de las y los participantes del Seminario, se realizó una investigación documental regional y se realizaron entrevistas a expertos regionales en la materia, la que logró contar con los aportes de 10 expertos de reconocida trayectoria en el ámbito de defensa de los derechos de la niñez en la Región (Ver cuadro N° 3).

<b>Cuadro N° 3. Expertos regionales entrevistados</b>	
<b>Afiliación institucional</b>	<b>Nombre</b>
Comité Derechos del Niño	Marta Mauras
CIDH	Rosa María Ortiz
UNICEF Regional	Nadine Perrault
	Cecilia Anicama
DNI	Norberto Liwsky
	Wanderlino Nogueira Neto
Save The Children Suecia	Blanca Nomura
	Ana María Márquez
IIN	Paulina Fernández

Para la segunda fase de mapeo se elaboró un instrumento que permitió documentar las experiencias en base a una conceptualización coherente a la CDN y la Observación General N° 5 del Comité de Derechos del Niño. Para ello se desarrolló un cuestionario a ser analizado cuantitativa y cualitativamente, el que fue acompañado por diversos documentos por parte de las experiencias (proyectos, evaluaciones, sistematizaciones, notas de prensa, estadísticas, informes judiciales, etc.).

**“El Rol de las ONGs en apoyo a los Estados para implementación de Sistemas Nacionales de Promoción y Protección de Derechos del Niño en la región de América Latina y El Caribe”**

Este cuestionario de documentación de experiencias se distribuyó a través de las coaliciones socias de Redlamyc y a través de éstas a las ONGs nacionales. Asimismo se amplió la invitación a otras ONGs, principalmente para realizar el mapeo temático vinculado experiencias en emergencia y niñez indígena en los SNPPDN.

Paralelamente se elaboró una consulta a organizaciones de Niños, niñas y adolescentes, denominada “Ponle Nota a tu País en la promoción y protección de tus derechos”<sup>6</sup>. Para su aplicación se hizo la invitación a REDNNyAS<sup>7</sup>, y a través de ella a las redes nacionales de organizaciones de Niños, niñas y adolescentes que la componen.

El 8 de septiembre de 2011 en la Lima, Perú, se desarrolló un nuevo taller con redes y ONGs a fin de analizar conjuntamente los avances entorno al marco referencial de estado del arte en materia de sistemas nacionales de promoción y prevención de derechos del niño. En esta oportunidad, además de las Coaliciones y ONGs que conformaron el grupo base de sistematización, se sumaron ANCED de Brasil, ROIJ de Chile y Save The Children Guatemala.

El proceso de mapeo regional de experiencias culminó en noviembre de 2011, dándose inició a la fase final de análisis de las experiencias y producción de aprendizajes. Con este fin, se utilizaron diversos métodos de análisis cuantitativos y cualitativos y se organizó una instancia de diálogo entre las coaliciones que integran Redlamyc en el marco de su asamblea general realizada en San Salvador, El Salvador en noviembre de 2011.

En dicha instancia se presentaron elementos finos del mapeo regional y claves desde las experiencias analizadas para la Identificación colectiva de recomendaciones para el fortalecimiento de SNPPDN desde la Sociedad Civil, las que facilitaron la discusión en relación a la construcción de recomendaciones que se presentan en este estudio.

**a) Participantes**

En el proceso de sistematización participaron 19 coaliciones nacionales<sup>8</sup> y 17 ONG que trabajan en 17 países de Latinoamérica y El Caribe, a saber: México, Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua, Costa Rica, Panamá, República Dominicana, Venezuela, Ecuador, Colombia, Brasil, Perú, Paraguay, Uruguay, Argentina y Chile.

---

<sup>6</sup> Los instrumentos se presentan en anexos.

<sup>7</sup> REDNNYAS es la Red Latinoamericana de Niños, Niñas y Adolescentes, está conformada por redes nacionales de NNAS de 5 países (El Salvador, Paraguay, Brasil, Perú y Chile)

<sup>8</sup> Incluir el porcentaje en relación a los miembros de Redlamyc

**“El Rol de las ONGs en apoyo a los Estados para implementación de Sistemas Nacionales de Promoción y Protección de Derechos del Niño en la región de América Latina y El Caribe”**

<b>Cuadro N° 4 Participantes del estudio de sistematización</b>			
<b>País</b>	<b>Coalición Nacional</b>	<b>ONG</b>	<b>ONG Internacional</b>
Perú	GIN	Acción Por los Niños	Save The Children Suecia
		Soluciones Practicas	
Brasil	FORUM DCA	Cedeca Ceará	
		ANCED	
Venezuela	REDHNNA- Red por los Derechos Humanos de Niños, Niñas y Adolescentes		
Paraguay	CDIA- Coordinadora por los Derechos de la Infancia y la Adolescencia	Global Infancia	
El Salvador	RIA- Red para la Infancia de salvador		
Nicaragua	CODENI	Dos Generaciones	
México	REDIM		
Guatemala	CIPRODENI- Guatemala	Save The Children Guatemala	
Chile	ROIJ- Red de ONGs de Infancia y juventud de Chile	ACHNU	
		OPCION	
Argentina	Colectivo Derechos de Infancia	ONGs Asociación civil Lihuen de San Isidro	
	CASACDIN		
Panamá	Pro VIDA		
Costa Rica	COSECODENI		
Colombia	Alianza por la Niñez Colombiana		
Uruguay	Anong- Asociación Nacional de ONGs		
Ecuador		Misión alianza	
Honduras	Coiproden		
República Dominicana		Plan internacional	

Entre éstas, 7 Coaliciones Nacionales de ONGs 7 ONG participaron además, en espacios de reflexión para el diseño de la sistematización, reflexión conceptual y debate para la elaboración de las recomendaciones.

**“El Rol de las ONGs en apoyo a los Estados para implementación de Sistemas Nacionales de Promoción y Protección de Derechos del Niño en la región de América Latina y El Caribe”**

b) Las experiencias

En total, las coaliciones y redes compartieron 48 experiencias que ellas mismas impulsaron en 17 países de la Región (Chile, Brasil, Colombia, Perú, Argentina, Uruguay, Paraguay, Nicaragua, Venezuela, Costa Rica, Honduras, Guatemala, México, República Dominicana, Ecuador, Panamá, El Salvador), con el propósito de contribuir a la implementación de sistemas nacionales de promoción y protección de derechos del Niño.

<b>Cuadro N° 5. Número de experiencias sistematizadas por país</b>	
<b>País</b>	<b>N° Experiencias</b>
Chile	9
Brasil	4
Colombia	3
Perú	5
Argentina	3
Uruguay	2
Paraguay	3
Nicaragua	2
Venezuela	3
Costa Rica	1
Honduras	3
Guatemala	3
México	3
República Dominicana	1
Ecuador	1
Panamá	1
El Salvador	1
<b>Total general</b>	<b>48</b>

c) La comunicación de las experiencias

Sus proyectos y experiencias, con el objeto de generar un texto amigable, se presentan como casos abreviados, agrupados en función de las agendas y estrategias de incidencia que desarrollan. A partir de estos casos se presentan de manera sintética elementos para la comprensión de sus

**“El Rol de las ONGs en apoyo a los Estados para implementación de Sistemas Nacionales de Promoción y Protección de Derechos del Niño en la región de América Latina y El Caribe”**

contextos de producción, las acciones centrales que desarrollan, los actores que articula y las estrategias que despliegan para alcanzar los objetivos propuestos, además de identificar logros, dificultades, desafíos y roles que han asumido, a partir de la descripción de lo que ellos mismos identifican a partir de la reflexión sus prácticas. Todas estas se encuentran en el anexo “Un incesante batir de alas”.

d) La producción de los aprendizajes y recomendaciones

En base al trabajo de análisis de casos, análisis cualitativo de entrevistas a expertos regionales, autores de las experiencias, organizaciones de niños y adolescentes, talleres de análisis regionales y el análisis conceptual, se presentan los aprendizajes claves en función del eje de sistematización propuesto.

## **VI. ¿De qué hablamos cuando hablamos de sistemas nacionales de promoción y protección de derechos del Niño? Marco Teórico de Referencia**

La Convención de Derechos del Niño (CDN) irrumpe en América Latina y El Caribe en un contexto de afianzamiento de políticas macro económicas de globalización neoliberal y de nueva agenda de “ajuste económico y social” para la Región marcada por el Consenso de Washington (1989).

Las características del contexto de América Latina durante fines del siglo pasado e inicios del siglo XXI, ayudan a entender la rápida ratificación de la Convención y las tensiones, particularidades, dinámica y conflictividades que explican sus limitaciones, ponen en tensión sus avances y obligan permanente a pensar en nuevas estrategias de incidencia.

Claramente, la situación de derechos los niños y el tipo de sistema nacionales de derechos que se han ido consolidando hablan claramente de los impactos de la desigualdad y de la debilidad de las instituciones democráticas, y con ello de la dificultad de dar garantía de derechos en contextos nacionales donde sigue estando en juego la consolidación y profundización de la democracia. En efecto, los límites de los sistemas nacionales de derechos del niño, encuentran los mismos límites con los que se enfrentan nuestros sistemas democráticos.

Las formas en que los pueblos latinoamericanos han ido buscando las claves de emancipación configuran también una riqueza de movilización social, que ha ido dando paso a la emergencia de formas particulares de promover la participación de niños, niñas y adolescentes y de auto comprenderse en un marco de diversidad cultural, atravesada por la desigualdad social, política, económica y cultural que caracteriza nuestras sociedades, abriendo nuevos espacios de innovación social.<sup>9</sup>

En términos regionales, las tendencias que se han ido asentando desde la década de 1990, dan cuenta de un crecimiento económico insuficiente, de un aumento de la insatisfacción ciudadana con estas democracias y de la debilidad en la gobernabilidad democrática (expresada principalmente en la desprotección DDHH, la falta de independencia de los Poder Judiciales, y la dificultad para el desarrollo de una prensa libre), lo que sigue configurando dinámicas de exclusión social cada vez más complejas.

Las misma agencias multilaterales que en la última década del siglo XX indicaban (y presionaban) para que las nuevas claves de la política económica internacional se organizaran en función de la reducción del Estado a su mínima expresión y la expansión y liberalización de los mercados internacionales, hacia fines de la primera década del siglo XXI reconocen que el resultado de esas políticas de ajuste regional han generado una enorme deuda con la realización de los derechos económicos, sociales y culturales.

Esto, debido principalmente a que impusieron importantes condicionamientos a las capacidades de los gobiernos, los que responden a los poderes facticos de la economía y los medios de comunicación de masas, perdiendo autonomía gubernamental en relación a EEUU y a los organismos multilaterales, a lo que se le suma además las amenazas del narcotráfico.

---

<sup>9</sup> Al respecto es interesante revisar la movilización estudiantil por el fin del lucro en la educación chilena (2011)



## **“El Rol de las ONGs en apoyo a los Estados para implementación de Sistemas Nacionales de Promoción y Protección de Derechos del Niño en la región de América Latina y El Caribe”**

Hacia finales de nuestra década se escucha<sup>10</sup>, cada vez con más argumentos, la necesidad de mejorar el desempeño efectivo de las instituciones públicas en temas de interés ciudadano, que cumplan la condición de contar con un efectivo control ciudadano. Veintitrés años después, comienza a instalarse como desafíos de las agencias de desarrollo la urgencia de la construcción de estatalidad que asegure universalidad de derechos humanos.

Estas consideraciones son útiles como marco general para entender los desafíos y tensiones que impone la construcción de sistemas nacionales de promoción y protección de derechos niño, en tanto que el diagnóstico general es más menos el mismo: dificultad de los estados para pasar desde una lógica de necesidades a otra de derechos. Esta tensión genera diversas salidas, todas ellas de carácter parcial, fragmentario o retórico a todo nivel (de comprensión de la realidad y la problemática de derechos de la niñez, de gestión institucional, de coordinación pública, etc.)

Aun cuando se perciben avances en la Región, la piedra de tope sigue siendo la falta de integralidad de dichos SNPPDN. Esta tiene relación con la dificultad de los estados de compatibilizar políticas universales de promoción y protección de derechos y políticas especializadas para la niñez y adolescencia; de impulsar servicios integrales y de asegurar la participación de NNAS como actores sociales, desplegando para ello mecanismos de coordinación y rectoría capaces de contribuir a generar condiciones de realización de derechos de todas y todos los niños y adolescentes. Lo que afecta finalmente la eficacia de los Estados para enfrentar los desafíos de protección y promoción de derechos de NNA a los que están obligados.

### **Una Visión en la Construcción de SNPPDN en la Región**

Claramente, los sistemas nacionales de derechos del Niño, son producto de las innovaciones prácticas, producidas del cruce entre estas nociones de doctrinarias, con los marcos normativos nacionales y los marcos reales construidos de la dimensión político institucional sobre la promoción y protección de derechos y sus mecanismos de garantía.

De esta forma, las orientaciones operativas de los sistemas nacionales de derechos del niño, intentan configurar un modelo con enfoque de derechos para la aplicación de la CDN, los que en su conjunto constituye una operacionalización de los principios de derechos humanos y la doctrina de protección integral de derechos del Niño en cada contexto nacional.

Así entonces, no es de extrañar que durante la primera década de la CDN, la operatividad de los sistemas de protección integral de derechos, se jugara en el establecimiento de marcos jurídicos coherentes con la CDN.

Podría afirmarse que el énfasis sistémico en la materialización de los sistemas de protección integral de derechos de la Niñez, surge a partir de la constatación de que la existencia de marcos legales coherentes no es suficiente para generar condiciones de realización de derechos todas y todos los niños. Hecho que viene instalarse con fuerza durante la segunda década de la CDN, y que refuerza e impulsa el Comité de Derechos del Niño con la Observación General N° 5.

En el año 2003, el Comité de Derechos del Niño, redacta la Observación General N° 5 sobre medidas generales de aplicación de la CDN. A través de estas, ayuda a la reflexión en torno a los criterios o elementos relevantes para el diseño de estrategias nacionales orientadas a hacer

---

<sup>10</sup> Se refiere a la década del 2000

**“El Rol de las ONGs en apoyo a los Estados para implementación de Sistemas Nacionales de Promoción y Protección de Derechos del Niño en la región de América Latina y El Caribe”**

realizables los derechos del niño, en vista a las responsabilidades jurídicas asumidas por el Estado con la firma de este tratado internacional.

De acuerdo a la nomenclatura que utiliza el sistema de Naciones Unidas, se hace referencia a la construcción de una “estrategia nacional para la implementación de la CDN”, la cual propone como elementos constituyentes un marco normativo de acción, una coordinación de actores a nivel central y de estructura descentralizadas, instrumentos de planificación, mecanismos de vigilancia independientes, inversión, recolección de datos y estrategias de difusión y capacitación coherentes a los principios doctrinarios de la CDN, todo en un marco de diálogo y participación de la sociedad civil –incluidos NNAS- en las decisiones que le compete al Estado poner en marcha.

La forma en que en la región comienza a “configurar” esta estrategia, se denominó en un primer momento Sistemas Nacionales de Derechos del Niño o simplemente Sistemas de Infancia.

Principalmente estas estrategias, comprendidas operativamente como “sistemas”, fueron modeladas desde la práctica, por organizaciones internacionales y naciones de la Sociedad Civil a partir del primer quinquenio de ratificación de la CDN hasta la fecha.<sup>11</sup>

Lo que empieza a instarse con mayor profundidad es la importancia de la noción de sistema como medio y proceso para la integralidad de las prácticas de protección y promoción de derechos. Así, desde el punto de vista de su dinámica, hace referencia a la necesidad de articular un espacio público capaz de generar el ejercicio de todos los derechos para todos los niños. En ella la integralidad se construye a partir de los aportes coordinados de todos los servicios del estado y de la participación de actores diversos incluidos los niños, niñas y adolescentes, en todos los niveles de organización territorial y administrativa del estado.

En donde además, las garantías de interés superior del Niño, estarían dadas a partir de la conducción de la coordinación (entre rector), la que para ser eficiente en el marco de la estructura del Estado debiese ubicarse en el más alto rango en dicha estructura política institucional.

Solo será a partir de la constatación de los mecanismos diferenciados del Estado para proteger derechos y para promoverlos, en que se empieza incorporar el término “sistemas nacionales de protección y promoción de derechos”, claramente tensionadas por las definiciones de políticas de focalización que comienzan a masificarse en la región hacia fines del siglo XX.

---

<sup>11</sup> Revisar con detención en el anexo de casos, la experiencia de Rada Barden en Perú desde 1993 y su desarrollo en posterior en otros países de la región

Cuadro N°7 Fundamentos teórico-conceptuales SNPPDN



De esta forma, será durante la segunda década de la CDN, cuando se asienta la idea de que construir SNPPDN es el camino que se quiere y requiere recorrer. Se cuenta con una comprensión evaluativa de los procesos de adecuación de la CDN en los países de la Región y se desarrolla un diagnóstico inicial que permite identificar desafíos de mejoramiento de dichos SNPPD.

Las ideas bases que surgen de la evaluación comprensiva del proceso de construcción de SNPPDN permiten reconocer que el proceso de ajuste de la CDN marcos legales, primaron esfuerzos teóricos que distaban demasiado de las capacidades instaladas de los estados y que además no habían estado insertas en procesos amplios de reflexión y debate nacional. El resultado de estos procesos permitió la creación de marcos legales muy progresistas, pero que difícilmente pudieron llevarse a la práctica.

Más allá entonces de la mera discusión legal, los esfuerzos de perfeccionamiento de los SNPPDN, enfrentan el desafío de generar políticas económicas y financieras, políticas sociales y administración y participación pública – incluida la de los NNAs en esta tercera década desde (Maurás, 2011<sup>12</sup>) como base para la realización de los DDNN.

## 1. Elementos de producción histórica de los sistemas nacionales de protección y promoción de Derechos del niño

Lo que hoy llamamos sistemas de promoción y protección de derechos, o lo que de manera más simple y directa se llamó sistemas nacionales de derechos del niño durante los 90, son producto de sistemas políticos, económicos, sociales y culturales como también de procesos de

<sup>12</sup> Mauras, M (2011). Public Policies and Child Rigst: Entering the Third Decade of the Convention on the Rights of the Child. The ANNALS of American Academy of political and Social Science 2011. 633:52. En <http://ann.sagepub.com/content/633/1/52>

**“El Rol de las ONGs en apoyo a los Estados para implementación de Sistemas Nacionales de Promoción y Protección de Derechos del Niño en la región de América Latina y El Caribe”**

construcción de mentalidades que no solo refieren a la teorización y práctica jurídica del derecho en general, sino que también de derechos humanos en particular.

En su devenir, la noción de sistema nacional de promoción y protección de derechos del niño, remite simbólicamente al compromiso de los estados de romper con las prácticas tutelares dirigidas a las infancias instaladas por más de 100 años, hecho que simbólicamente instala con la pronta ratificación de la CDN en la Región.

Sin embargo, en la práctica, este mismo “hecho” obliga a enfrentar el problema de dotar de enfoque de derechos a los “sistemas” (políticas, programas, institucionalidad, etc.) cuyos usuarios finales son los niños, niñas y adolescentes con los que se vienen relacionando, en algunos casos, desde fines del siglo XIX, utilizando un gran aparataje tutelar.

De esta forma, los SNPPDN, deben atender a la realidad de vida de los niños y niñas a fin de garantizar su dignidad y desarrollo integral. Para ello, debe enfrentarse a sus propias prácticas instaladas de políticas de protección social, y sus fundamentos ideológicos, técnicos, financieros, de recursos humanos, etc., que no necesariamente se fundan en la doctrina de derechos humanos, ni en el paradigma de la protección integral.

Así entonces, desde la perspectiva de su constitución, los SNPPDN; se originan desde una voluntad de cambio revolucionario, en el sentido de voluntad de cambio radical de compromiso de las infancias y sus derechos a propósito de la CDN. Para su asentamiento, y materialidad práctica, requieren de un proceso de cambio comprensivo que sea capaz de sentar las condiciones para que estos sean posibles.

De esta forma, aún cuando la CDN en la Región constituye un hito de gran relevancia (Redlamyc, 2010), resulta interesante reflexionar sobre el contexto en el cual sus procesos de nacionalización se insertan, para entender cómo se negocian los enfoques conceptuales y sus implicaciones prácticas en la construcción de Sistemas nacionales de promoción y protección de derechos de la Niñez.

En este sentido, habría que tener presentes a lo menos dos grandes dimensiones en los procesos de producción de SNPPDN: por una parte, aquellas que constituyen y dan sentido a la existencia de dichos sistemas, vale decir la situación de derechos de NNAS y por otra condiciones de acción estatal, expresada en los modos de acción frente a niñez para realización de sus derechos. Revisamos algunos elementos a continuación.

**a) *El contexto de vida de niños y niñas en América Latina y El Caribe***

América latina en los últimos 20 años se ha visto enfrentada a una nueva paradoja: regímenes democráticos instalados en contextos de pobreza y profunda y creciente desigualdad.

**“El Rol de las ONGs en apoyo a los Estados para implementación de Sistemas Nacionales de Promoción y Protección de Derechos del Niño en la región de América Latina y El Caribe”**

1 de cada 3 están pobres (33%)

1 de cada 8 viven en extrema pobreza (13%) /CEPAL (2008)

5 DE LOS 10 PAISES MÁS DESIGUALES DEL MUNDO ESTAN EN AMERICA LATINA (BRASIL)

La quinta parte más rica recibe cerca de tres quintas partes del ingreso total, la quinta parte más pobre recibe tan solo el tres por ciento. (Banco Mundial, 2008)

En este crítico escenario, la situación de los NNAS refleja un proceso impactante de infantilización de la pobreza. Casi 81 millones de menores de 18 años viven en pobreza en América Latina (casi la mitad del total de la región), mientras que uno de cada cinco infantes sufre la pobreza extrema (CEPAL-Unicef, 2010)<sup>13</sup>.

