



HACIA UNA MEDICIÓN DE LOS SISTEMAS DE PROTECCIÓN DE LA NIÑEZ EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE:

Herramienta de indicadores



© Fondo de Naciones Unidas para la Infancia, UNICEF

Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, UNICEF
Oficina Regional para América Latina y el Caribe
Calle Alberto Tejada, Edificio 102, Ciudad del Saber.
Panamá, República de Panamá

Apartado Postal 0843-03045

Autor: Alejandro Morlachetti

Comité técnico: Nadine Perrault, Cecilie Modvar, Monica Darer,
Lyda P. Guarín, Rocio Valencia, Auxiliadora Alvarado, Patricia
Horna