En las zonas urbanas de la región se estima que viven cerca de 132 millones de niños, de los cuales un 9% viven en pobreza extrema; mientras tanto, en las zonas rurales habitan 53 millones de infantes, pero la pobreza extrema alcanza al 39%. Lo que equivale a decir que en las zonas rurales, tres de cada cuatro niños viven en pobreza, mientras que en las zonas urbanas uno de cada tres está en esta situación.

En el caso de las personas indígenas, su sola condición de habitantes originarios parece marcar su camino de pobreza, pues mientras en la región el 45% de los niños son pobres, entre los indígenas este porcentaje se eleva a un 63.3% y más de la mitad (36.1%) viven en la pobreza extrema. Esto se refleja en el hecho que en la región 1 de cada 3 niños indígenas y afro descendientes vive en extrema pobreza y 2 de cada 3 en pobreza; en las zonas rurales, 9 de cada 10 niños indígenas son pobres y 6 de cada 10 son extremadamente pobres.

El mismo estudio de CEPAL Unicef (2010), señala que uno de cada tres niños en situación de pobreza extrema se ve atropellado gravemente en más de un derecho fundamental.<sup>14</sup>

Desde la perspectiva de los derechos incumplidos para los niños en América Latina y el Caribe 2,3 millones de niños tienen bajo peso para la edad, y 8,8 millones de niños están afectados por la desnutrición crónica.

En tanto que, los niños indígenas y afrodescendientes presentan en mayor medida privaciones vinculadas al acceso a la educación y la información.

Claramente, los niños son los más perjudicados por la falta de ingresos en sus hogares. El porcentaje de niños, niñas y adolescentes que viven en hogares pobres es mayor que el de los adultos. Casi la mitad de los niños latinoamericanos y del Caribe vive en hogares con ingresos

<sup>13</sup> CEPAL-UNICEF, 2010. Pobreza Infantil en América Latina.

<sup>14</sup> La metodología por el estudio de pobreza infantil (CEPAL-Unicef 2010) aborda seis grandes dimensiones del bienestar infantil y establece dos umbrales que definen las situaciones de privación extrema y moderada en cada una de ellas. Las dimensiones consignadas, vinculadas a derechos fundamentales específicos de los niños, son: i) nutrición; ii) acceso al agua potable; iii) acceso a saneamiento; iv) condiciones de la vivienda; v) acceso a educación; y vi) acceso a información.

**“El Rol de las ONGs en apoyo a los Estados para implementación de Sistemas Nacionales de Promoción y Protección de Derechos del Niño en la región de América Latina y El Caribe”**

insuficientes para satisfacer las necesidades básicas, lo que afecta en especial a los más pequeños.<sup>15</sup>

A este escenario de pobreza se le suma el la desigualdad social. Según reportaba el Banco Mundial en el 2003, el decil más rico de la población de América Latina y el Caribe se queda con el 48% del ingreso total, mientras que el decil más pobre sólo recibe el 1,6%. Por su parte, en las naciones industrializadas el decil superior recibe el 29,1% mientras que el decil inferior recibe el 2,5%. La desigualdad en América Latina y el Caribe fue superior en 10 puntos GINI respecto de Asia; en 17,5 puntos respecto de los 30 países de la OCDE y en 20,4 puntos GINI respecto de Europa oriental. (Banco Mundial, 2003)<sup>16</sup>.

Para el 2010, PNUD seguía informando que América Latina y el Caribe (ALC) es la región más desigual del mundo. La desigualdad indica no sólo es alta, sino también muy persistente, a pesar de los importantes avances recientes en logros sociales, los cuales se reflejan en la evolución del índice de desarrollo humano (IDH).<sup>17</sup>

Claramente en nuestra región, pobreza y desigualdad se traducen en violencia. Pese a los avances hechos en la región por parte de los Estados, que se obligan a través de la ratificación de instrumentos internacionales, y pese a la mejora de las condiciones de vida de los niños y adolescentes, todavía hoy miles de niños siguen esperando el reconocimiento de su derecho a vivir una vida digna, libre de violencia y a la protección frente a cualquier forma de abuso o explotación.

La violencia física y psicológica que sufren los niños y niñas incluye las ejecuciones extrajudiciales, las torturas, los tratos o penas inhumanos o degradantes, los castigos físicos aún en el seno familiar, el abuso sexual, la explotación sexual, la trata y el tráfico.

La falta de sistemas de información sobre la magnitud de la violencia por cada tipo de comportamiento violento tanto a nivel nacional como local no contribuye al desarrollo de mejores intervenciones para su prevención y control.

---

<sup>15</sup> Casi 34 millones de niños, niñas y adolescentes viven en hogares indigentes, de ellos 10,9 millones tienen entre 0 y 6 años.

<sup>16</sup> Banco Mundial, 2003-Desigualdad en América Latina y El Caribe.

<sup>17</sup> Desde 1990 el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) utiliza el IDH como la principal herramienta para medir el desarrollo humano. Este índice fue diseñado para registrar avances en tres dimensiones fundamentales: vivir una vida larga y saludable (dimensión medida por la esperanza de vida al nacer), la adquisición de conocimientos valiosos para el individuo y la sociedad (dimensión medida por las tasas de alfabetización y de matriculación escolar) y la disponibilidad de los ingresos necesarios para mantener un nivel de vida digno (dimensión medida por el producto interno bruto –PIB– per cápita ajustado por paridad del poder de compra). Para cada una de esas tres dimensiones se calcula un índice, y el promedio simple de los tres índices da como resultado el valor global del IDH. Para información detallada sobre la elaboración del IDH y otros indicadores de desarrollo humano utilizados en este Informe, ver la sección de notas técnicas en los anexos finales.

**“El Rol de las ONGs en apoyo a los Estados para implementación de Sistemas Nacionales de Promoción y Protección de Derechos del Niño en la región de América Latina y El Caribe”**

Cada año más de 6 millones de niños/as sufren abuso severo en los países de la región y más de 80,000 mueren a causa de la violencia doméstica<sup>18</sup>. Un 10% y un 36% de las mujeres, según el país, han sido objeto de violencia física o sexual.<sup>19</sup>

Según el Instituto Interamericano del Niño, en América Latina aproximadamente 2 millones de niñas y niños son explotados sexualmente<sup>20</sup>. Estudios<sup>15</sup> realizados en Centroamérica muestran que las víctimas son de ambos sexos pero la mayoría son niñas; de las víctimas entrevistadas para estos estudios, el 57% han sido expulsados de sus familias y muchos han huido de sus hogares por problemas de maltrato y abuso; 79.1% de las víctimas fueron insertados en esta forma de explotación cuando tenía 15 años o menos; la mayoría no estudian. Las niños y niñas víctimas sufren violencia física, agresiones sexuales, enfermedades de transmisión sexual incluido VIH/SIDA y abortos clandestinos.

En términos absolutos se estima que en América Latina y el Caribe mueren por homicidio entre 100,000 y 120,000 personas al año.<sup>21</sup>

El Caribe está en el primer lugar en lo que se refiere a homicidios en el mundo (30 por cada 100,000 anualmente), Sudamérica en el tercer lugar (26 por 100,000) y Centro América en el quinto (22 por 100,000).<sup>22</sup> Alrededor del 28,7% de las víctimas de homicidio en América Latina son adolescentes entre los 10-19 años de edad.

En América Central y México se calcula que existen en torno a 82,000 miembros de maras o pandillas con edades entre 13 y 29 años.<sup>23</sup> La falta de estadísticas fiables sobre el número de menores de 18 años involucrados en la pandillas y el mal manejo mediático y político que se hace del tema en algunas ocasiones, ha llevado a crear un clima de opinión que responsabiliza a los jóvenes, y en particular a los pobres, del aumento de la inseguridad y violencia en la región.<sup>24</sup>

Los procesos represivos y “de mano dura” puestos en marcha por los gobiernos de Centroamérica para luchar contra la delincuencia juvenil, en algunos casos violan los derechos humanos, y no se ha demostrado que hayan tenido impacto en los niveles de seguridad ciudadana porque no atacan las causas estructurales del problema: inequidad, exclusión y falta de oportunidades para los jóvenes y sus familias, entre otras.

Si se considera además que en situaciones de catástrofes el 50% de los afectados son niñas, niños y adolescentes, los desafíos que enfrentan los SNPPDN aparecen amplios, diversos y de gran complejidad.

---

<sup>18</sup> Violence in Latin America and the Caribbean. A Framework for Action. Technical Study Sustainable Development Department Inter-American Development Bank. 1999

<sup>19</sup> Violencia, Crimen y Desarrollo Social en América Latina y el Caribe: M Buvinic, A. Morrison y MB Orlando. Banco Interamericano de Desarrollo. 1999

<sup>20</sup> Boletín del IIN, OEA, 1998.

<sup>21</sup> Guía para la vigilancia epidemiológica de violencia y lesiones. Concah Eastman y Villaveces. Organización Panamericana de la Salud. 2001

<sup>22</sup> Pinhero, P (2006). Estudio Mundial sobre la Violencia contra los Niños

<sup>23</sup> Central America and Mexico gang assessment. USAID Bureau for Latin America and Caribbean Affairs, April 2006

<sup>24</sup> Los datos oficiales de algunos países como Honduras, El Salvador y Panamá indican que los porcentajes de delitos cometidos por niños, niñas y adolescentes oscilan entre un 5 y un 10% del total y la mayoría son delitos menores como robos.

**“El Rol de las ONGs en apoyo a los Estados para implementación de Sistemas Nacionales de Promoción y Protección de Derechos del Niño en la región de América Latina y El Caribe”**

Sin embargo, si se pone atención a los elementos de producción de las vulneraciones de derechos de NNAS queda de manifiesto la importancia estratégica de los abordajes sobre pobreza, violencia y prevención y gestión de catástrofes como un núcleo duro de articulación de los SNPPDN, pero como revisaremos más adelante con detención, la clave resulta dotar de integralidad a la comprensión de estas problemáticas y sus respectivos abordajes.

**b) *Protección social V/S a la protección de los derechos humanos de NNAS***

Un elemento interesante en nuestro contexto de producción regional es que los sistemas de protección social nacen en contextos de dictaduras y democracias impuestas y se han visto presionadas por una ciudadanía crítica a la ausencia de políticas redistributivas de sus Estados.

Por esto, la revisión de las tendencias de evolución y desarrollo de las políticas de protección social son relevantes para nuestra discusión, así como también el propio contexto de vida de niños, niñas y adolescentes en nuestra región, como mencionamos más arriba.

En términos amplios el desarrollo de los sistemas de protección social en el estado moderno forma parte de la aceptación de la pobreza como una “cuestión social” que se inserta en las políticas públicas. La emergencia de la cuestión social es parte del proceso más general del desarrollo del capitalismo, en donde las relaciones sociales y económicas han sido afectadas por procesos de industrialización y urbanización, que rompieron las formas tradicionales de autoridad y de solidaridad, generando nuevos actores colectivos con nuevas demandas políticas.-

En América Latina, las políticas de protección a la infancia a inicios del siglo XX, se fundan en el modelo de irregularidad social que desde un sustento científico positivista cuestiona desde el Estado, el asistencialismo y la caridad privada, argumentando la importancia de la responsabilidad del Estado en materia de distinción de la normalidad y proceso de normalización.

La siguiente cita del Ministerio de Justicia del año 1923, acerca de los reformatorios de menores de Brasil, Argentina y Chile, ayuda a graficar los supuestos que movilizaban la acción científica de estos estados.

Piensen los Poderes Públicos y la Sociedad que cada niño desvalido será el hombre de mañana que junto con otros parias formarán un elemento pensante y de acción que ayudará a socavar los cimientos en que descansa la paz y tranquilidad del país. Que levantará sus puños amenazantes, contra esta sociedad, que no hizo otra cosa que vendar sus heridas momentáneamente, para que ese cuerpo resistiera más tarde todas las miserias y las injusticias.

Informe de Froilán González, año 1923, Vol. 3230

Como señala, Ana María Farías (2010) en la base del modelo de irregularidad social nos encontramos con enfoques positivistas, influenciados por las reformas de protección a la infancia europeas y norteamericanas: programas correccionales, encierro, disciplina y trabajo, que se expresan en métodos científicos de atención (el diagnóstico, la observación, el examen a las



**“El Rol de las ONGs en apoyo a los Estados para implementación de Sistemas Nacionales de Promoción y Protección de Derechos del Niño en la región de América Latina y El Caribe”**

condiciones de vida), que a su vez proponen una doctrina de crianza que reemplaza los ideales del castigo por los de corrección a través de la educación y el trabajo y que despliega para ello una metodología institucionalizante de intervención a través de la internación continua.

Constantemente se plantea que la CDN, vino a reemplazar el paradigma de protección integral de derechos de la Niñez, reconociendo al niño como sujeto social de derechos, y reconociendo la relevancia de generar condiciones especiales para asegurar su desarrollo integral, sin discriminación y a través de la afirmación positiva de su autonomía progresiva, y con ello, como un actor clave en su propio proceso de desarrollo y el de sus comunidades.

Lo que no se ha dicho, es como esta nueva visión paradigmática podía articularse en contextos legales, institucionales y de políticas públicas de estados nacionales insertos en procesos amplios de globalización capitalistas, y con políticas estructurales severas que desarrollan en su mayoría enfoques de protección social caracterizados por la focalización, especialización, y donde priman las transferencias monetarias directas.

Los sistemas de protección que se han desarrollado en la Región, se caracterizan por cinco modos de entender la relación del estado con aquellos considerados como objeto de protección social:

- 1.-La Doctrina de la Situación Irregular donde “el pobre es un irregular”.
- 2.-Un orden tutelar pensado para conservar el orden impuesto, que sirve como referencia para el control de los conflictos sociales. Son parámetros puestos a la política social que no puede desbordar el orden tutelar establecido
- 3.-Las políticas de normalización o de rehabilitación.
- 4.-Políticas compensatorias
- 5.- Políticas sociales vinculadas a políticas criminales, en otras palabras, la criminalización de toda la deferencia social o todo desorden, la construcción del eje social punitivo.

De esta forma, resulta importante hacer notar que no todos estos sistemas nacionales de promoción y protección de derecho del Niño, terminan se insertándose en el marco de políticas globales de protección social de derechos, existiendo “espacios borrosos” que favorecen la reinstalación de tendencias regresivas en donde las viejas nociones que configuraron la doctrina de la situación irregular, el orden tutelar, las políticas de normativización y rehabilitación, o las más recientes políticas compensatorias y de criminalización de la desigualdad social que contribuyen a la construcción de un eje social punitivo.

A lo anterior, habría que agregar, por una parte, la tendencia a la privatización de la protección social con el pretexto de que el estado se ha vuelto ineficiente, en un contexto que limita y disminuye la capacidad del Estado social para operar y, por otra, la emergencia de programas de transferencia monetaria directa que condicionan subsidios asistenciales al cumplimiento de ciertas responsabilidades de parte de los usuarios<sup>25</sup>, instalando una aparente idea de corresponsabilidad que valdría la pena revisar.

---

<sup>25</sup> Véase el caso de México, Argentina, Panamá y Chile.

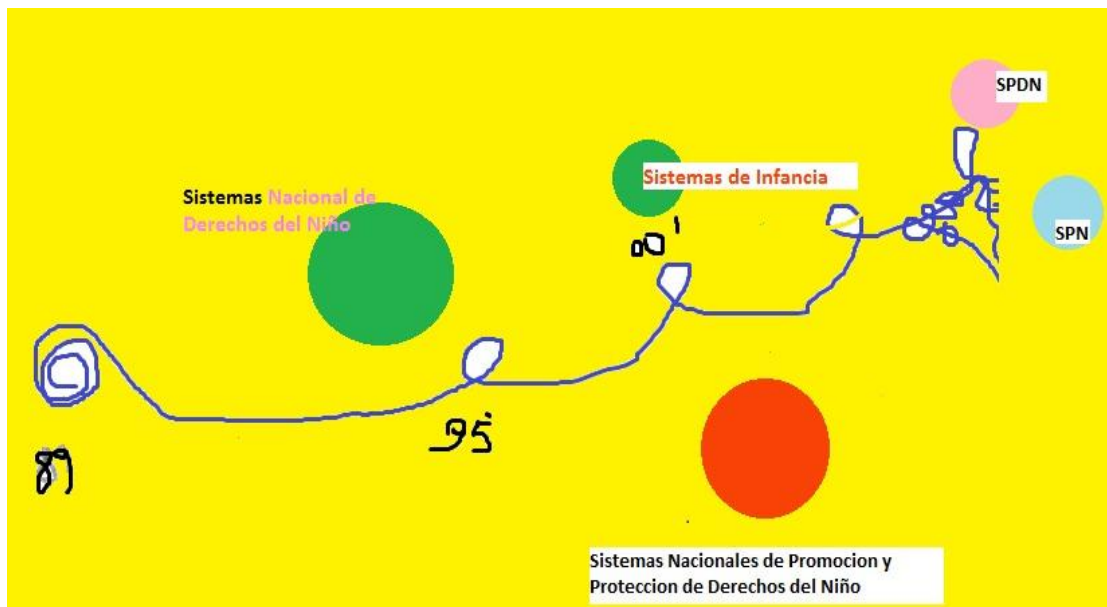
**“El Rol de las ONGs en apoyo a los Estados para implementación de Sistemas Nacionales de Promoción y Protección de Derechos del Niño en la región de América Latina y El Caribe”**

Esta situación tiene su correlato en la evolución de los conceptos para referirse a los mecanismos y las dinámicas a través de las cuales el Estado y la sociedad, garantizan el desarrollo de vidas dignas para niños, niñas y adolescentes.

A comienzos de la década de los 90 se habla de sistemas nacionales de derechos del niño, y a partir del año 2000, vemos que el concepto que se ha instalado, cada vez más indiferenciadamente, como “sistemas de infancia”, “sistemas nacionales promoción y protección de derechos del niño”, “sistemas de protección de derechos del niño”, “sistemas de protección del niño”.

Nótese que la última conceptualización nada refiere a la doctrina de protección integral de derechos que la CDN propone y a la que los estados se comprometieron a asegurar, perdiéndose la noción de derechos y de integralidad en esta tendencia de homogenización conceptual.

**Cuadro N°6 Evolución del uso conceptual de sistema de derechos del niño**



Entre los efectos más directos de esta fragmentación de las políticas sociales, está lo que Cusianovic (2011)<sup>26</sup> describe como la balcanización de los sistemas de protección y promoción de derechos del Niño, lo que permite describir con mucha claridad las enormes dificultades que existen para coordinación intersectorial, tanto en la rectoría como en modo de articulación de actores diversos, incluyendo la generación de mecanismos de inclusión de NNA en la promoción y protección de sus derechos.

<sup>26</sup> Ponencia Encuentro Regional “La participación de las ONG en la implementación de los Sistemas Nacionales de Promoción y Protección de Derechos del niño (SNPPDDNN) en la Región de América Latina”. Organizado por Save The Children y Redlamyc, entre el 20 y el 22 de julio de 2011 en Lima, Perú.

## **2. Conceptos teóricos a la base**

Los elementos de producción del contexto histórico ayudan a relevar la importancia de los sentidos y alcances conceptuales y operativos a la base de lo que conocemos como “Sistemas Nacionales de Promoción y Protección de Derechos del Niño” (en adelante SNPPDN), requiere de la revisión de las influencias paradigmáticas, doctrinarias y de fundamento filosófico que les dan fuerza y significado, así como del esfuerzo para comprender como estos conceptos han ido evolucionado en el transcurso de estos 22 años de ratificación de la CDN, en su dinámica de interacción y apropiación nacional.

La primera referencia obligatoria es la propia Convención de Derechos del Niño (CDN), la que especifica en sus artículos 4°, 42° y párrafo 6 del Art. 44 las condiciones mínimas necesarias para que los estados implementen la CDN en sus contextos nacionales.

En el sentido más estricto los SNPPDN, se fundan en las nociones paradigmáticas y de fundamentación filosóficas que se sustentan en la doctrina de derechos humanos y en el paradigma de protección integral de derechos del Niño.

La noción de sistema remite a la idea de formas de funcionamiento dinámicas e interdependientes, más parecido a las representaciones “orgánicas” que de “maquinas”. Esta primera diferenciación permitirá a introducir cuatro elementos identitarios de los SNPPDN (Cusianovic, 2011)<sup>27</sup>:

- Son procesos dinámicos que remiten a la idea de una permanente construcción.
- Su relevancia está dada por el carácter público y político que le atribuyen los niños y niñas.
- Para que funcionen, las condiciones son la escucha a Niñas y Niños, y su carácter público, nos convoca a todos. Esto es, supone un diálogo entre el estado y la ciudadanía infantil.
- En tanto que los Derechos humanos no son solo un arma de defensa contra el abuso de poder, sino que también un proyecto de vida y sociedad, los sistemas que se articulan no pueden únicamente estar orientados a reparar los daños que el abuso de poder produce, sino que su espíritu debe contribuir a la construcción de dichos proyectos de vida y sociedad.

### **a) La Doctrina de Derechos Humanos**

La primera distinción importante respecto de los SNPPDN, podría parecer bastante obvia, pero es necesaria. Se trata proteger y promover derechos, lo que es distinto de proteger a los niños, niñas y adolescentes.

Dicho de otra forma, los SNPPDN representan la materialización de las responsabilidades jurídicas de los estados para la realización de los derechos de NNAS, y con ello su responsabilidad en la generación de las condiciones de dignidad, desarrollo, libertad, diversidad para todos y todos los niños, en todo momento y en todo lugar.

---

<sup>27</sup> Ponencia presentada en el Encuentro Regional arriba citado.

## **“El Rol de las ONGs en apoyo a los Estados para implementación de Sistemas Nacionales de Promoción y Protección de Derechos del Niño en la región de América Latina y El Caribe”**

Esta presupone el reconocimiento de una base ética y moral que se sustenta en el Derecho (reflejándose en los instrumentos como declaraciones, tratados, protocolos, etc.) pero que se extiende más allá de él. Se basa en el reconocimiento de la universalidad de libertad, la dignidad y la igualdad de todas las personas sin excepción.

Los derechos humanos son entonces, universales, indivisibles, integrales, interdependientes, complementarios, irrenunciables, imprescriptibles, inviolables e inalienables, en la medida que como conquistas que son, el Estado ha de reconocer como inalienables e implícitamente exigibles por medio de garantías.

De esta forma, los derechos humanos son resultado de largas luchas sociales, por el reconocimiento de la dignidad que ha sido trasgredida producto de la desigualdad de poder. Son entonces, producto y procesos de concientización colectiva que obligan al estado a responsabilizarse.

La CDN trajo consigo el reconocimiento de los derechos de los niños como derechos humanos. En la base se encuentra el reconocimiento del niñas, niños y adolescentes, como sujetos de derechos, lo que además de sus implicancia jurídicas, tiene el efecto de posicionar a los otros- (nosotros lo adultos) cara a cara con una persona concreta e integrada. El niño, se hace reconocible como persona, igual en lo general y diferente en lo propio y específico infantil.

### **b) El Paradigma de Protección Integral de Derechos del Niño.**

Un elemento que conviene de recordar es que la categorización del paradigma o doctrina de protección integral de derechos del niño, ha sido producto de elaboraciones teóricas latinoamericanas posteriores a la ratificación de la Convención Internacional, que no aparece en el ámbito europeo o norteamericano (García Méndez, 1997).

Más que ser una doctrina científica, el paradigma de protección integral de Derechos del Niño, se constituye como una especie de “clave hermenéutica” (Nogueira, 2011), vale decir, un modo particular de interpretar la CDN y toda la normativa internacional pertinente.

Dicho paradigma constituye un intento de sistematización de varias teorías emergentes en el campo del derecho, la normativa jurídica, de la ciencia política, de la sociología, de la psicología, de la pedagogía y de otros campos del saber, o como “variadas explicaciones de los discursos que justifican nuevas prácticas, en busca de una teoría unificadora.

Desde el punto de vista Jurídico, Mary Beloff (1998) plantea que “el sistema de la protección integral de derechos de los niños” surge de la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño, de instrumentos específicos regionales y universales de protección de derechos humanos y de otros instrumentos internacionales que, sin tener la fuerza vinculante que tienen para el Estado los tratados, representan la expresión de acuerdos e intenciones de la comunidad internacional en esta materia y, por lo tanto, son aplicables en la interpretación de los tratados y en el diseño de las políticas de los Estados miembros de la Organización de las Naciones Unidas - y devienen obligatorios en la medida en que se conviertan en costumbre internacional“. A saber:

**“El Rol de las ONGs en apoyo a los Estados para implementación de Sistemas Nacionales de Promoción y Protección de Derechos del Niño en la región de América Latina y El Caribe”**

- Convención Internacional sobre los Derechos del Niño (20/11/89)
- Reglas mínimas de las Naciones Unidas para la Administración de la Justicia de Menores, conocidas como reglas de Beijing (29/11/85)
- Reglas de las Naciones Unidas para la Protección de los Menores Privados de Libertad (14/12/90)
- Directrices de las Naciones Unidas para la Prevención de la Delincuencia Juvenil, conocidas como Directrices de Riadh (14/12/90)

En tanto derecho, el paradigma de la protección integral, debiese reflejarse en la ley a lo menos en los siguientes aspectos (Beloff, 1998).

En primer lugar, se definen los derechos de los niños y se establece que en caso de que alguno de esos derechos se encuentre amenazado o violado, es deber de la familia, de la comunidad y/o del Estado restablecer el ejercicio concreto del derecho afectado a través de mecanismos y procedimientos efectivos y eficaces tanto administrativos cuanto judiciales, si así correspondiere. (Por eso desaparecen las vagas y antijurídicas categorías de “riesgo” “peligro moral o material”, “circunstancias especialmente difíciles”, “situación irregular”, etcétera).

Segundo, se establece, en todo caso, que quien se encuentra en “situación irregular” cuando el derecho de un niño o adolescente se encuentra amenazado o violado, es alguien o alguna institución del mundo adulto (familia, comunidad o Estado).

Tercero, se distinguen claramente las competencias de las políticas sociales de la cuestión penal, planteando la defensa y el reconocimiento de los derechos de los niños y los jóvenes como una cuestión que depende de un adecuado desarrollo de las políticas sociales.

Las políticas se caracterizan por estar diseñadas e implementadas por la sociedad civil y el Estado, por estar descentralizadas y focalizadas en los municipios como cuarto aspecto.

El siguiente elemento se refiere al abandono de la noción de menores como sujetos definidos de manera negativa, por lo que no tienen, no saben o no son capaces, y pasan a ser definidos de manera afirmativa, como sujetos plenos de derecho.

Sexto, se desjudicializan cuestiones relativas a la falta o carencia de recursos materiales, supuesto que en el sistema anterior habilitaba la intervención de la jurisdicción especializada.

La protección es de los derechos del niño y/o el adolescente. No se trata como en el modelo anterior de proteger a la persona del niño o adolescente, del “menor”, sino de garantizar los derechos de todos los niños y adolescentes. Por lo tanto, y ello constituye un séptimo aspecto, esa protección reconoce y promueve derechos, no los viola ni restringe. También por ese motivo la protección no puede significar intervención estatal coactiva.

De la idea de universalidad de los derechos, se desprende que estas leyes son para toda la infancia y adolescencia, no para una parte. Por eso se dice que con estas leyes se recupera la universalidad de la categoría infancia, perdida con las primeras leyes para “menores”.

Ya no se trata de incapaces, medias-personas o personas incompletas, sino de personas completas cuya única particularidad es que están creciendo. Por eso se les reconocen todos los derechos que

**“El Rol de las ONGs en apoyo a los Estados para implementación de Sistemas Nacionales de Promoción y Protección de Derechos del Niño en la región de América Latina y El Caribe”**

tienen todas las personas, más un plus de derechos específicos precisamente por reconocerse el hecho de que están creciendo.

De ahí que de todos los derechos, uno que estructura la lógica de la protección integral sea el derecho del niño a ser oído y a que sus opiniones sean tenidas en cuenta.

La función del juez se jerarquiza, en tanto éste debe ocuparse de cuestiones de naturaleza jurisdiccional, sean de derecho público (penal) o privado (familia). El juez, como cualquier juez, está limitado en su intervención por las garantías.

En cuanto a la política criminal, se reconocen a los niños todas las garantías que les corresponden a los adultos en los juicios criminales según las constituciones nacionales y los instrumentos internacionales pertinentes, más garantías específicas. La principal, en relación con los adolescentes, es la de ser juzgado por tribunales con procedimientos específicos, y la de que la responsabilidad del adolescente por el acto cometido se exprese en consecuencias jurídicas absolutamente diferentes de las que se aplican en el sistema de adultos. Este reconocimiento de garantías es independiente del hecho de sostener que los niños y jóvenes son inimputables, como es el caso, por ejemplo, del Estatuto del Niño y del Adolescente de Brasil.

Se establece como consecuencia jurídica de la comisión de un delito por parte de un joven un catálogo de medidas, en el que lo alternativo, excepcional, ultima ratio y por tiempo breve es la privación de libertad. Estas medidas se extienden desde la advertencia y la amonestación hasta los regímenes de semi libertad o privación de la libertad en institución especializada. Deben dictarse por tiempo determinado.

Finalmente, se determina que la privación de libertad será una medida de último recurso, que deberá aplicarse por el tiempo más breve que proceda y, en todos los casos, por tiempo determinado como consecuencia de la comisión de un delito grave.

### **3. Tendencias, tensiones, tentaciones y desafíos a nivel teórico conceptual**

Las tendencias que comienzan a perfilarse en la actualidad en materia de SNPPDN ponen el acento en la necesidad de construir directrices básicas que permitan reconocer cuando se está frente a un SNPPDN.

Los criterios y claves para la construcción de SNPPDN desarrolladas por Save The Children<sup>28</sup> ponen de relieve once (11) elementos importantes para la instalación y marcha de un SNPPDN.

---

<sup>28</sup> Save The Children 2011. Claves para proteger a David de la Violencia. El papel de los sistemas nacionales de protección a la niñez.

**Cuadro N° 8**  
**Claves para un Sistema Nacional de Protección de la Niñez**



Como se gráfica más arriba, las claves y criterios importantes para la construcción de un SNPPDN, considera los siguientes aspectos:

- El Desarrollo de una estrategia nacional, política o plan de acción, con metas y plazos realistas y un plan de aplicación, para detener la violencia contra niños, niñas y adolescentes.
- Las leyes nacionales deben prohibir todas las formas de violencia contra los niños, niñas y adolescentes en todos los ámbitos, incluso en el hogar, y deben ser efectivamente aplicadas y supervisadas.
- Un organismo de coordinación a nivel nacional es responsable de la aplicación de la estrategia nacional y debe tener la capacidad de involucrar y coordinar a todos los sectores gubernamentales (bienestar social, salud, educación, justicia, etc.) a la sociedad civil, a los organismos internacionales, a las familias y a la niñez, en forma segura.
- El gobierno local tiene la responsabilidad primordial de garantizar servicios accesibles, preventivos y de respuesta, favorables a los niños, niñas y adolescentes, que incluyan

**“El Rol de las ONGs en apoyo a los Estados para implementación de Sistemas Nacionales de Promoción y Protección de Derechos del Niño en la región de América Latina y El Caribe”**

mecanismos de información y referencia, y programas de recuperación, rehabilitación y reinserción.

- El Estado debe establecer un sistema especializado de justicia centrado en la infancia, que garantice a niños, niñas y adolescentes el derecho de informar sobre la violencia que sufren, y que asegure la presentación de los perpetradores ante la justicia.
- Los Estados deben escuchar a los niños, niñas y adolescentes e involucrarlos directamente en el diseño y aplicación de políticas (y programas) que aborden la violencia que ellos experimentan. Las acciones de los propios niños para tratar el problema deben ser apoyadas.
- Un público consciente y solidario debe estar involucrado en los esfuerzos para prevenir el perjuicio contra la niñez y responder a los problemas de protección de los niños, niñas y adolescentes en sus comunidades, barrios, y en la sociedad en general.
- Todos los profesionales que trabajan con o para los niños, tales como policías, profesores, personal del gobierno, cuidadores, funcionarios judiciales, profesionales de la salud y trabajadores sociales deben estar capacitados para identificar la violencia, ubicar las referencias y contactos necesarios, y garantizar atención y confidencialidad. Deben proporcionarse medidas preventivas como información, campañas y capacitación sobre los derechos de niños, niñas y adolescentes, y protección y apoyo a los padres y cuidadores.
- Deben destinarse recursos adecuados y apropiados para detener todas las formas de violencia contra la niñez.
- El Estado es responsable de asegurar que los servicios y las respuestas sean efectivamente regulados y supervisados.
- El Estado es responsable de asegurar que los servicios y las respuestas sean efectivamente regulados y supervisados.

***a) Tensiones***

Por otro parte, este breve panorama conceptual permite situar tensiones relevantes en la construcción de sistemas nacionales de promoción y protección de derechos, así como también tendencia que aparece como tentaciones que aparentan resolver las problemáticas de fondo.

- ***Universalidad v/s focalización: La dificultad de traducción de principios de los derechos humanos y de derechos del Niño en la práctica de las políticas públicas, administración de justicia y la legislación nacional.***

Estas tensiones, se explican claramente por el contexto de producción de dichas políticas de protección social, y las profundas diferencias de los paradigmas dominantes en relación a la visión



**“El Rol de las ONGs en apoyo a los Estados para implementación de Sistemas Nacionales de Promoción y Protección de Derechos del Niño en la región de América Latina y El Caribe”**

de derechos humanos. El desafío central se instala en voluntad y capacidad de construir abordajes integrales desde el estado, de comprenderla y traducirla operativamente y en particular de poder conducir y gestionar la coordinación para que esta impacte de manera positiva en la realización de los derechos de NNA, aumento de la tensión intergeneracional producto de la exigibilidad de derechos desde los niños, niñas y adolescentes.

- **Protección de los Niños v/s realización de Derechos del Niño**

De acuerdo a como se vaya resolviendo la tensión recién descrita, es posible que se mantengan políticas orientadas a resolver las necesidades de la infancia (principalmente las de subsistencia), incluso refiriéndose a estas como derechos.

- **Ampliación de la conceptualización ciudadana de la efectivización de derechos como materialización de derechos económicos, sociales y culturales para todo la población.**

Más allá de las debilidades, o los usos adulto céntricos o legalistas de los derechos del niño, se constata en la vida de los NNA y sus comunidades, la convicción y la urgencia de organización y movilización en demanda por el reconocimiento de derechos colectivos de carácter económico, sociales y culturales. La educación, la recuperación de tierras ancestrales, las luchas por la no privatización del agua, o la devastación ambiental producto de interés económicos privados, se transforman en hitos de movilización de los mundos infantiles, juveniles y de la sociedad civil de base.

- ***Aumento de la tensión intergeneracional producto de la exigibilidad de derechos desde los niños, niñas y adolescentes.***

Quizás un elemento que precisa de mayor comprensión es que las y los NNJ, aunque con críticas contundentes, han ido asumiéndose como sujetos de derecho y actúan en base a su exigibilidad. En la medida que el impulso a los procesos de cambio cultural en la relación entre adultos y niños, han estado más centrados en la educación en derechos hacia los niños, aparecen resistencias de parte del mundo adulto que se traducen algunas veces, en respuestas de violencia y control, que imponen tensiones inter generacionales que obstaculizan el avance desde una perspectiva de respeto y dignificación del otro.

***b) Tendencias***

- **Referirse con nuevos conceptos a viejas prácticas.**

Uno de los efectos más concretos de la revolución simbólica que trajo consigo la adopción de la CDN se refleja en la rápida adopción del lenguaje de derechos en el trabajo con las infancias. Este cambio en el lenguaje no siempre se condice con el cambio en las prácticas, por lo que es posible constatar discursos de derechos que sustentan practicas tutelares, asistencialistas o de control social y/o criminalización infantil

**“El Rol de las ONGs en apoyo a los Estados para implementación de Sistemas Nacionales de Promoción y Protección de Derechos del Niño en la región de América Latina y El Caribe”**

- **Legitimación de los avances parciales en materia de “algunos” derechos y lógicas de retrocesos en la realización de todos los derechos, para todas y todos los niños y adolescentes.**
- **Reduccionismos hacia la protección de derechos como práctica posible de implementación de la CDN en los contextos nacionales.**

Lo que conlleva la pérdida de los fundamentos doctrinales de los derechos humanos, en la medida que se niega su interdependencia, y trasgrede el principio de no discriminación. En la práctica se traduce en la incompatibilidad de políticas universales y políticas especializadas de promoción y protección de derechos del Niño, y en los sentidos de fondo se deja entrever que es posible proteger los derechos, sin la promoción de estos, lo que implica abandonar el principio de participación.

- **Privatización de la protección de derechos del niño, ante la ineficiencia del estado.**

Antes las dificultades y paradojas que se presentan a los Estados en la construcción de SNPPDN, las políticas públicas optan por la externalización de servicios, de gestión, de coordinación a la sociedad. Esto pone en jaque la responsabilidad del Estado el proceso de rendición de cuentas, en a la vez que coopta el rol de incidencia de la sociedad civil, al quedar atrapada en zonas intermedias de implementación de políticas públicas y contraloría social.

Estas tendencias dan cuenta de apertura a la posibilidad de abandonar el sustento paradigmático de derechos humanos (el principio de universalidad, interdependencia, rendición de cuentas, participación), entendiendo como una vía de salida la negociación de “partes” de derechos.

***c) Desafíos a nivel teórico conceptual***

El desafío que surge entonces se juega en la posibilidad de hacer aprehensibles los fundamentos de derechos humanos y traducibles en un lenguaje operativo y útil para a los estados, que permita un posicionamiento claro.

Esto requiere de identificar, a la luz de los recursos nacionales existentes, los elementos necesarios para la construcción de los sistemas. Para ello es clave la identificación de los criterios constitutivos base de un SNPPDN (a nivel de objetivos, prioridades, estrategias, componentes), tanto a nivel de realización de Derechos de los Niños, como de gestión para la implementación de dichos sistemas.

## **VII. Estado del arte en materia de sistemas de protección y protección de derechos del niño en América Latina y El Caribe**

### **1. El desafío de construir garantías de derechos humanos en América Latina y El Caribe: el proceso de construcción de sistemas nacionales de promoción y protección de los derechos del niño**

Sin lugar a dudas, para poder desarrollar una comprensión en profundidad en relación a cuál es el nivel de desarrollo que se ha alcanzado en la Región de los sistemas nacionales de promoción y protección de derechos, sería preciso una revisión tanto de las prácticas que se han desarrollado en estos últimos 21 años desde la ratificación de la CDN, como de los paradigmas, fundamentos ético filosóficos y políticas de desarrollo que han influido en a las decisiones legislativas, de justicia y de implementación de políticas sociales, así como de los cambios en la realización de los derechos de niñas, niños y adolescentes que se obtienen como consecuencia de dichas prácticas.

De esta forma, y siguiendo las reflexiones de Wanderlino Nogueira (2011)<sup>29</sup>, se precisa tanto una comprensión de las fundamentos a la base de los tomadores de decisión y administradores de la justicia y la política social, como de indicadores precisos para dar cuenta del cambio en la situación de la niñez y sus derechos, para lograr una comprensión evaluativa de los SNPPDN.

Esto último debería traducirse en indicadores que permitiesen superar visiones reduccionistas únicamente concentradas en la protección de derechos (entendido como acceso a la justicia) o como promoción de derechos (desarrollo de políticas públicas universales), debiéndose considerar a lo menos:

- a) El nivel de realización de los Derechos de niños, niñas y adolescentes alcanzado a través de programas y servicios en todas las áreas de la política pública.
- b) El nivel de realización de Derechos de niños, niñas y adolescentes alcanzado cuando estos fueron violados.
- c) El nivel de realización de esos derechos alcanzado a través de los sistemas de vigilancia/control social y rendición de cuentas.

Lo primero que se constata al iniciar esta revisión, es que fuera del ámbito del monitoreo y seguimiento de los instrumentos de derechos humanos, la discusión no es muy abundante, y se encuentra principalmente concentrada materia de investigación en institucionalidad, políticas públicas e inversión en infancia. Esto en gran parte, mediado por las agendas de las agencias de cooperación internacional y por las demandas internas del Estado asociada a la administración y gestión de los estados latinoamericanos.

Con todo, las investigaciones son pocas y se concentran en casos particulares, que hasta la fecha no permiten claramente configurar un escenario regional completo, ni menos aún consensuar un enfoque evaluativo y una práctica de evaluación coherente con el enfoque de derechos humanos.

---

<sup>29</sup> Nogueira, W(2011). “Duas décadas de direitos da criança e do adolescente no Brasil”. Assembleia Legislativa do Estado do Ceara y Conselho Estadual dos Direitos da Criança e Adolescente. CEDCA\_CE-julho, 2011

**“El Rol de las ONGs en apoyo a los Estados para implementación de Sistemas Nacionales de Promoción y Protección de Derechos del Niño en la región de América Latina y El Caribe”**

Sin embargo, resaltan elementos interesantes que ayudan a identificar claves de lectura más comprensivas del actual contexto de desarrollo de los sistemas nacionales de promoción y protección de derechos, lo que permite también valorar desde su contexto, las observaciones de los sistemas de vigilancia universal de Derechos del Niño.

En este sentido, la investigación de Susana Sottoli (2010) en materia de institucionalidad de infancia pone sobre la mesa algunos elementos que resultan importantes de considerar en esta discusión, a saber:

- a) Las Reformas legales e institucionales deben entenderse dentro de la especificidad del contexto político y social que tiene lugar: Estas principalmente se han relacionado en la región con contextos de retorno a regímenes democráticos y consecuente construcción de una nueva institucionalidad democrática (Brasil), la alternancia en el gobierno luego de décadas de gobierno de partido único (México) y las nueva orientación ideológica partidaria (Argentina, Uruguay).
- b) Lo que ha ido sucediendo es que ha ido emergiendo en la región una nueva institucionalidad que en consonancia con los principios de la CDN replantea el rol del Estado y establece nuevas relaciones con NNAS en su calidad de ciudadanos.
- c) La institucionalidad está dirigida a apoyar decididamente a las familias para garantizar que estas sean capaces de cumplir con sus responsabilidades de garantizar un entorno protector adecuado a NNAS.
- d) Los marcos legales son una condición necesaria, pero no suficiente para el desarrollo de procesos de cambio institucional y reorientación de políticas. Esto puede apreciarse en los lapsos considerables entre una y otra reforma (Argentina), la persistencia de una gran brecha entre la norma legal y su implementación institucional a nivel de políticas, así como la existencia de diferencias notables en relación al grado de especificidad marcado por la Ley para el diseño de la arquitectura institucional. (Desde categorías generales como en México, a normas detalladas como en Brasil y Argentina).
- e) En algunos casos el diseño de la política de infancia forma parte de una estrategia de desarrollo social más amplia. Con ello las políticas de protección especial se conectan con un aspecto más amplio de políticas universales, por lo que la atención en infancia deja de ser un asunto limitado a la atención de grupos vulnerables o de asistencia social. (Uruguay con el Plan de Equidad; Chile en el marco de la estrategia de protección social, Brasil en el marco de su estrategia de desarrollo social y ciudadanía social, Colombia en su estrategia nacional de bienestar social con enfoque de derechos).
- f) La descentralización y el espacio local aparece como espacio privilegiado de la acción de protección de derechos. Ambas tendencias: descentralización y participación han estado presentes como elementos claves de la transformación de las políticas sociales desde los 80 (Sottoli, 1998).
- g) La protección de los derechos de la infancia es vista como fruto de la articulación de instituciones privilegiando un modelo de acción sistémico (más que un modelo centrado en una instancia rectora única). Se evidencian intenciones de promover procesos de coordinación horizontal (intersectorial) como verticales (en distintos niveles del estado)
- h) Se han instalado instancias multisectoriales de coordinación de alto nivel (ministerial) lo que contribuye a poner a los derechos de los niños en el ámbito de la formulación de políticas. Sin embargo, aún no han logrado mantenerse en ese nivel de manera sostenida.

**“El Rol de las ONGs en apoyo a los Estados para implementación de Sistemas Nacionales de Promoción y Protección de Derechos del Niño en la región de América Latina y El Caribe”**

- i) El momento histórico y político otorga forma particular al diseño institucional (incluida la influencia de las representaciones sociales en torno a la Niñez)

## **2. Caracterización esquemática de los modelos de SNPPDN desarrollados en la Región.**

Como ha señalado desde el año 2006<sup>30</sup>, todos los países de la Región han ratificado la Convención de los Derechos del Niño. Se espera que la ratificación de la CDN por todos los países de la región traiga consigo la integración de un enfoque de derechos en las políticas sociales, con énfasis en niñez y adolescencia.

De 21 países latinoamericanos, solo Chile y Panamá no cuentan con marcos legislativos adecuados a la CDN.<sup>31</sup>

La CDN ha sido incorporada a la ley nacional de casi todos los países cuyas legislaciones han sido revisadas. En algunos fue adoptada legislación específica para salvaguardar los derechos de los niños. En otros la CDN fue automáticamente incorporada al ordenamiento legal interno a través de principios constitucionales. Muchas de las recientes constituciones en América Latina y el Caribe contienen provisiones relativamente abundantes concernientes a los derechos de la niñez, lo que demuestra el impacto extraordinario que ha tenido la CDN en la legislación interna de los países de la región.<sup>32</sup>

Una parte importante de los países ha realizado cambios sustanciales en su legislación para proteger con mayor efectividad los derechos de la infancia. La generalidad de los países ha preferido un enfoque “sectorial” de la reforma legislativa, que implica una revisión gradual y la modificación de leyes existentes en áreas particulares como la legislación de familia, protección infantil y justicia juvenil para asegurar así su compatibilidad con la CDN. Otros países han adoptado códigos o leyes a los que incorporan la mayoría de los principios cubiertos por la CDN e incluyen procedimientos para proteger los derechos y responsabilidades de los diferentes actores.

Sin embargo la creación de nueva legislación no garantiza en sí misma la protección de los derechos de la niñez. Los Estados deben desarrollar los programas e instituciones correspondientes, adoptar regulaciones que orienten a las autoridades públicas y a los funcionarios sobre la forma en que la ley debe ser aplicada, y deben asignar los recursos necesarios para asegurar que las leyes sean implementadas completa y efectivamente.

La ratificación de la CDN por los 33 Estados de América Latina y el Caribe compromete formalmente a los gobiernos, en nombre de los ciudadanos del país, en el cumplimiento de las obligaciones y las responsabilidades definidas en la Convención. Sin embargo, esto aún está lejos de concretarse pues en la región hay niños, niñas y adolescentes que viven en condiciones de pobreza y pobreza extrema, y enfrentan otras situaciones que vulneran sus derechos.

El número de instituciones nacionales independientes que se dedican a proteger y promover los derechos de la niñez ha crecido rápidamente en los últimos 15 años, lo que representa un

---

<sup>30</sup> (2006). Compilación de Observaciones Finales del Comité de los Derechos del Niño sobre países de América Latina y el Caribe.

<sup>31</sup> Entiéndase por estos Códigos o Leyes de Protección Integral que buscan articular y dar coherencia al accionar del estado.

<sup>32</sup> (2008) Análisis Situacional de Derechos

**“El Rol de las ONGs en apoyo a los Estados para implementación de Sistemas Nacionales de Promoción y Protección de Derechos del Niño en la región de América Latina y El Caribe”**

importante avance en el proceso de implementación de la CDN. La mayoría de estas instituciones de derechos de la infancia, investigan denuncias individuales y situaciones que afectan a grupos particulares de niños, incluyendo niños en instituciones de cuidados, niños con discapacidades o necesidades especiales y niños que pertenecen a minorías.

Aun cuando en la región, se hicieron intentos de construcción de modelos de SNPPDN (véase por ejemplo IIN, 2003), prontamente se construyó la certeza de que los SNPPDN deben elaborarse a la medida de los desafíos de promoción y protección de derechos de los niños, y en base a los recursos existentes tanto en el estado, como en los diferentes actores del sistema.

Aunque los modelos de SNPPDN varían en función de las características del estado (nacional, federal); el tamaño de su población, la forma en que releve y sus enfoques políticos de protección social, es posible distinguir algunas pistas relevantes.

Los SNPPDN que se sustentaron en el marco de movimientos sociales y políticos más amplio lograron anclarse en las estructuras o generar marcos legales e institucionales de mayor y más amplio reconocimiento. Ejemplos paradigmáticos surgieron en la región principalmente por la riqueza de los procesos de movilización social a la base, como en el caso de Brasil a inicios de los 90, Paraguay y Ecuador más adelante.

A contra luz, es posible advertir que la ausencia de este anclaje en un gran proyecto, trajo consigo una respuesta reactiva de tipo legalista en donde el estado buscó responder a la demanda de armonización del derecho internacional y de bloques sectoriales de la sociedad civil. Este tipo de demanda “desde arriba” o “desde los especialistas” tiende a quedarse trabada en la discusión legalista del sistema, generando experiencias de creación, reforma e incluso nuevas reformas de los mismos.

Por otra parte, si se analizan los procesos de implementación de los SNPPDN existentes, el tema de la articulación de los mismos aparece como uno de los aspectos más complejos y dificultosos. Tanto en la articulación del mismo estado como del estado con la sociedad civil.

Más interesante aun, resulta el análisis de cómo estos sistemas permiten “ver a las y los niños y jóvenes”, constatándose una gran dificultad de los estos sistemas de articularse con ellas y ellos.

De esta forma, aunque es posible caracterizar los SNPDN desde diversas perspectivas, es posible anticipar la relevancia que la actoría social como un factor dinamizador de estos sistemas y por lo tanto una categoría crítica para el análisis, y con esta perfilar también el desafío que aparece sobre la mesa: cómo articular el dialogo entre los distintos actores.

Esto resulta relevante, cuando ya comienzan a aparecer tendencias regresivas y de superposición de los intereses de control social de las infancias por sobre la garantía de sus derechos.

En este análisis se opta por desarrollar un análisis a la luz de las recomendaciones del Comité de Derechos del Niño, en el entendido que esta asegura una mirada aplicada y transversal del enfoque de derechos humanos para analizar los SNPPDN.

### **3. Balance a partir del seguimiento de las recomendaciones del CDN**

Realizando un primer mapeo a partir de las Observaciones realizadas por el Comité de Derechos del Niño de Naciones Unidas a los países de la Región, y poniendo especial atención a las indicaciones expresadas en la Observación General N° 5<sup>33</sup>, lo primera que se observa es que en todos los países se constatan avances en la implementación de SNPPDN.<sup>34</sup>

En su gran mayoría estos constituyen avances parciales, que pueden verse en algunos casos como avances sistemáticos y progresivos, y en otros es posible constatar ciertos estancamientos<sup>35</sup>. Con todo, es posible observar que en la Región se han puesto en marcha respuestas por parte de los Estados para generar condiciones de aplicación de Derechos del Niño.

De manera más específica, solo en función de los énfasis relevados por el Comité de Derechos del NIÑO (ONU), vemos que casi en toda la Región se han construido y ratificado herramientas legales que contribuyan a la realización de los Derechos del Niño.<sup>36</sup>

Cuatro países impulsaron estos avances durante la década de los 90', incluso uno lo hizo de manera coincidente con la entrada en vigencia de la CDN<sup>37</sup>.

Sin embargo, en su gran mayoría, fue durante los inicios del siglo XXI en que se realizaron los avances más numerosos en esta materia en la Región. Durante la primera década del siglo, once (11) países ratificaron leyes y códigos orientados a la promoción y protección de derechos del Niño<sup>38</sup> y solo 5 (cinco) tienen aún esta deuda pendiente<sup>39</sup>.

Aun cuando aparece como un dato contundente que más del 75% de los países de la Región hayan desarrollado marcos jurídicos que busquen generar normativas para el cumplimiento de los Derechos de niñas, niños y adolescentes, es posible distinguir a partir de los sistemas de monitoreo de la CDN, la emergencia de dos niveles de debilidades/desafíos a los que éstos se enfrentan, a saber:

- a) *La implementación concreta de dichos cuerpos legales.* Estas dificultades se relacionan por una parte, con la ausencia de recursos directos destinados para su implementación y la debilidad institucional que se deduce de aquello, la que puede llegar a ser absoluta en

---

<sup>33</sup> (2003) Observación General N° 5 . Medidas generales de aplicación de la convención sobre los derechos del niño (artículos 4 y 42 y párrafo 6 del artículo 44).

<sup>35</sup> Para una revisión más detallada se recomienda revisar el anexo N°1 “cuadro seguimiento de las medidas generales de aplicación de la CDN” para todos los países de la Región.

<sup>36</sup> Es preciso destacar, que en la Región, con anterioridad de la Convención (CDN) existían experiencias concretas de legislación en materia de infancia, como es el caso de Cuba (1975), y que se desarrollaron también experiencias convergentes entre los procesos democratización y la ratificación de la CDN, como es el caso de Brasil.

<sup>37</sup> Estos son Brasil (1990); Honduras (1996) Costa Rica (1998); Nicaragua (1998).

<sup>38</sup> Estos son: Perú (2000), México (2000), Venezuela (2000) Paraguay (2001), Guatemala (2003), Uruguay (2004), Argentina (2005), Republica Dominicana (2005), Bolivia (2009), Ecuador (2009), El Salvador (2009)

<sup>39</sup> Estos son: Chile y Panamá y también Belice, Guyana, Surinam. Cabe señalar que en Chile se ha vuelto a presentar un nuevo proyecto de Ley Integral de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes en agosto de 2011.

**“El Rol de las ONGs en apoyo a los Estados para implementación de Sistemas Nacionales de Promoción y Protección de Derechos del Niño en la región de América Latina y El Caribe”**

algunos países. Por otra, se relaciona con las diferencias de aplicación en los estados federados y la dificultad de generar avances de carácter nacional en el marco de las autonomías federales.

- b) *La armonización de leyes y códigos específicos en materias de Derechos de la Niñez con el resto de la legislación nacional.* Principalmente esto se observa entre las incoherencias de los códigos de protección de derechos y los códigos penales. Otro nivel importante aparece como un elemento en el marco del derecho internacional y el derecho consuetudinario de los pueblos indígenas, en particular en aquellos países que han generado avances en la construcción de estados plurinacionales.

<b>Cuadro N° 9. Principales ámbitos de Recomendaciones del CRCH en materia de Legislación</b>	
<b>Ámbito de recomendaciones</b>	<b>País</b>
Incoherencia entre códigos	Paraguay, Perú
Incoherencias CDN/ (Derecho consuetudinario)	Bolivia, Ecuador, Venezuela, Honduras, El Salvador, Cuba
Posible pérdida de especificidad	Ecuador
Dificultad en aplicación efectiva (institucionalidad y recursos)	Uruguay, Costa Rica, Nicaragua, República Dominicana, México
Diferencias de aplicación estados federales	Brasil, México
No se aplica (impunidad):	Guatemala, Jamaica

En materia de coordinación de la estrategia nacional para la implementación de la CDN, el Comité de Derechos del Niño, advierte tres niveles de debilidades y con ellos desafíos pendientes. Entre éstas señala:

- a) La inexistencias de mecanismos de coordinación
- b) La ineficacia de estos mecanismos de coordinación
- c) La debilidad de estas instancias de coordinación, ya sea producto de la debilidad institucional, la dificultad de coordinación entre los distintos niveles de organización territorial del Estado o las condiciones a partir de las que es posible la coordinación.

Frente a este tema cobra especial importancia tanto el Rango de la coordinación, como las estructuras existentes del estado para su implementación, así como también los actores en coordinación para hacer posible la aplicación de las estrategias nacionales.

De esta forma, es posible observar una tendencia a disminuir el rango de las estructuras de coordinación del estado en materia de Derechos del Niño, fundamentalmente porque estas van siendo absorbidas por temáticas más amplias; dificultades por duplicidad de las estructuras de implementación de políticas sociales, e incluso la ausencia de actores de la sociedad civil en el marco de la concertación para la coordinación, como se observa en el cuadro a continuación.

<b>Cuadro N° 10. Principales ámbitos de Recomendaciones del CRCH en materia de Coordinación</b>	
<b>Coordinación (Ente Rector)</b>	<b>País</b>
No existe	Chile, Venezuela, Panamá, Jamaica, Cuba



**“El Rol de las ONGs en apoyo a los Estados para implementación de Sistemas Nacionales de Promoción y Protección de Derechos del Niño en la región de América Latina y El Caribe”**

Coordinación Ineficaz	Honduras, Guatemala, república Dominicana
Falta de recursos coordinación	Uruguay, Paraguay, Perú, Colombia, Surinam, Costa Rica, Guatemala, México
Bajo Rango	Bolivia, Perú, Ecuador
Debilidad institucional	Bolivia
Debilidad sistema de coordinación	Brasil, México ,Nicaragua, El Salvador
Debilidad coordinación nacional y provincial	Argentina
Duplicidad de estructuras de políticas sociales	Venezuela
No hay participación de la sociedad civil	México

Otro elemento interesante, es que la gran mayoría de los países de la Región ha ido desarrollando Planes Nacionales para la implementación de la CDN en el contexto nacional. Solo en dos países, el instrumento ha perdido fuerza y ha sido remplazo por la implementación de políticas públicas (ver cuadro N° 11).

Entre los países que han optado por desarrollar como instrumento de acción Planes Nacionales, es posible constatar con dos grandes niveles de dificultades/desafíos:

- a) Planes Nacionales fragmentados y/o aislados o difuminados de las políticas nacionales de desarrollo: Esto, ya sea por el abordaje tematizado en ámbitos de vulneración de derechos que no están relacionados dentro de los abordajes de derechos del niño, como de estos en función del resto de los planes de desarrollo del país.
- b) Debilidad en la gestión de los Planes Nacionales: En este ámbito aparece con mucha claridad la ausencia de recursos específicos para la implementación de los planes, y debilidades en materia de monitoreo y evaluación. Pero además, empieza a notarse la debilidad en la aplicación del enfoque de derechos en la implementación de los planes, lo que queda en evidencia en ausencia de evaluación desde las niñas, niños y adolescentes.

**“El Rol de las ONGs en apoyo a los Estados para implementación de Sistemas Nacionales de Promoción y Protección de Derechos del Niño en la región de América Latina y El Caribe”**

<b>Cuadro N° 11. Principales ámbitos de Recomendaciones del CRCH en materia de Planes Nacionales</b>	
Plan Nacional	País
No está en vigencia	Bolivia
Remplazado por políticas	Chile, Nicaragua
No existe un plan global de acción	Uruguay, Venezuela, Cuba
Posible pérdida de especificidad	Ecuador
Planes temáticos no relacionados	República Dominicana
No cuenta con recursos	Argentina, Perú, Guyana, Panamá, Honduras, Guatemala, México
No está integrado al plan de desarrollo nacional	Argentina, Honduras
Falta mecanismo de monitoreo y evaluación Plan	Paraguay
No ha sido evaluado	El Salvador, Guatemala, México
Falta participación de los NNAs en la evaluación del Plan	Paraguay, Perú

En materia de vigilancia independiente de Derechos del Niño los avances no son tan homogéneos. Poco más de la mitad de los países de América Latina y El Caribe cuenta con órganos de vigilancia de Derechos humanos<sup>40</sup>, y dentro de estos tres no son órganos independientes.<sup>41</sup>

Sin embargo solo en 9 de los 14 países en donde existen, estos órganos cuentan con atribuciones específicas para defender los derechos del Niño<sup>42</sup>.

Entre los órganos que cuentan con sistemas de vigilancia de derechos humanos especializados en niñas, niños y adolescentes las principales debilidades/desafíos se presentan a nivel de recursos, administración, difusión, cobertura y efectividad de la defensa.

Como se presenta en el cuadro siguiente, estas se relacionan con la falta de asignación presupuestaria y administrativa, la falta de cobertura para la acción en todo el territorio nacional, los mecanismos de difusión y accesibilidad a niñas y niños y la efectividad de la defensa en los grupos de niños y niñas más discriminados.

Finalmente un elemento que aparece es la protección de los defensores de los niños, niñas y adolescentes.

<sup>40</sup> Existen órganos de vigilancia de DDHH en Argentina, Perú; Paraguay, Bolivia, Ecuador, Colombia, Venezuela, Surinam (por crear), Panamá, Costa Rica, Nicaragua, Honduras, El Salvador, Guatemala; Belice, México. No existe en: Chile, Uruguay, Brasil, Guyana, Jamaica, Cuba.

<sup>41</sup> Es el caso de Bolivia, Honduras y Guatemala

<sup>42</sup> Es el caso de Bolivia, Ecuador, Costa Rica, Belice, México

**“El Rol de las ONGs en apoyo a los Estados para implementación de Sistemas Nacionales de Promoción y Protección de Derechos del Niño en la región de América Latina y El Caribe”**

<b>Cuadro N° 12. Vigilancia Independiente. Principales ámbitos de Recomendaciones del CRCH en materia de Vigilancia Independiente</b>	
<b>Ámbitos de Recomendaciones</b>	<b>País</b>
No hay titulares	Argentina, Nicaragua, República Dominicana
No cuenta con recursos	Argentina, Nicaragua, Guatemala, México
Falta mejorar funcionamiento eficaz	Paraguay
Falta Difusión a los NNAS:	Paraguay, El salvador
Efectividad de la defensa grupos más discriminados (afro descendientes, indígenas, desplazados):	Colombia
No está en todo el país	Venezuela
Requiere protección	El Salvador

Entre tanto, en materia de inversión para la realización de los derechos del Niño, el panorama se vuelve más complejo. Por una lado desde el Comité de Derechos del Niño, se Observa una gran mayoría de países en de donde los recursos disponibles son insuficientes<sup>43</sup> en comparación a solo tres países de la región en donde se ha notado un aumento en la asignación presupuestaria<sup>44</sup> para la infancia.

Como se presenta más abajo (Ver cuadro N° 12), las debilidades/desafíos en el ámbito de inversión estatal en niñas, niños y adolescentes se relaciona principalmente con:

- a) La dificultad de visualizar la inversión en infancia que desarrolla el Estado
- b) La distribución desigual de la inversión en infancia ya sea entre grupos vulnerables o nivel territorial
- c) La gestión del presupuesto, principalmente en materia de ejecución y monitoreo de la inversión que se realiza.
- d) En la proyección de la inversión en infancia, donde se observa una inversión cortoplacista principalmente basada en políticas basadas en transferencias de efectivo.

<sup>43</sup> Estos son: Uruguay, Paraguay, Perú, Guyana, Panamá, Costa Rica, Nicaragua, Belice, Jamaica, Cuba, México.

<sup>44</sup> Estos son: Brasil, Venezuela (políticas públicas) y México.

**“El Rol de las ONGs en apoyo a los Estados para implementación de Sistemas Nacionales de Promoción y Protección de Derechos del Niño en la región de América Latina y El Caribe”**

e)

<b>Cuadro N° 13. Inversión. Principales ámbitos de Recomendaciones del CRCH en materia de Inversión en Derechos del Niño</b>	
<b>Ámbitos de recomendaciones</b>	<b>País</b>
Distribución desigual entre grupos vulnerables	Chile, El Salvador (educación) Guatemala (infancia)
Distribución desigual entre provincias	Argentina
Distribución desigual de ingresos y mal manejo de recursos	Honduras
Ejecución del presupuesto insuficiente	Perú
Requiere inversión a más largo plazo	Bolivia
Basada en transferencias de efectivo	Bolivia, Ecuador, Guatemala
Requiere precisar inversión (falta de información)	Ecuador, Colombia, Venezuela, Surinam, Panamá
Baja inversión	El Salvador (educación) Guatemala (infancia)
Dificultad monitoreo inversión	Republica Dominicana, Guatemala

En tanto a nivel de reunión de datos, el Comité Observa de manera mayoritaria en la Región la ausencia de sistemas integrados de recolección de datos.

En este ámbito de lectura de la realidad de niños, niñas de la región se presentan pocos avances, y en general sus debilidades /desafíos pueden agruparse en dos grandes ámbitos:

- a) Producción fiable de datos: Donde se observan dificultades producto de la ausencia de recursos o deficiencias en la coordinación, y sistemas de recolección que no son confiables, por ejemplo porque existen subregistros de inscripción de niños nacidos en el territorio nacional, o niños migrantes.
- b) Datos insuficientes: principalmente porque los datos recolectados no aportan suficiente información sobre los grupos de niñas, niños y adolescentes más discriminados y no se han desarrollado indicadores desglosados tanto por grupos de niños como por territorios.

<b>Cuadro N° 14. Reunión de datos. Principales ámbitos de Recomendaciones del CRCH en materia de Reunión de Datos</b>	
<b>Ámbitos de recomendaciones</b>	<b>País</b>
No existe sistema integrado	Chile, Uruguay, Paraguay, Bolivia, Perú, Brasil, Honduras, El Salvador, Guatemala
Sistemas de recolección insuficientes	República Dominicana (por número de NNAS no registrados), Cuba (sistema de recolección)
No cuenta con recursos	Belice
Descoordinación	Argentina, Nicaragua
Faltan datos de grupos concretos	Ecuador, Honduras
Necesario perfeccionar	Colombia
Falta indicadores desglosados	Venezuela, Guyana, Surinam, Panamá, Costa Rica
Falta de datos geo referenciados	México (estados y municipios)

**“El Rol de las ONGs en apoyo a los Estados para implementación de Sistemas Nacionales de Promoción y Protección de Derechos del Niño en la región de América Latina y El Caribe”**

Como se presenta en el cuadro siguiente, las principales observaciones del Comité a los países de la Región en relación a la difusión y capacitación sobre Derechos de Niños, Niña y adolescente, van a poner el foco por una parte a las estrategias de difusión, el foco de ésta y los contenidos. En esta materia llama la atención como debilidades/desafíos la falta de difusión sobre los derechos y sus instrumentos de aplicación, especialmente en las poblaciones indígenas.

En materia de capacitación se pone de manifiesto como debilidad las estrategias de transversales y sistemáticas de capacitación en derechos humanos y de formación especializada para quienes trabajan con niños, niñas y adolescentes.

En ambas materias llama notoriamente la atención la debilidad de la difusión y capacitación sobre derechos del niño con niños, niñas y población indígena el general.

<b>Cuadro N° 15. Difusión y Capacitación. Principales ámbitos de Recomendaciones del CRCH en materia de Difusión y Capacitación</b>	
<b>Ámbitos de recomendaciones</b>	<b>País</b>
No cuenta con estrategia de difusión	Bolivia
Falta con NNA's y familias	Chile, Venezuela, Guyana, Costa Rica, Jamaica
Difusión en lenguas indígenas	Argentina, Paraguay, Honduras, Guatemala, Belice
Medios no respetan los DDNN	Nicaragua
Falta Difusión de CDN y Código	Uruguay, Perú, Brasil, Venezuela
Falta incorporar Currículos educativos	Chile, Paraguay, Guayana, Honduras, Guatemala
Falta programas de formación profesional y a profesionales	Uruguay, Ecuador, Jamaica, Colombia; Venezuela, Guyana, Nicaragua
Bajo nivel concientización grupos indígenas y rurales	Honduras, El Salvador

A partir de esta revisión es posible configurar un escenario caracterizado por avances parciales, en donde si bien es cierto se pueden apreciar avances en la arquitectura normativa, institucional y técnica del estado para cumplir con su responsabilidad de generar condiciones para la realización de derechos de niñas, niños y jóvenes, en prácticamente toda la región, la vista conjunta permite identificar aun una fuerte debilidad de los estados nacionales para traducir su acción, en prácticas orientadas desde el enfoque de derechos de la Niñez.

Esta consideración, permite poner en juego la relevancia que debería cobrar el contar con sistemas de recolección de datos sobre la realidad de las y los niños y adolescentes, así como estrategias explícitas de difusión capacitación y defensa de derechos.

Esto principalmente porque lo que se arroja de la lectura de las observaciones, es que los sistemas desarrollados hasta la fecha están teniendo dificultades para articular el contexto de diversidad regional, que ha sido excluyente para grupos importantes, especialmente de poblaciones indígenas y/o afrodescendientes y que en algunas medida se replican en la gestión estatal a nivel de, normativa, administrativa, coordinación e inversión replicando las desigualdades.

#### **4. La opinión de los niños, niñas y adolescentes frente a los SNPPDN**

Sin lugar a dudas uno de los elementos relevantes para las ONGs, redes y coaliciones nacionales la participación infantil es muy relevante. Este aparece como un objetivo en sí mismo, así como también un componente estratégico para la realización de los derechos de los Niños.

Sin embargo, en el marco de este estudio no ha sido posible mapear experiencias en donde la participación de los niños y niñas insume, oriente la evaluación de los servicios del estado y sus políticas públicas.

Con mucha más recurrencia fue posible encontrar consultas e investigaciones que releva la opinión de los niños frente a su situación de derechos.

Dos organizaciones adolescentes que forman parte de la Red latinoamericana de Niños y Niñas REDNNyAS participaron en la consulta sobre la percepción de efectividad de los sistemas nacionales para promover y proteger sus derechos.

La organización de NNAs de Brasil, califico con nota 2, 7 (en escala de 1 a 7) la eficacia de los SNPPDN y recomiendan principalmente a su estado apoyo para la creación de Consejos y Foros de NNAs y Mayor discusión sobre Derechos en las Escuelas. Ponen sus énfasis en la construcción de organización NNA autónoma y articulada.

Por su parte desde El salvador, participo RENAES, la red Nacional de Niños y adolescentes del El salvador. Ellas y ellos calificaron con 4, 7 la labor del estado en materia de Promoción y protección de sus derechos, y recomiendan de manera específica Espacios de Participación efectivos, Inversión en infancia, Asignación presupuestaria Lepina y Alianzas más fuertes entre las OSC (tipos y niveles).

#### **5. La opinión de las ONGs frente a los SNPPDN**

Por su parte, desde la perspectiva de las coaliciones de ONGs que conformar el núcleo de sistematización de experiencias, las principales fortalezas alcanzadas en materia de sistemas de protección y promoción de derechos del niño se reflejan por una parte los avances en los marcos normativos y el empoderamiento de las ONGs en su labor de **colaboración** a los Estados para la implementación de SNPPDN.

En relación a proceso de empoderamiento de las ONG y coaliciones, estas se atribuye por una parte al aumento de las capacidades de técnicas y políticas de las ONGs para interlocutor y orientar al estado (participación, metodología, procedimientos) y por otra, a sus propias experiencias de base local, a través de los que se genera integración de la sociedad civil a los SNPPDN y al reconocimiento social y legitimidad que logran a través del trabajo sostenido.

En tanto perciben como principales debilidades en la implementación de sistemas nacionales de promoción y protección de derechos la debilidad del estado para implementar dichos sistemas, a nivel de conducción, coordinación, inversión, recolección de datos y participación de niños, niñas y adolescente.

## **“El Rol de las ONGs en apoyo a los Estados para implementación de Sistemas Nacionales de Promoción y Protección de Derechos del Niño en la región de América Latina y El Caribe”**

A la vez identifican debilidades en relación a su propia responsabilidad en materia la que se traduce en una debilidad para desarrollar un rol activo de vigilancia, monitoreo, exigibilidad o contralaría de las responsabilidades del Estado en materia de implementación de SNPPDN.

Esta debilidad para la exigibilidad, se relaciona con una estrategia política débil. Por parte atribuida al desconocimiento y falta de manejo del aparato público (mapas de actores, escenario de políticas públicas) y por otra en la concentración de estrategias mayoritariamente concentradas en las propias ONGs, hecho que constituye un obstáculo en sí mismo debido a la dependencia estatal que estas tienen.

Por otra parte, esta misma debilidad de estrategia política, se relaciona con la debilidad de conexión con los movimientos sociales, y la debilidad de generar alianzas inter agenciales e inter institucionales.

A nivel de desafíos, desde las coaliciones se plantean indicaciones con respecto a:

- a) La orientación del fortalecimiento de los SNPPDNN contribuir a su integralidad a partir de los marcos referenciales de la doctrina de derechos humanos y de protección integral de la Niñez y la adolescencia.
- b) El rol de las ONGs y Coaliciones en el actual contexto, la que se posiciona de manera más cercana a la incidencia desde la vigilancia social.

Para que esto sea posible, relevan la importancia de la articulación de nuevas alianzas en cuanto su conformación, calidad del vínculo movilizador y el tipo de actores, relevándose la importancia de la fortalecer la participación infantil y la autonomía frente al Estado.

Además, valoran el aprendizaje a partir de las experiencias desarrolladas desde las organizaciones de la sociedad civil en diversos países y la necesidad de utilizar estrategias de alto impacto mediático con fines de incidencia en los más altos niveles de la jerarquía de estado.

En el marco de estas estrategias se visualiza la necesidad de la articulación inter-agencias, y la profesionalización del trabajo de las ONGs, así como el fortalecimiento del dialogo intergeneracional, como estrategia de poder.

Lo que queda de manifiesto en el análisis de la ONGs es que es fundamental para desarrollar un rol de vigilancia, generar nuevas alianzas, que acerquen a las ONGs a las bases de la sociedad civil.

### **6. Tendencias, tensiones y tentaciones a nivel operativo**

Como se ha podido apreciar, a la implementación de los SNPPDN enfrenta tensiones importantes, las que podemos sintetizar como sigue:

- Mayor dificultad en la política institucionalidad y la administración del Estado para situarse desde el paradigma de derechos humanos.

## **“El Rol de las ONGs en apoyo a los Estados para implementación de Sistemas Nacionales de Promoción y Protección de Derechos del Niño en la región de América Latina y El Caribe”**

- Valoración progresiva de los sistemas de protección universal y regional de derechos de los sistemas desde la sociedad civil en un contexto de disminución de las atribuciones desde los estados parte.
- Confundir los medios con los fines. Esto es poner como fin la implementación de los SNPPDN antes que a la realización de los derechos de niñas, niños y adolescentes.
- Dificultad de situar el rol de las ONGs frente a la debilidad de los estados para construir SNPPDN. Esto implica para las ONGs en un extremo asumir el rol de Apoyo en la construcción SNPPDN v/s Rol de vigilancia de las responsabilidades del Estado por parte de la sociedad civil.
- Transferencia/asunción de algunas responsabilidades del Estado por parte de las ONGs
- Burocratización de las prácticas de acción de la sociedad civil, principalmente de las ONGs.
- Especialización v/s diversificación de alianzas, actores y estrategias para la incidencia.
- Necesidad de vigilancia sobre los sistemas nacionales de atención a las infancias, y en particular preguntarse quienes tienen que desarrollar esta forma de vigilancia. Esa vigilancia corresponde a las organizaciones de chicos y a quienes acompañan sus organizaciones. Esto implica que ellos y nosotros debiéramos conocer muy bien los mecanismos nacionales e internacionales de protección.

## **VIII. El rol de las ONGs en apoyo a la implementación de sistemas nacionales de promoción y protección de Derechos del Niño: Aprendizajes desde la práctica.**

### **1. Caracterización de las experiencias sistematizadas**

Para tener una idea general del perfil de las experiencias que forman parte del estudio, consideraremos algunos elementos comunes extraídos de la consulta realizada a estas. Sin embargo, les sugerimos que no pierdan de vista que se trata solo de una caracterización esquemática que permite relevar algunos aspectos necesarios para el análisis, pero que en definitiva cada experiencia debe comprenderse en el marco de su propio contexto de producción nacional, de conformación estatal, de movilización de la sociedad civil, de articulación de actores y de apuesta institucional a lo menos, cosa que intentaremos hacer en el siguiente apartado.

Para caracterizar el perfil de las experiencias consultadas, se considerarán el periodo de ejecución de la misma, el tipo de actor y el número de experiencias por subregión, los ámbitos a los que se dirige su acción, el nivel de intervención territorial y el foco prioritario en la niñez y sus derechos que busca a través de su acción. Además el tipo y número de alianzas que desarrolla, la



## “El Rol de las ONGs en apoyo a los Estados para implementación de Sistemas Nacionales de Promoción y Protección de Derechos del Niño en la región de América Latina y El Caribe”

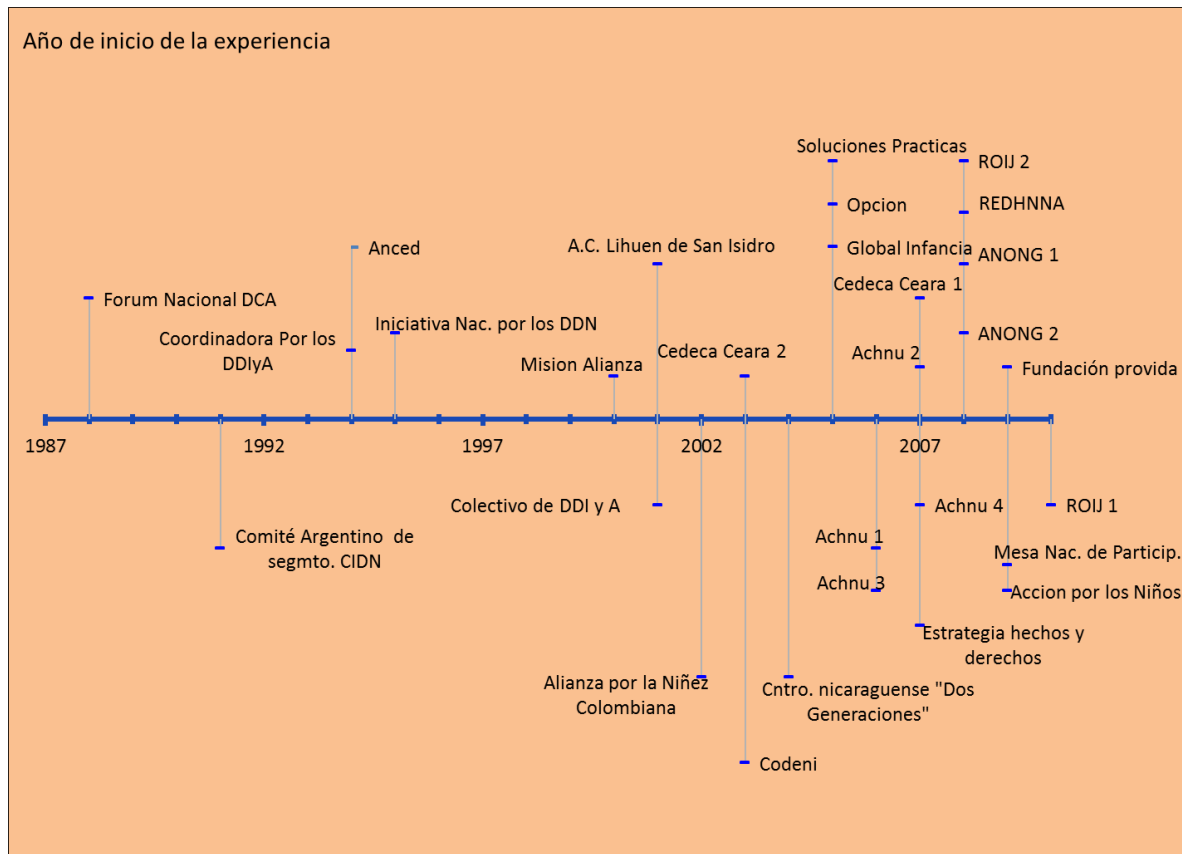
autopercepción del rol que han jugado a través de la implementación de la experiencia y el tipo de financiamiento que las posibilitó.

Son 48 las experiencias impulsadas por ONG y coaliciones o Redes de ONG que luchan por los Derechos del Niño en 17 países de América Latina y el Caribe, que forman parte de este estudio.

Las experiencias consultadas se desarrollan en un amplio período que se inicia y desarrolla desde la ratificación de la CDN por los países de la Región, e incluso antes considerando el trabajo del Foro de Derechos de la Niñez de Brasil (Fórum DCA). Sin embargo, la mayoría de estas se concentrarán en la última década, desarrollándose la mayor parte de las experiencias entre el año 2000 a 2011.

Las experiencias revisadas que corresponden a la primera década de ratificación de la CDN corresponden a experiencias de coaliciones y redes de: Brasil (Fórum Nacional DCA, ANCED), Paraguay (CDIA) Argentina (CDNI) y Perú (GIN), las que van a dar cuenta en términos amplios de procesos sostenidos de incidencia en materia de contribución a la implementación de sistemas de protección y protección de derechos del niño, en el marco de sus procesos nacionales.

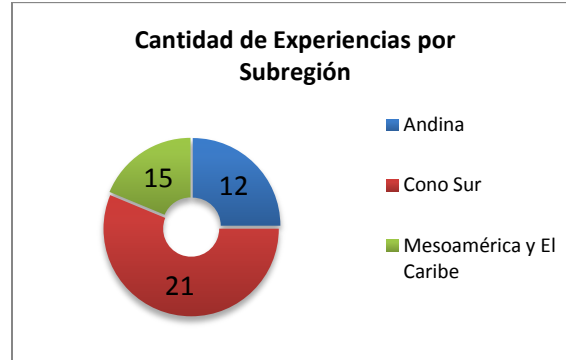
Las experiencias que se agrupan durante la segunda década desde la ratificación de la CDN, corresponden a poco más del 50% de las acciones de incidencias revisadas.



**“El Rol de las ONGs en apoyo a los Estados para implementación de Sistemas Nacionales de Promoción y Protección de Derechos del Niño en la región de América Latina y El Caribe”**

21 de las experiencias revisadas dan cuenta de experiencias desarrolladas por países del Cono Sur-Brasil<sup>45</sup>, 15 de la sub región de mesoamericana y del Caribe<sup>46</sup> y 12 de la sub- región Andina<sup>47</sup>. (Ver Cuadro N° .

**Cuadro N° 16 Cantidad de experiencias por subregión**



En las experiencias sistematizadas del Cono Sur –Brasil, 11 corresponden a experiencias de ONGs y 10 de Redes o Coaliciones Nacionales. En el caso de Meso América y El Caribe la mayoría son experiencias desarrolladas por Redes o Coaliciones Nacionales, correspondiendo 11 a experiencias a redes y 4 a ONG. Por su parte, en la sub-región andina 7 corresponden a experiencias desarrolladas por coaliciones y 5 a ONGs (Ver Cuadro N° )

De esta forma, de las 48 experiencias revisadas, 28 corresponden a iniciativas de redes o coaliciones nacionales y 20 a iniciativas de ONGs.

**Cuadro N° 17 . Cantidad de experiencias según tipo de organización**



<sup>45</sup> Conformada por: Argentina, Brasil, Chile, Paraguay, Uruguay

<sup>46</sup> Conformada por: Aruba, Costa Rica, el Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Jamaica, Puerto Rico, Belice, Rep. Dominicana, Trinidad y Tobago y Cuba.

<sup>47</sup> Conformada por: Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela.

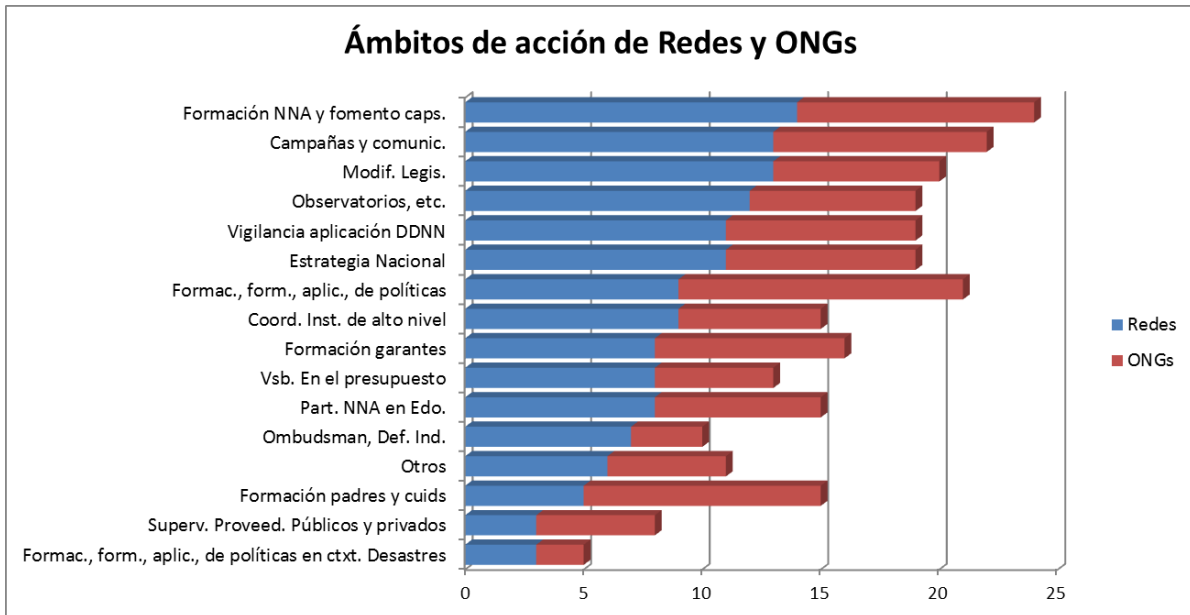
**“El Rol de las ONGs en apoyo a los Estados para implementación de Sistemas Nacionales de Promoción y Protección de Derechos del Niño en la región de América Latina y El Caribe”**

Consultadas las coaliciones nacionales en relación a los ámbitos de acción en el que se focaliza la experiencia<sup>48</sup>, 14 van a señalar que el ámbito prioritario de acción fue la formación de NNA y el desarrollo de capacidades, 13 las modificaciones legales y las Campañas y Comunicaciones y 12 de observatorios (Ver Cuadro N° ).

En tanto que solo 4 experiencias de redes consultadas indicaron que su ámbito de acción es el contribuir establecimiento de órganos de coordinación y supervisión independientes (Ombudsman, Defensorías independientes)

Las ONGs en tanto, señalaron como ámbitos prioritarios de su acción en las experiencias descritas la: Formación, formulación y aplicación de políticas, servicios y/o programas (12 experiencias), Formación y fomento de las capacidades de NNA para ejercer sus Derechos (10 experiencias) y Formación y fomento de madres, padres y/o cuidadores (10 experiencias).

**Cuadro N° 18 . Ámbitos de acción de Redes y ONGs**



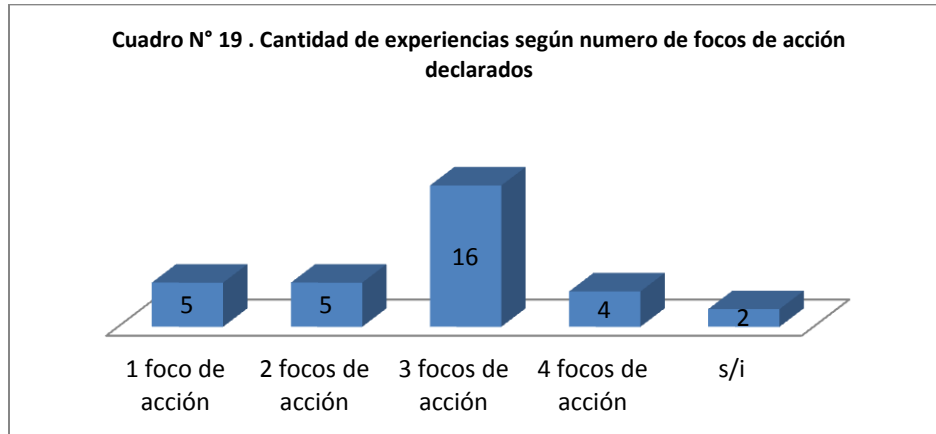
La mayoría de las experiencias revisadas, consideraran que las acciones impulsan abordan 3 de los cuatros focos de acción propuestos en la consulta, a saber: Contribuir a generar garantías de promoción y protección de derechos a toda la población de NNA en el territorio nacional, contribuir a generar condiciones de desarrollo y vida para NNA, Contribuir a la protección especial de NNA pertenecientes a grupos que sufren discriminación (NNA indígenas, migrantes, rurales, mujeres, con otras capacidades, etc.) y /o contribuir a la generar mecanismos de participación representativa (no solo consultiva) de NNA.

Entre las experiencias revisadas, 15 consideran que su acción busca generar garantías universales de promoción y protección de derechos para toda la poblacional nacional de NNAS, 14 experiencias indican que su interés de acción se focaliza en la contribución de condiciones de desarrollo y vida de NNAS y 13 experiencias señalarán que su foco de acción busca generar

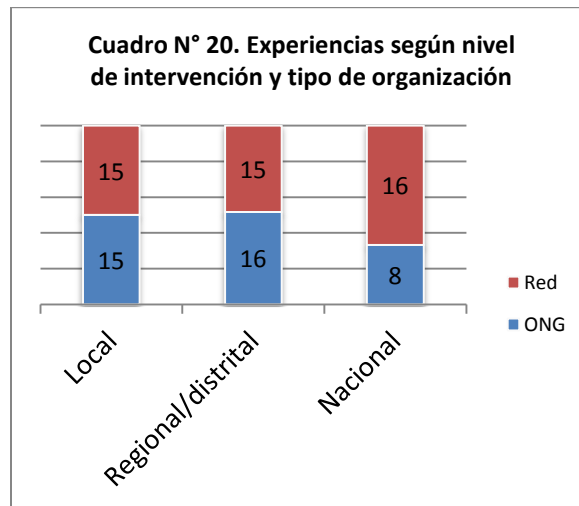
<sup>48</sup> Análisis en base a cuestionario cerrado respondido por 32 experiencias a través de la ficha de documentación

**“El Rol de las ONGs en apoyo a los Estados para implementación de Sistemas Nacionales de Promoción y Protección de Derechos del Niño en la región de América Latina y El Caribe”**

mecanismos de participación representativos de NNAS. Entre todas, solo 6 experiencias declaran que su foco de acción busca contribuir a generar condiciones de protección especial de derechos para NNAS que enfrentan discriminación. (Ver cuadro siguiente)

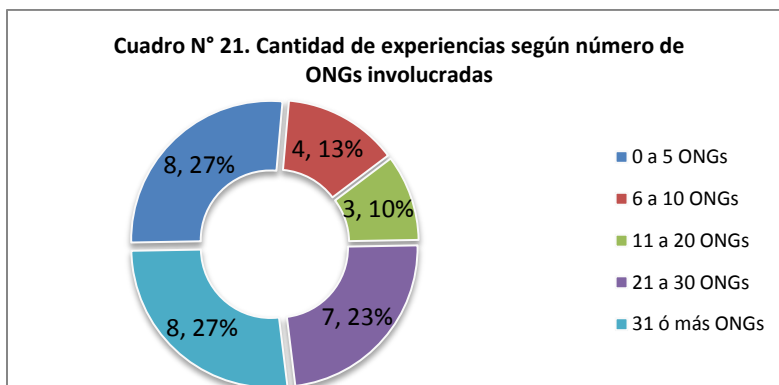


En cuanto, al nivel territorial de intervención, tanto las experiencias desarrolladas por coaliciones y redes nacionales, como las impulsadas por las ONGs se distribuyen homogéneamente en relación a experiencias que se desarrollan en el nivel local y regional. A nivel nacional en tanto, las experiencias presentadas por las coaliciones son ligeramente mayoritarias, lo que habla de la fuerte presencia de ONG de alcance nacional. (Ver cuadro N°)

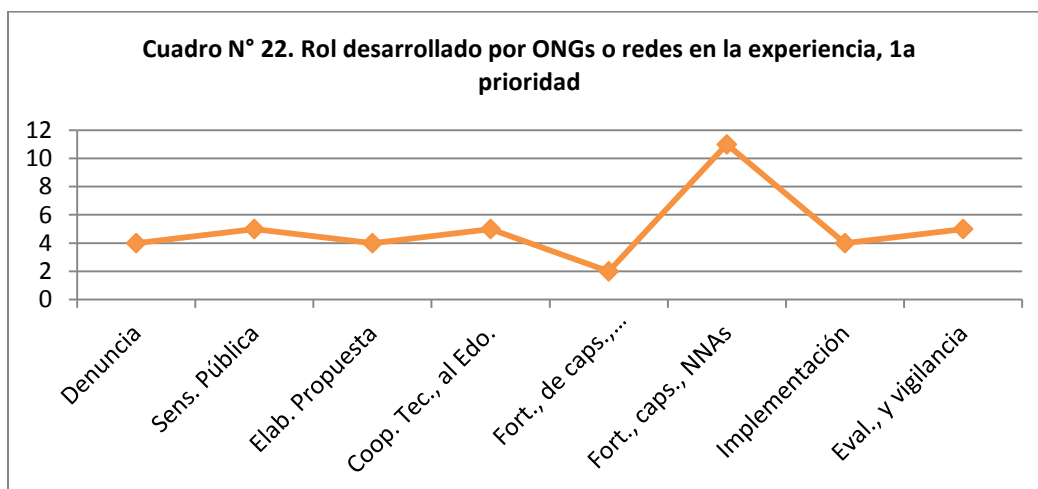


Un elemento relevante en las experiencias revisadas, es que la mitad de ellas impulsa sus experiencias con alianzas con más de 20 organizaciones de la sociedad civil. Y solo una cuarta parte de ellas impulsa su experiencia sin alianza o con menos de 5 OSC. (Ver cuadro N° ).

**“El Rol de las ONGs en apoyo a los Estados para implementación de Sistemas Nacionales de Promoción y Protección de Derechos del Niño en la región de América Latina y El Caribe”**



En relación a la autopercepción del rol que han jugado las ONG y Coaliciones Nacionales, a través de las experiencias revisadas, la mayoría de estas va a señalar que su rol principal ha sido el Fortalecimiento capacidades NNAs, y en segundo término los roles que han desarrollado son los de Evaluación y vigilancia, cooperación técnica al estado y sensibilización pública. (Ver cuadro N° 22).

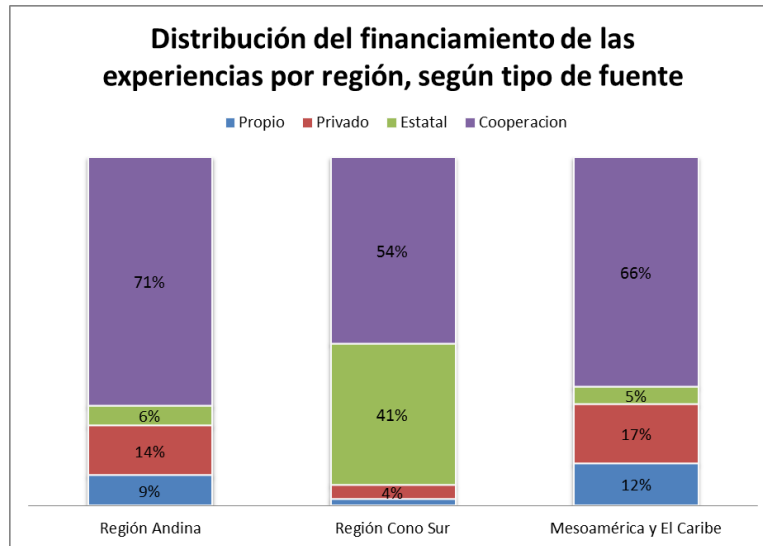


Cabe destacar que en las experiencias consultadas, la denuncia ocupa el último lugar de prioridad en el 25% de las experiencias del estudio.

En cuanto al financiamiento de las experiencias sistematizadas, la cooperación internacional corresponde a la fuente de financiamiento más significativa, correspondiendo en promedio al 71% de las experiencias consultadas de la región andina, el 66% del financiamiento de las experiencias de la región mesoamericana y El Caribe y el 54% de los recursos utilizados por las experiencias compartidas en el estudio por el Cono Sur.

A la vez, el financiamiento estatal que reciben las experiencias, solo es significativo en las experiencias consultadas del Cono Sur en donde el promedio estimado de aporte del estado equivale al 41% de la inversión. En tanto para las experiencias de la región andina solo corresponde a un estimado de aporte estatal del 6% y para las experiencias de la región mesoamericana y del Caribe un 5%. (Ver Cuadro N° 23)

Cuadro N° 23



## 2. Revisión de experiencias impulsadas por las ONG y coaliciones de ONGs en la región

Sin lugar a dudas, las experiencias consultadas pueden ser analizadas desde varias aristas. La opción que hemos hecho apunta a organizar las experiencias en función de la agenda que moviliza sus acciones de incidencia a favor de la implementación de SNPPDN.

Es por esta razón que se presentan a continuación agrupadas en 11 secciones, que corresponden a focos centrales a partir de los cuales la sociedad civil que lidera estas las experiencias, esperan generar cambios que impacten de manera positiva en la construcción de los SNPPDN.

Estos focos centrales dan cuenta de estrategias tales como: utilizar los sistemas de protección internacional de derechos del Niño; incidir para la ratificación, adecuación y creación de marcos normativos adecuados a la CDN; demandar que se cumpla la Ley; construir modelos de sistemas y transferirlas al Estado; contribuir a mejorar Políticas de infancia garantizando la promoción y protección de los Derechos del Niño; Monitoreo de Políticas Públicas; potenciar el protagonismo de NNAs; uso de datos para la Incidencia; sentar jurisprudencia Internacional; sostenibilidad de la incidencia; derechos del niño en contextos de emergencia.

Es importante tener presente que varias experiencias también podrían ser ubicadas en más de una sección, en la medida que sus estrategias dan cuenta de énfasis estratégicos diversos.

Las experiencias sistematizadas agrupadas por focos o estrategias de incidencia, se presentan a como fichas de caso en el anexo “Un incesante batir de alas”, donde además se incluyen referencias contactar directamente a las coaliciones, redes y/o ONG promotoras.

**Cuadro N° 24 Estrategias Efectivas según focos de incidencia de ONGs en materia de SNPPDN**

<b>Focos Estratégicos de Incidencia de las ONGs</b>	<b>REDES – COALICIONES y/o ONGs</b>	<b>Descripción Global de las Estrategias Claves desarrolladas en las experiencias</b>
Utilizar los sistemas de protección internacional de derechos del Niño	GIN- Perú COSECODENI-Costa Rica ANCED-Brasil REDHNNA-Venezuela Coalición de ONGs por la Infancia- Republica Dominicana ROIJ- Chile	Usan como estrategia de visibilización de la agenda nacional de promoción y protección de derechos del Niño, los mecanismos internacionales de protección de derechos humanos disponibles. En su mayoría estas se centran en el sistema universal de derechos humanos y específicamente en los mecanismos de vigilancia vinculados a la labor del Comité de Derechos del Niño de Naciones Unidas, revisando experiencias de larga data, así como también experiencias que incorporan de manera más protagónica la participación de niñas, niños y adolescentes. También aquí se comparten experiencias de vigilancia y protección de derechos del niño, asociados al sistema interamericano de derechos humanos, vinculadas principalmente al trabajo en audiencias temáticas como de la Corte Interamericana de derechos humanos.
Incidir para la ratificación, adecuación y creación de marcos normativos adecuados a la CDN	RIA- El Salvador Alianza por la Niñez- Colombia ROIJ Chile CODENI- Nicaragua REDHNNA- Venezuela	Las principales estrategias que desarrollan consideran la creación de un grupo de demanda, la movilización social que incluya a NNyAS, la Incorporación de los medios de comunicación, el contacto con comisiones legislativas, la incorporación de NNyAs como sujetos políticos –ciudadanos, la visibilidad a través de medios de comunicación de masas y la elaboración de propuestas. Un aspecto crítico (relevante pero difícil de lograr) es la Construcción de alianzas y el acceso actores claves estatales que respalden los procesos. Aparecen como aspectos deficitarios la ratificación y Aplicación Leyes y la sensibilización a la población general.
Demandar que se cumpla la Ley	ANCED- Brasil REDHNNA- Venezuela	Aspectos estratégicos claves en este ámbito de incidencia son el litigio estratégico, La incidencia política, el monitoreo, la elaboración de casos ejemplares en el campo jurídico social, producción de conocimiento y la participación infantil. Además de agotar los procedimientos legales establecidos. Se plantea como un aspecto a resguardar el no transformar la participación NNyAs en la representación institucional de las organizaciones que defienden sus derechos.

**“El Rol de las ONGs en apoyo a los Estados para implementación de Sistemas Nacionales de Promoción y Protección de Derechos del Niño en la región de América Latina y El Caribe”**

<p>Construir modelos de sistemas y transferirlas al Estado</p>	<p>Rada Barden/Save The Children en Perú                  Dos Generaciones- Nicaragua                  ACHNU- Chile                  Save The Children Guatemala</p>	<p>Las claves estratégicas que relevan las experiencias son: la puesta en común marcos de referencia, el desarrollo de abordajes locales, la generación de alianzas para la movilización de las OSC, la Concertación de espacios de coordinación público-privado, la participación infantil y el desarrollo de metodologías de concientización-problematización y acción.                  Se plantean como debilidades/desafíos: la <i>transferencia al estado (coordinación, capacidades, asignación de recursos)</i>, la <i>activación de referentes comunitarios, trabajo con adultos, mantener espacios de coordinación y articulación a nivel local, departamental, regional, estadual, nacional</i>), <i>financiamiento para el monitoreo y la sostenibilidad política y financiera</i></p>
<p>Contribuir a mejorar Políticas de infancia garantizando la promoción y protección de Derechos del Niño.</p>	<p>Acción por los Niños – Perú                  Global infancia- Paraguay                  ACHNU- Chile                  Cedeca Ceara- Brasil                  Misión Alianza- Ecuador</p>	<p>Son estrategias adecuadas en el marco de las experiencias. Los procedimientos y modos de articulación, las metodologías de trabajo, la Acción articulada con foro organizaciones no gubernamentales, la utilización de medios de comunicación de masas, la movilización de la sociedad para acto público, las medidas de presión centrada en los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, la producción de investigación, el involucramiento de la comunidad en la gestión de sus proyectos, el co financiamiento y el acompañamiento procesos de empoderamiento.                  Debilitan las estrategias de incidencia la Ausencia ente rector limita, los limitaciones de autonomía a nivel local y la limitación de recursos.</p>
<p>Monitoreo de Políticas Públicas</p>	<p>Estrategia hechos y derechos- Colombia</p>	<p>En este ámbito, fueron estrategias útiles, la generación de consensos sociales, la asistencia técnica territorial, la articulación nacional y territorial, la generación de sistemas de información y gestión del conocimiento.                  Aparecen como desafíos urgentes: Institucionalizar sistemas de vigilancia y gestión presupuestaria, Fortalecer las capacidades de los Consejos, definir mecanismos de evaluación y establecer mecanismos de participación infantil en la definición de políticas públicas.</p>
<p>Potenciar el protagonismo de NNAs</p>	<p>Cedeca Ceara- Brasil                  OPCION- Chile                  Alianza por la Niñez- Colombia                  ANONG- Uruguay</p>	<p>Se resaltan como estrategias efectivas el Uso de metodologías participativas de empoderamiento NNyAs, proceso de capacitación y IAP en la base metodológica (análisis de la realidad, capacitación en presupuesto público, y movilización)                  Se plantea como una debilidad la Falta Información para la contraloría social juvenil</p>



**“El Rol de las ONGs en apoyo a los Estados para implementación de Sistemas Nacionales de Promoción y Protección de Derechos del Niño en la región de América Latina y El Caribe”**

Uso de datos para la Incidencia	REDIM- Mexico	Son estrategias relevantes: la elaboración de un sistema de indicadores exhaustivo, la transformación del dato en hecho político, la generación de campañas sociales, la generación de alianzas con medios de comunicación de masas y con actores de otros sectores. Se plantea como un desafío estratégico la participación NNYAS
Sentar jurisprudencia Internacional;	CDIA- Paraguay	Aparecen como estrategias relevantes el litigio estrategia, el conocimiento sobre el uso de los mecanismos de protección internacional de derechos humanos
Sostenibilidad de la incidencia	FORUM DCA- Brasil CDIS- Paraguay CASACDIN- Argentina Colectivo Derechos de Infancia-Argentina	Esta más que una estrategia en si misma, constituye una condición para favorecer acciones de incidencia, acumulando aprendizajes y desarrollando capacidades para el trabajo conjunto y competencias para establecer relaciones de influencia frente al Estado.
Derechos del niño en contextos de emergencia.	Save The Children – Perú Soluciones Prácticas Perú Coiproden- Honduras ACHNU- Chile OPCION-Chile	Principalmente las estrategias se orientan a instar la relevancia del trabajo con las infancias en contextos de catástrofes naturales o de naturaleza socio-política, avanzado en materia de prevención y gestión del riesgo, relevándose la participación de NNA como un factor muy relevante. Aparecen como desafíos estratégicos la coordinaciones con los servicios del estado (defensa civil) de manera que estos logren actuar

## **IX. Lecciones aprendidas, herramientas para la acción**

### **1. La reflexión desde la práctica**

Cuando iniciamos este proceso regional de reflexión y análisis de las prácticas que las ONG y Coaliciones nacionales de ONGs han impulsado en apoyo al Estado para la implementación de sistemas de protección y promoción de derechos del Niño desde la ratificación de la CDN hasta nuestros días, la mirada se situó en un eje transversal. Interesaba saber cuáles han sido los énfasis en la construcción de agendas de incidencia y que qué rol(es) han asumido las ONGs y Coaliciones.

Para ello era importante visualizar qué estrategia(s) han impulsado las ONGs, Redes y Coaliciones Nacionales de la Sociedad Civil, en qué contextos y con qué impactos estas han influido en los estados en materia de fortalecimiento de los SSNNP de Derechos del Niño; identificar el lugar que han tomado las organizaciones de niñas, niños en esta materia y en base a los elementos que emergieran identificar lecciones que pueden ser de utilidad para el para re pensar, reorientar, reforzar y/o replantear los esfuerzos de las ONG y Redes para que los derechos humanos de los niños y niñas, sean un realidad para todos y todas.

### **2. Miradas sobre avances en la construcción de SNPPDN en la región**

En la región se pueden apreciar elementos de contextos que de alguna manera han contribuido a la posibilidad de pensar en la existencia de SNPPDN. En gran medida, solventados en una cierta estabilidad económica que permitió en el marco de los discursos liberales poner un rostro humano, lo cual se reflejó el empuje de estándares de desarrollo inscritos en el marco de los objetivos del milenio. Aunque es preciso reconocer que estos no constituye necesariamente un esfuerzo sistemático por establecer un marco de políticas públicas fundada en garantías de derechos humanos de la niñez.

Quizás lo primero que resulta importante de relevar es que la propia conceptualización teórica y operativa que sustenta la necesidad de construcción de SNPPDN, es una producción de identidad latinoamericana (tanto en la conceptualización del paradigma de protección integral, como en los desarrollos vinculados a la noción de sistema como recurso operativo para la protección integral de derechos del niño, hecho que se constata desde el ECA en adelante).

Desde esta óptica un avance relevante es el consenso que existe en relación a que la construcción e implementación de SNPPDN, es el camino para generar garantías de realización y goce de derechos para NNAS, aun cuanto existan borrosidades y no se tenga certeza objetiva de cuanto y como los sistemas mejoran la situación de derechos de los niños. Lo que sí se sabe es que cuando existe una noción de sistema en los servicios, los NNA se ven beneficiados.

En este avance, el rol de la OSC ha sido clave para la creación, innovación e instalación de modelos, aportando no solo las capacidades técnicas, sino que también los recursos financieros para probar las apuestas, sensibilizar a la sociedad en su conjunto y exigir la responsabilización del Estado.

En términos de avances en la construcción de SNPPDN, existe un gran consenso en que un elemento importante fue la adecuación de los marcos legales nacionales a la CDN. Esto permitió construir parámetros normativos para señalar el tránsito desde una doctrina de la irregularidad social a la de protección integral de derechos.

En este sentido, es un avance que los Estado hayan logrado aprobar normas, y desarrollar sistemas entendidos como estructuras, instituciones, servicios, programas, descentralización, etc. Aunque hay que tener muy presente que el hecho que existan no significa automáticamente que funcionan.

Otro elemento que se percibe como un avance en la región, es la existencia de OSC fuertes, empoderadas y que trabajan a nivel local, nacional y regional, en base a plataformas de *lobby* que conjugan diversos recursos de protección de derechos en distintos niveles. En este sentido se releva la importancia de los informes y recomendaciones del comité.

Un elemento positivo y diferenciador de las formas y énfasis de la incidencia en la región desde la sociedad civil en apoyo a la construcción de SNPPDN, es la promoción de la participación infantil. En relación a esta, se releva que la región fue la primera en favorecer la participar directa de NNA en los sistemas de monitoreo internacional de la CDN, y aunque la participación infantil no está institucionalizada existen buenas experiencias que permitirían avanzar en ese camino (por ejemplo, los consejos consultivos creados en el XX Consejo Panamericano).

A nivel de SNPPDN se pueden identificar diferencias en torno a mayores avances en materia de instituciones nacionales de promoción y protección de derechos del NN, a través de la figura del Ombudsman u otras.

En términos amplios, se perciben varios avances pero existe la convicción desde la OSC que si no se cuida lo que se construye, la tendencias de los Estados es a reinstalar lógicas tutelares y asistenciales y/o de control social de las infancias.

### **3. Miradas sobre las debilidades y obstáculos en la construcción de SNPPDN en la región**

Aunque existe acuerdo en que no tiene sentido generar modelos únicos de SNPPDN, se percibe como una debilidad la ausencia de criterios y elementos comunes que permitan diferenciar cuando se está en presencia de un SNPPDN y cuando no.<sup>49</sup> Aunque entrémonos amplios se

---

<sup>49</sup> Ejemplos de estos criterios podrían ser marco jurídico que responda a una técnica legislativa, un componente de enfoque de derecho de los niños, el tema de los recursos, el tema de las competencias y

reconoce enfoque de Derechos, como núcleo identitario, es preciso operacionalizarlos para que este pueda ser evaluado en relación a los mejoramientos en las condiciones de vida y realización de derechos de NNAS.

Un elemento donde existe consenso en relación a las debilidades de los SNPPDN es coordinación de dichos sistemas. Este es un elemento en la estrategia, y plantea enormes dificultades tanto para la estructura y organización del estado (en sus diferentes niveles), como en las capacidades de estado para dialogar con la ciudadanía. Claramente las debilidades en la coordinación redundan en las debilidades y limitaciones de la integralidad de los servicios, poniendo en jaque la estratégica sistema de protección y promoción de derechos.

En esta sentido, las dificultades de coordinación responden tanto a la complejidad de la estructura estatal, como a la falta de competencias para liderar y promover cambios orientados a la realización de derechos de la Niñez y Adolescencia.

A lo anterior se agrega la debilidad de los estados de asignación de recursos para la implementación de dichos sistemas.

Claramente estos tres elementos limitan la aplicación de los marcos legales existentes, porque no existen recursos, ni capacidades, ni coordinación. Hecho que explica el escaso impacto que han tenido los planes nacionales de infancia.

Esta constatación, ayuda a poner interés en las experiencias de coordinación, y a identificar aprendizajes que permitan el desarrollo de capacidades de coordinación. (Por ejemplo Seguimiento estudio mundial de violencia)

Por otro lado, se percibe como debilidad la menor preocupación de los SNPPDN en los objetivos operativos, y recursos técnico políticos necesarios (cuáles son las políticas que se requiere y los instrumentos de políticas para avanzar en el la aplicación de los derechos de NNAS). En este mismo sentido se constata que pocos países han avanzado en los indicadores consensuados (por ejemplo 6% PIB educación).

En términos más elementales desde el punto de vista de la planificación de los sistemas, hay debilidades en la construcción de datos con enfoque de derechos (no existen indicadores adecuados para lograr la recolección de datos que se establezca desde una perspectiva de derechos

Otro elemento que se percibe como deficitario para la implementación de SNPPDN; es la inversión en infancia. La garantía de derechos surge siendo una zona gris en la construcción de los presupuestos y e la distribución de las finanzas publicas para garantizar la plena capacidad de

---

capacidades de quienes van a hacer que ese sistema funcione, y tiene que asegurar que funcione de manera eficiente, que exista coordinación entre a distinto nivel y entre distintos actores a nivel de gobierno, espacios para la participación civil e incidencia, vigilancia y participación de NNAS, entre otros.

recursos en materia de políticas públicas. No existen mecanismos de monitoreo (observatorios) de inversión y las OSC no han sido capaces de demostrar la generación de valor en la inversión en infancia.

Con todo, lo que resulta más preocupante es que aun cuando los NNAS reconocen que tienen derechos, no logran identificar y acceder a los servicios de promoción y protección de sus derechos. Hecho que pone de relieve la importancia de mirar los sistemas en relación directa con la realización de los derechos de los niños (y no únicamente sobre sus procesos,

Por otra parte, resulta un obstáculo importante el contexto estatal regresivo en materia de derechos humanos. En este sentido es posible advertir que algunas experiencias de sistemas integrados se desmantelan y se vuelven atrás (gabinetes de primeras damas), pero de manera más transversal el principal obstáculo es que las lógicas “de patronatos” siguen instaladas en la institucionalidad de infancia, pero ahora utilizando el lenguaje de derechos.

A lo que se suma ciertas prácticas reformistas que insisten en antes de que se pruebe la efectividad de los marcos legales, se cambian sin haber sido reglamentados.

Para las OSC constituye una debilidad la inexperiencia de relación a las lógicas de funcionamiento del estado, lo que resta recursos para desarrollar estrategias para abordar los vaivenes políticos y generar acciones de incidencia duraderas.

Por otro lado la debilidad en la sostenibilidad de los procesos de reflexión social amplios en materia de infancia resta credibilidad para el apoyo de proyectos que implicaban cambiar la estructura del Estado, lo que redundaba en la mantención del estatus quo.

Desde el punto de vista de la incidencia desde la OSC, se identifica como una debilidad la forma de construir alianzas, las que generalmente solo convocan aquellos que trabajan con niños, reflejando con eso la fragmentación en la visión y acción en la lucha por los derechos humanos.

Esta misma tendencia de alianzas únicamente temáticas, se percibe como una debilidad en el uso de los sistemas internacionales de protección de derechos, subvalorando la utilización de otros comités y restando con ello potencia a la promoción y protección de derechos humanos de la niñez.

Así, desde el punto de vista de las estrategias de la sociedad civil para incidir en la construcción, se relevan dos elementos claves: la diversificación de alianzas con actores de la sociedad civil y la profundización de la militancia social por los derechos humanos.

#### **4. Miradas en torno a los desafíos pendientes para la construcción de SNPPDN**

En términos amplios, los desafíos en materia de construcción de SNPPDN se pueden ubicar en cuatro dimensiones.

La primera se ubica a nivel de posicionamiento ideológico, paradigmático, y da cuenta de la necesidad de defender y luchar por marcar la diferencia en materia de derechos humanos, y de derechos del niño. El llamado es a no resignarse con el uso del lenguaje y generar argumentación y

posicionamiento en materia de lucha y creación nuevos horizontes de dignidad y de lucha por la transformación de las condiciones que limita el desarrollo pleno de los pueblos.

Lo segunda se ubica a nivel de los componentes de los SNPPDN, y releva el desafío de avanzar todas las áreas de responsabilidad del estado. Un elemento importante en este ámbito es el rol de Justicia, en la creación de defensorías independientes y que estos mecanismos se registren en una ley, que sean confidenciales, amigables, accesibles, participativos y que sean sensibles en término de género, de edad, de etnia y de discapacidad.

También lo es avanzar en identificar a grupos excluidos (aun cuando se piensa en todos los niños, hay condiciones de exclusión que requieren estrategias de abordaje diferentes), así como saber cuantificar y cualificar la eficacia del sistema, por lo que la data es importante.

Una tercera dimensión se relaciona con el rol de la OSC en materia de apoyo a los estados para la construcción de SNPPDN. Los desafíos que desde este espacio se perfilan dicen relación con revisar los roles de la SC en especial las ONGS internacionales, de manera de no sustituir y remplazar las responsabilidades del estado, principalmente en materia de coordinación. Esto demanda la capacidad de las ONGs de construir roles de acuerdo a la etapas o procesos de contribución de los SNPPDN.

En este sentido es posible afirmar que existen los conceptos y los modelos de SNPPDN; ahora le toca a las OSC asumir un papel diferente, más relacionado con el monitoreo y la vigilancia, para que el estado cumpla con echar a andar los mecanismos que ya tiene para la realización de los derechos.

Exigir la rendición de cuentas del cumplimiento de la protección y promoción de los derechos de los NNAs. Para ello es fundamental definir claramente las responsabilidades que le competen al estado y las que le competen a la OSC

Este nuevo rol, impone el desafío de ampliar las estrategias, y las alianzas, diversificando en actores, y temáticas de manera de propiciar la construcción de bloques amplios de movilización social. A la vez que se requiere de la capacidad de aprovechar las demandas que los procesos nacionales e internacionales generan a los estados y a la OSC (por ejemplo, el seguimiento del estudio mundial de violencia contra los niños, la aprobación del protocolo facultativo de la CDN sobre comunicaciones individuales, jurisprudencia interesante de la corte de derechos humanos, entre otras).

Hay que colocar los DDNN en todas las agendas.

Este nuevo posicionamiento, requiere de la capacidad de integrar en la lógica interna de acción de las ONG, practicas integradoras, capaces de reconocer los recursos existentes, y desarrollad miradas abarcadoras. Se trata de no encerrarse en un gueto de expertos en infancia y de contribuir a la articulación de un movimiento de derechos humanos.

Esto tanto a nivel del conocimiento producido por las ONGs, como de la comprensión del entorno y de la importancia de la existencia y fortalecimiento de los sistemas nacionales e internacionales de protección de derechos.

En este sentido, no basta con aprender a participar de los sistemas sino que es necesario ayudar a fortalecerlos, ampliando su participación.

Finalmente, la cuarta dimensión, es la más importante. Esta se refiere a la necesidad de fortalecer el espacio social de las infancias en nuestros países, hacer una apuesta decidida por la formación cívica de NN en sus organizaciones y cuidar las organizaciones de chicos.

No perder de vista que en la democracia de lo cotidiano se basa en los DESC, y que los sistemas son los medios para resguardar las garantías que han sido conquistadas. Pero lo que es claro es que se requiere avanzar más aún.

## **5. Sobre la agenda de incidencia de las ONGs, redes y coaliciones nacionales**

Las 48 experiencias que sirvieron de base para esta reflexión, abrieron un abanico amplio y diverso de las experiencias ONG en miras a incidir para que los estados implementen sistemas de promoción y protección de derechos, en las que se despliegan estrategias contextuales particulares en miras de abordar aspectos relevantes entendibles en el marco dado por los contextos nacionales y los propios recursos de poder de las ONG, Redes y Coaliciones que luchan por los derechos de niñas, niños y adolescentes.

Sin embargo, y considerando esa diversidad, es posible visualizar 11 estrategias que movilizan la agenda de incidencia impulsada por las ONG y Redes en la región. Estas estrategias en términos muy amplios se articulan en función de dos grandes ejes: por una parte aquellas buscan impactar componentes sinérgicos de los sistemas nacionales en el marco del propio contexto nacional (marcos legales, funcionamiento judicial, diseño de políticas, monitoreo de políticas públicas); y por otro parte aquellas que utilizan utilización los sistema de vigilancia y protección internacional de derechos humanos como vía de presión externa a los compromisos estatales no asumidos (elaboración y posicionamiento de informes alternativos, difusión de recomendaciones al Comité de Derechos del Niño, actuaciones ejemplares y jurisprudencia internacional).

En todos los componentes estratégicos, la participación de niñas, niños y adolescentes es un factor clave que tiene que ver directamente con la valoración de los logros.

Si bien es cierto, todas las experiencias reconocen logros y valoran avances, son bastante críticos en reconocer que estos constituyen avances parciales o intermedios, en donde coinciden con que la piedra de tope esta la debilidad de la implementar sus responsabilidades por parte del estado (creación de leyes e implementación de estas, implementación de políticas, coordinación de los sistemas, etc.)

## 6. Sobre los aprendizajes de las experiencias

- a) Utilizar los sistemas de vigilancia internacional de Derechos del Niño para demandar adecuaciones en el contexto nacional que aseguren el cumplimiento de la CDN.

Las experiencias sistematizadas que relevan como estrategias centrales la utilización de los sistemas de vigilancia y de protección internacional de derechos humanos, presentan experiencias que se vinculan principalmente con las herramientas de monitoreo de la CDN y su relación con la labor del Comité de Derechos del Niño (ONU) y con los mecanismos regionales (Audiencias y Corte) del sistema interamericano de Derechos Humanos.

En estas es a través de la elaboración de informes alternativos, presentación al Comité de Derechos del Niño, difusión de las recomendaciones del Comité al Estado, por donde se busca generar una plataforma que, a partir de relevancia internacional, obligue a los estados a escuchar a la sociedad civil y a asumir sus compromisos pendientes.

Dentro de las claves estratégicas que relevan las experiencias se destaca el trabajo descentralizado, participativo y de calidad técnica que incorpora la opinión de las bases en el levantamiento de información necesario para la elaboración de los informes dirigidos a los organismos de vigilancia internacional de derechos humanos,. En este ámbito, las experiencias descritas relevan como una estrategia valiosa la incorporación de la visión de los niños tanto en las instancias de consulta, cabildeo y difusión de los procesos de monitoreo internacional de derechos humanos.

Queda claro en las experiencias que la elaboración de informes a organismos internacionales, es un pretexto o plataforma para interlocutor y cabildeo con el estado en un ámbito de exigibilidad de sus compromisos, instancia que se juega en el país, y fuera de él.

En este sentido la articulación de actores y la difusión, sensibilización y posicionamiento público son recursos necesarios para qué cobre potencia la visibilización de demandas sobre el cumplimiento de los Derechos del Niño.

En este aspecto, y visto desde las experiencias, ha sido clave el rol que las expertas del Comité de Derechos del Niño y el relator de Infancia de la Comisión Interamericana han jugado, a fin de contribuir a la visibilidad pública y la obligatoriedad de escucha de las autoridades nacionales, a través por ejemplo de la visitas oficiales de difusión de recomendaciones.

Sin embargo, los aspectos críticos de esta estrategia tiene que ver con la dificultad en la construcción de alianzas, las que se ven debilitadas por la falta de recursos para desarrollar acciones de cabildeo internacional, a lo que se suma la dificultad de influencia producto de la rotación de las autoridades estatales.

Llama la atención, a partir de las experiencias, que el uso de los mecanismos universales de promoción y protección de derechos están acotados a los mecanismos vinculados a la CDN (no se presentan experiencias que utilicen otros instrumentos internacionales para defender los DDNN).



Sin lugar a dudas, la ratificación del tercer protocolo facultativo de la CDN, abrirá un nuevo espacio de aprendizajes para la incidencia, pero valdría la pena explorar también otros ámbitos.

Por otra parte, aun cuando todas las experiencias se refieren a la necesidad de la denuncia sobre el incumplimiento del estado, la gran mayoría desarrolla acciones orientadas a la visibilización de la falta en espacio público y la judiciabilidad de la responsabilidad del estado, en donde son menos las experiencias que avanzan por ese camino.

Las experiencias no dan cuenta de logros concretos en términos de la asunción de responsabilidades del estado en las materias que preocupan.

b) Incidir para la ratificación, adecuación y creación de marcos normativos coherentes con la CDN

Un elemento que salta a la vista en las experiencias es que los logros en materia de elaboración y promulgación de marcos legales coherentes con la CDN, es una tarea que se consigue al mediano plazo, y nunca menos de 4 años de trabajo intenso.

Las experiencias relevan como claves estratégicas la creación de un grupo de demanda amplio y diverso, que incluya a Niños, niñas y adolescentes en la movilización social por nuevos marcos normativos que garanticen sus derechos.

A la base de las experiencias revisadas, se esboza la visión la incorporación de NNAs como sujetos políticos, como ciudadanos que interlocutor con el estado a fin de generar mejores condiciones de convivencia y desarrollo.

Un componente importante que relevan las experiencias en el proceso de movilización social, es la incorporación de medios de comunicación masiva, la que contribuya a posibilitar puertas de entrada para el lobby con autoridades político-legislativas.

Sin embargo, es importante que estos procesos de movilización de base, sean capaces de conducir propuestas concretas que puedan ser incorporadas en el proceso de debate con el estado.

A juicio de las experiencias, los aspectos más críticos y que definen en cierto sentido el éxito de la misma, se relaciona por una parte en la capacidad de construir alianzas amplias y diversas en donde los roles estén claros en el marco de instancias colegiadas y por la otra con la capacidad de acceso a actores claves estatales con capacidad de generar los respaldos internos necesarios para validar la demanda y materializar la propuesta.

Las experiencias son enfáticas en revelar que las debilidades se relacionan con la debilidad de los estados para ratificar los nuevos marcos legales y más aún aplicarlos.

Por otra parte, las experiencias identifican como una debilidad propia la dificultad para sensibilizar la población general en materias que por su expertíz técnica, se alejan de las conversaciones cotidianas. De ahí que las experiencias reafirmen se vislumbra como un desafío importante la construcción desde las bases.

c) Demandar que se cumpla la Ley (justicibilidad de derechos)

Como comentábamos más arriba, la gran mayoría de las experiencias habla de denuncia para referirse a la visibilización pública. Son comparativamente pocas las experiencias que buscan como estrategia de incidencia utilizar los propios marcos legales y normativos existentes en el país y fuera de él, para exigir que se respeten los derechos de los niños, niñas y adolescentes.

Las experiencias que han impulsados este tipo de estrategias, señalan que un elemento clave es entender el litigio como una estrategia amplia (litigio estratégico). En este sentido consideran relevante la incidencia política, el monitoreo, el desarrollo de actuaciones jurídico sociales en casos ejemplares, la investigación y la producción y difusión de conocimiento como componentes articulados de una estrategia global. En este sentido, se insiste en la importancia de agotar los procedimientos a fin de no dejar espacios para la impugnación de los procesos.

Las experiencias también relevan como un elemento importante la participación de los propios niños, niñas y adolescentes en los procesos de justiciabilidad de sus derechos, aun cuando se reconoce que una tarea compleja, que demanda precauciones importante a fin de no exponer aún más a los NN a nuevas vulneraciones.

Para quienes desarrollan este tipo de estrategias de incidencia es vital no transformar la participación NNAs en la representación institucional de las organizaciones que defienden sus derechos, preocupación que podría revisar en todos los ámbitos de la participación infantil conjunta con las ONG y Coaliciones.

d) Construir modelos de sistemas y transferirlos al Estado

Esta línea de acción por la realización de los derechos del niño, apuesta a la elaboración de propuestas probadas para ser transferidas al estado, integrándolas a sus marcos normativos, institucionales, financieros y de capacidad técnica para su ejecución y monitoreo.

Se relevan desde la práctica como claves estratégicas relevantes la puesta en común de marcos de referencia, la construcción desde lo local, la generación de Alianzas para movilizar a la sociedad civil en la propuesta, así como también la concertación de espacios de coordinación público-privado.

La Participación infantil es considerada una estrategia importante para dar pertinencia a la construcción de los modelos, aun cuando esta, no siempre ha sido poder incorporada en todas las fases de implementación de las propuestas. Por lo general la ausencia de la participación de los niños y niñas, se focaliza en las etapas de diseño, pero son considerados con mayor facilidad en la consulta e implementación de los modelos en construcción.

Claramente una clave importante se centra en el proceso metodológico de construcción de las propuestas, la que considera preferentemente metodologías de concientización-problematización y acción.

Las experiencias consideran que los nudos críticos se relacionan principalmente con la transferencia al estado de los modelos elaborados y probados en la práctica por las ONGs, en especial para las nuevas atribuciones que el Estado deberá desarrollar en materia de coordinación, implementación y asignación de recursos.

Desde el punto de vista de la construcción del modelo propiamente tal, las experiencias relevan como una debilidad la activación de referentes comunitarios, principalmente el trabajo con adultos para sensibilización y movilización desde los contextos locales.

Señalan también como relevantes, en considerar de la realidad de cada contexto, mantener espacios de coordinación y articulación en todos los niveles (local, departamental, regional, estadual, nacional)

Con todo, se considera fundamental contar con financiamiento para el monitoreo de los modelos y poner especial atención a las estrategias que apunten a las sostenibilidad política y financiera de los modelos de intervención desarrollados.

e) Contribuir a mejorar Políticas de infancia garantizando el enfoque de DDN

Sin duda uno de los grandes desafíos que aparece en el actual contexto es mejorar a partir de lo que se cuenta en materia de políticas de infancia, buscando en estos procesos la incorporación del enfoque de derechos a fin de que estos impacten en la realización de los derechos de los niños, niñas y adolescentes.

En el marco de las experiencias surgen una importante variedad de claves estratégicas las que varían si se consideran los puntos de posicionamiento de la acción de las ONGs.

Si la acción de las ONG o redes se posiciona en el rol de la vigilancia y monitoreo las estrategias claves se relacionan con la movilización y demanda ciudadana en donde son fundamentales las estrategias son la acción articulada, la movilización ciudadana u otras estrategias de presión dirigidas a los poderes ejecutivos, legislativos o judiciales, como la utilización de medios y la producción de investigación para dar argumento y sustento socio técnico a la denuncia.

Si el rol de las ONG se sitúa desde el lugar de posicionamiento técnico al estado, las claves estratégicas se relacionan más con las metodologías de trabajo, la identificación de procedimientos y modos de articulación y el involucramiento de la comunidad en los procesos de mejora. En este último tipo de experiencias de incidencia resultan a juicio de las experiencias, nudos críticos la ausencia de coordinación estatal (ente rector), la asignación de competencias a instituciones del estado sin traspaso de instrumentos ni recursos

Y se sigue relevando la falta de capacidades para el trabajo concertado tanto desde la OSC, el estado y entre estos.

f) Monitoreo de políticas públicas de infancia y adolescencia

La experiencia que se revisa en esta materia surge en el marco de una experiencia impulsada desde Unicef Colombia y que convoca al estado, la coalición nacional y a las ONG internacionales en una plataforma común. Desde este espacio de articulación para el monitoreo de políticas públicas, se relevan como claves el desarrollo de incidencia política, la necesidad de construir consensos sociales, la Asistencia técnica territorial, la Articulación nacional y territorial, la generación de Sistemas de información y de Gestión del conocimiento.

#### g) Potenciar el protagonismo de niñas, niños y adolescentes

Lo primero que debemos destacar es que en la gran mayoría de experiencias, independientemente del foco o agenda estratégica de incidencia que se proponga, incorpora, aunque en diferentes niveles, procesos o sentidos, la participación de niñas, niños y adolescentes. Eso se constata en las experiencias que involucran la opinión y la movilización infantil en la elaboración de instrumentos nacionales monitoreo de la CDN, difusión de recomendaciones del Comité, movilización por marcos legales, denuncia y justiciabilidad de sus derechos, participación en la construcción de modelos de políticas públicas, así como es un componente transversal de las estrategias de sostenibilidad de los procesos de incidencia movilizados por coaliciones que llevan entre 10 y 20 años contribuyendo a la implementación de sistemas nacionales de promoción y protección de derechos.

En este apartado, como se explica en el capítulo anterior, se consideran aquellas experiencias en que su foco de acción es la participación infantil.

En estas experiencias resultan claves estratégicas relevantes, el uso de metodologías participativas de empoderamiento NNAs, así como también metodologías que incorporen procesos de investigación participante a fin de aprender colectivamente desde la propia práctica.

Las estrategias efectivas relevan procesos de análisis de realidad desde la visión de los NNAs, la capacitación en materias pertinentes que permitan el empoderamiento de NNAs, y la movilización social de NNAs para reivindicar sus derechos.

Sin embargo es preciso reconocer que existen distintos niveles de reflexión en relación a la participación de NNAs, mientras algunos relevan avances en la consulta a NNAs y la vocería a través de organizaciones infantiles surgidas al alero de las propias instituciones, otras se están cuestionando el tema la autonomía de organización infantil y la necesidad de vincularse desde los espacios naturales de asociatividad de niños y jóvenes. Reflexión sin duda que es fundamental para una región que ha relevado la participación infantil como fin y estrategia de realización para la realización efectiva de los Derechos del Niño.

#### h) Uso de datos para la incidencia

Sin lugar a dudas una de las falencias importantes de los sistemas nacionales es la ausencia de datos significativos, confiables, utilizables y disponibles para conocer, comprender la situación de derechos de NNAs, así como orientar el diseño de políticas y sistemas que respondan a sus demandas.

La experiencia que revisamos, impulsado por la coalición mexicana, releva como claves estratégicas para la incidencia a partir de datos de la realidad infantil, la elaboración de un sistema de indicadores exhaustivo, la transformación del dato en hecho político, la generación de campañas sociales, la alianzas con medios de comunicación de masas y también con otros actores de la sociedad civil. Con esto relevan el hecho de que se trata de desarrollar una estrategia global que fundada en la evidencia, instale temas relevantes, a partir de la sensibilización y concertación de actores.

Aquí aparece como desafío principal la Participación NNAs en los procesos de investigación y problematización de su realidad.

i) Sentar jurisprudencia internacional

Como primer elemento que salta a la vista es que este tipo de estrategias constituyen esfuerzos de largo aliento. En la que revisamos, impulsada por la CDIA Paraguay, fueron prácticamente 10 años de lucha antes de recibir un dictamen favorable de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Los impactos de estas iniciativas, requieren un proceso de vinculación con las víctimas que asegure un acompañamiento adecuado y resguarde de los posibles efectos de re victimización. En este sentido constituyen verdaderas experiencia de acompañamiento y compromiso con la dignidad y la vida.

El alcance de estas iniciativas instala verdaderos hitos y contribuye a limitar los posibles retrocesos.

j) Sostenibilidad de la incidencia

Como una característica relevante en las experiencias sistematizadas se descubre el hecho en que un número importante de coaliciones han ido consolidando una trayectoria larga de trabajo conjunto. Este hecho cobra especial relevancia al considerar que es a partir de estas experiencias que es posible desplegar una práctica de incidencia y generar las capacidades para potenciar la acción conjunta.

k) Derechos del Niño en contextos de emergencia

Tal como señalan las experiencias, en las emergencias es cuando se hace más evidente la dificultad de los estados de “ver a los niños/as ” y actuar cumpliendo sus responsabilidades. En las experiencias se análisis actuaciones impulsadas por las ONG en contexto de catástrofes y de violencia política, en donde el gran tema es como lograr la articulación y trabajando conjunto poniendo en el centro las necesidades de niños y niñas.

l) Sobre el Rol de la ONG, redes y coaliciones

En el marco de las experiencias sistematizadas el rol de incidencia impulsado por las ONGs, Redes y Coaliciones Nacionales cobra una diversidad de sentidos, énfasis y objetivos, en consideración de la posición que toma en relación tanto con el Estado, como con la sociedad civil en su conjunto.

Claramente este posicionamiento no se hace en abstracto, y puede entenderse solo en el marco del tipo de estado, las condiciones de desarrollo del país y el tipo de sociedad civil cuando menos, entendidos estos como procesos históricos, sociales y políticos en constante movimiento e influenciados tanto por las dinámicas internas de la ciudadanía como de los condicionantes estructurales de las políticas económicas y los límites que imponen los modelos capitalistas en la región.

En términos amplios la labor de incidencia de las ONGs en la Región es entendida como de activación y articulación para la demanda pública, de incidencia, en el sentido del *lobby* y el Cabildeo, de potenciamiento en el sentido de formación para el empoderamiento ciudadano y especialmente de los niños, niñas y adolescentes.

Del mismo modo, la incidencia de las ONGs para la implementación de SNPPDN, se entiende como crear en el sentido de desarrollar modelos probados desde la práctica, colaborar en el sentido de brindar asistencia técnica al estado y vigilar desde la óptica del monitoreo.

Para las ONGs de la Región incidir en también Denunciar, entendida esta como hacer pública a través de los medios de comunicación social o hacer judicializable el ejercicio y garantía de derechos a partir de las herramientas que la ley faculta el medio nacional o la que la jurisprudencia internacional de derechos humanos posibilita, el ejercicio, vigencia y garantía de los Derechos del Niño.

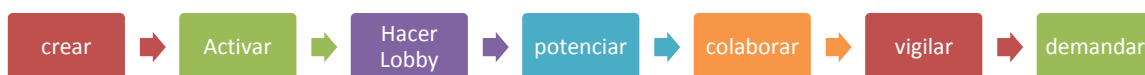
Las experiencias dan cuenta que estos intentos han generado algunos efectos no esperados, entre ellos el más importante es la suplantación del rol de estado por parte de las ONGs. El proceso natural de aprendizaje y desarrollo de capacidades generado desde las acciones de incidencia, así como también las condiciones de desarrollo de las ONGs en los actuales contextos nacionales, han ido generando un proceso de especialización de las ONGs y repliegue del estado producto de la externalización de servicios.

Es posible advertir que los énfasis en el trabajo de incidencia de la ONGs en apoyo a la implementación de sistemas nacionales, han estado referidos a sus componentes, más que a sus dinámicas de relación. Este quizás es un desafío importante por cuando lo que se requiere activar son las competencias relacionales para actuar coordinadamente de las diferencias de los aportes de cada uno de los actores.

En este sentido, resulta clave para las ONG situar su posición en el escenario de la sociedad civil, y de las infancias y adolescencias, de manera de afirmar su convicción, sus alianzas, complicidades y compromisos con la lucha por los derechos humanos de los niños, niñas y adolescentes, activando capacidades para el trabajo conjunto con actores diversos, incluido el estado.

#### **Cuadro N°25**

##### ***Formas de Incidencia de las ONGs en materia de implementación de SNPPDN***



## **7. Lugar de los niñas, niños y adolescentes en el proceso de incidencia**

Un hecho paradójico, es que en el análisis de los SNPPDN, los derechos de los niños se desdibujan, y es necesario volver permanente a los sentidos que motivaron la creación de la CDN, la elaboración del paradigmas de protección integral y la necesidad de construir SNPPDN: la lucha por la dignidad, autonomía y desarrollo pleno de las potencialidades de todos los niños y niñas sin discriminación.

En un continente tan diverso y rico en expresiones culturales, las especificidades de las culturales de los niños y adolescentes están invisibilizadas o aparecen subsumidas como subcategorías de la pobreza y/o exclusión social.

La participación de los niños, niñas y adolescentes en un principio doctrinario central, y base del paradigma de protección integral de derechos, en tanto canal de articular y vía de afirmación de la autonomía y reconocimiento de los chicos como sujetos sociales de derecho.

En las estrategias de incidencia que se revisan, la participación de la niñez ocupa un lugar relevante, en lo simbólico, en lo discursivo y en lo práctico, aun cuando es posible advertir que el lugar de los niños preponderante es básicamente de expresión de su opinión, de testimonios de vulneración y generación de propuestas para la efectivización de sus derechos. Los énfasis se instalan desde las ONGs en la generación de instancias de fortalecimiento de las capacidades de los NNAS de reconocimiento de sus derechos.

Proporcionalmente son menos las alianzas que las ONGs establecen con organizaciones de NNAS que surgen en el marco de sus propias dinámicas infantiles juveniles, constándose más los esfuerzos de motivación de organizaciones juveniles para- institucionales.

Las y las organizaciones de NNAS consultadas en el marco de este estudio, relevan en términos de avances en los sistemas la creación de mecanismos de participación, los apoyos para de articulación entre organizaciones de NNAS a nivel nacional e internacional

A la vez que señalan como debilidad, la impunidad que persiste frente a las vulneraciones de sus derechos, en especial a partir de la constatación de la existencia de leyes de protección no les protegen, las barreras de acceso a los servicios de protección, la dificultad de los padres y otros adultos significativos (personas y organizaciones) y la intensificación de vulneración por condiciones de discriminación prioritariamente de etnia y

Sin embargo, lo que reclaman con mayor fuerza es la tensión entre una sociedad que se estructura en base de la idea de un sujeto infantil riesgoso para la sociedad. Hecho que pone en evidencia la primacía de políticas de control, social y criminalización de la niñez en riesgo y su efectos de discriminación.

La discriminación es un proceso que perciben con mucha claridad y que identifican con mucha claridad en los niños indígenas, y en los contextos periféricos.

Finalmente aunque destacan de manera positiva los avances en relación a la construcción de mecanismos de participación, reclaman el hecho de que estos no permitir influir en las decisiones presupuestarias.

## **X. Recomendaciones**

### **1. Posicionarse como ONGs de manera clara en el marco de las luchas por derechos humanos, generando vínculos sociales políticos culturales con los movimientos sociales de base.**

Los avances en materia de Derechos Humanos de Niñas, niños y adolescentes, en nuestra región, están directamente relacionado con los avances en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Para avanzar de manera efectiva es necesario abandonar las visiones parciales, y enfrentar las problemáticas de derechos humanos de manera integral. Para esto es clave potenciar alianzas entre sectores y grupos diversos que luchan por el reconocimiento de sus derechos. De esta forma, y por ejemplo, aunque teóricamente resulten evidentes los vínculos entre derechos de las mujeres y de los niños, en la práctica el desafío es la construcción de agendas comunes que visibilicen a las infancias en el marco de todas las luchas por los derechos humanos y que se sustenten en alianzas con posibilidad de incidencia y acción política conjunta. El desafío que se tiene por delante es ampliar el mundo de los “niñólogos”.

### **2. Definir el rol de las ONG desde una perspectiva estratégica que contribuya a la construcción de SNPPDN.**

La tendencia regional de tercerización estatal para la implementación de políticas públicas, pone a las ONGs nacionales en la difícil posición de articular acciones de incidencia desde una posición de dependencia estatal. Aun cuando este no es un problema en sí mismo, si se observan tensiones que van mermando las posibilidades de generar lecturas más integrales y con ello la posibilidad de pensar en las mejores estrategias posibles para avanzar el proceso de “articulación” de los sistemas. El desafío que aparece es dejar de ver las partes (principalmente las normativas) y generar incidencia para que la coordinación, la institucionalidad, los presupuestos estén armonizados para cumplir con la tarea de llegar a los niños y generar las condiciones para hacer realidad el ejercicio de sus derechos.

### **3. No perder de vista a los adolescentes y jóvenes**

Existe un cierto consenso que reconoce que el lenguaje construye realidad. La Convención de los derechos de los niños propone una definición de niño amplia y pone de relieve la evolución de sus capacidades. Sin embargo, desde el uso y representación cotidiana se vincula casi exclusivamente con bebés e infantes, excluyéndose de la lógica de los derechos- desde el sentido común- a los adolescentes y jóvenes. Este punto es especialmente relevante al analizar las tendencias en la elaboración de políticas hacia dicho sector, las que se caracterizan en general por un predominio de lógicas de seguridad pública y no de garantía de derechos.



#### **4. No perder de vista a las niñas y a las jóvenes... no perder de vista las particularidades culturales de producción de las infancias y juventudes.**

Si seguimos ampliando la reflexión anterior salta a la vista que los mismo podríamos decir de las niñas, de las jóvenes, de la niñez indígena, migrante, de minorías sexuales, etc. Los desafíos que aparecen entonces, tienen que ver con pensar los sistema desde los contextos culturales/ locales de manera de entender las posibilidades de protección y protección desde las potenciales y recursos existentes.

#### **5. Ampliar las alianzas con los mundos de vidas de NNA, relacionándose para la acción e incidencia con organizaciones de NNA que construyen en el marco de sus espacios de vida (la escuela, el barrio, las expresiones culturales, etc.)**

Es innegable el avance que las ONGs que trabajan por los derechos de los niños en la región han dado en materia de participación infantil. Las experiencias realizadas han permitido dar prioridad y concreción al principio de participación a partir de experiencia participativas que surgen de alero de las propias ONGs y coaliciones. El desafío que aparece es generar los vínculos con las organizaciones, colectivos y agrupaciones de niñas, niños y jóvenes que surgen desde sus propios contextos de vida (la escuela, la comunidad, las iglesias, los centros culturales), generando sinergias educativas y alianzas que permitan incorporar los temas sentidos por los mundos infantiles y juveniles.

#### **6. Contribuir desde la Sociedad Civil al desarrollo de una plataforma común para la identificación de criterios básicos para identificar un SNPPDN.**

Este trabajo requiere de un esfuerzo de evaluación de los sistemas naciones de protección y promoción de derechos de los niños en torno a criterios de impacto y de gestión a lo menos.

A nivel de realización de derechos de Niños

- Desarrollar acuerdos en relación a cómo medir los impactos directos en la realización de derechos del niño.
- Identificar el nivel de acceso que tienen los NNA a los SNPPDNN, a fin de avanzar en la eliminación de las barreras que impiden el acceso a los chicos y chicas más excluidos o discriminados

A nivel de la gestión para la integralidad:

- Desarrollar capacidades para la coordinación (estatal, interinstitucional, de coordinación con la sociedad civil, en los distintos niveles de organización territorial de estado).
- Sostenibilidad técnica y financiera de los sistemas

Esta consideración abre una vía de reflexión estratégica interesante para las ONG, no solo en términos de la construcción de alianzas, sino la variedad de ámbitos estratégicos necesarios a fortalecer a fin de contribuir a la realización de derechos de NNAS.

Lo que aparece como gran desafío es ganar espacio a los criterios de criminalización y control social de las infancias, lo que en gran parte se juega en la universalización de la promoción y protección de derechos.

## XI. Bibliografía

- Banco Mundial. (1999). *Violence in Latin America and the Caribbean. A Framework for Action. Technical Study Sustainable*. Washington: Banco Mundial.
- Banco Mundial. (2003). *Desigualdad en América Latina y El Caribe*. Washington: Banco Mundial.
- Barnechea, González, & Morgan, M. (1994). *La sistematización como producción de conocimientos*. Lima: TPS-CEAAL.
- Bernard Marie, J. (2005). Sistemas Nacionales de Protección de Derechos Humanos. En *Compilación de Derechos de Niños, Niñas y adolescentes*. San José de Costa Rica: Patronato Nacional de la Infancia.
- Buvinic, M., Morrison, A., & Orlando, M. (2005). Violencia, Crimen y Desarrollo Social en América Latina y el Caribe. *Papeles de Población*, 167-214.
- Canales, M., Barril, C., Jiménez, J., & López, M. (1996). Temas emergente: Crianza. Alcances y límites de la perspectiva integral. Tercera Reunión Americana de Infancia y políticas Sociales. Santiago.
- Collin, P. (2011). Reflexiones Sobre la carta Democrática Interamericana. *Américas*, 32-33.
- Concha-Eastman, A., & Villaveces, A. (2001). *Guía para la vigilancia epidemiológica de violencia y lesiones*. Washington: OPS.
- Fleury, S. (1998). Política Social, exclusión y equidad en América Latina en los años 90. *Nueva Sociedad*.
- Gandásegui, M. (2003). *Los procesos globales y su efecto sobre América Latina*. Montevideo: IIN/OEA.
- IIN. (2003). *Prototipo base: Sistema Nacional de Infancia*. Montevideo: IIN/OEA.
- Jara, O. (s.f.). La Sistematización y la Producción de Conocimientos. *Memoria del Seminario de Intercambio y Debate sobre Sistematización* (pág. 1993). Lima: TPS-CEAAL.
- Lafferriere, A. (2003). *Los años 90: América Latina y el consenso de Washington*. Buenos Aires.
- Martinic, S. (1998). *El objeto de la sistematización y sus relaciones con la evaluación y la investigación*. Santiago: Seminario Latinoamericano.
- Maurás, M. (2011). Public Policies and Child Right: Entering the Third Decade of the Convention on the Rights of the Child. *The Annals of American Academy of Political and Social Science*.
- Molina, C., & Fleury, S. (2002). *Modelos de protección social*. Washington: Banco Interamericano del desarrollo, INDES.

- Morgan, M. (1996). *Búsquedas teóricas y epistemológicas desde la práctica de la sistematización*. Lima: TPS-CEAAL.
- Nogueira, W. (2011). *Duas décadas de direitos da criança e do adolescente no Brasil*. Estado do Ceara: CEDECA.
- Palma, D. (1992). La Sistematización como Estrategia de Conocimiento en la Educación Popular. El estado de la cuestión en América Latina. *Serie Papeles del CEAAL*.
- Paramio, L. (2003). Problemas de la consolidación democrática en América latina en la década de los 90. *CSIC-Documento de Trabajo*, 32.
- Pinheiro, P. (2006). *Informe Mundial sobre la Violencia contra los Niños y Niñas*. Suiza: Estudio del Secretario General de las Naciones Unidas sobre la Violencia contra los Niños.
- Save The Children. (2011). *Claves para proteger a David de la Violencia. El papel de los sistemas nacionales de protección a la niñez*. Italia: Save The Children.
- Schön, D. (1983). *The Reflective Practitioner. How Professionals think in Action*. New York: Harper Colophon.
- USAID. (2006). *Central America and Mexico gang assessment*. Washington: USAID Bureau for Latin America and Caribbean Affairs.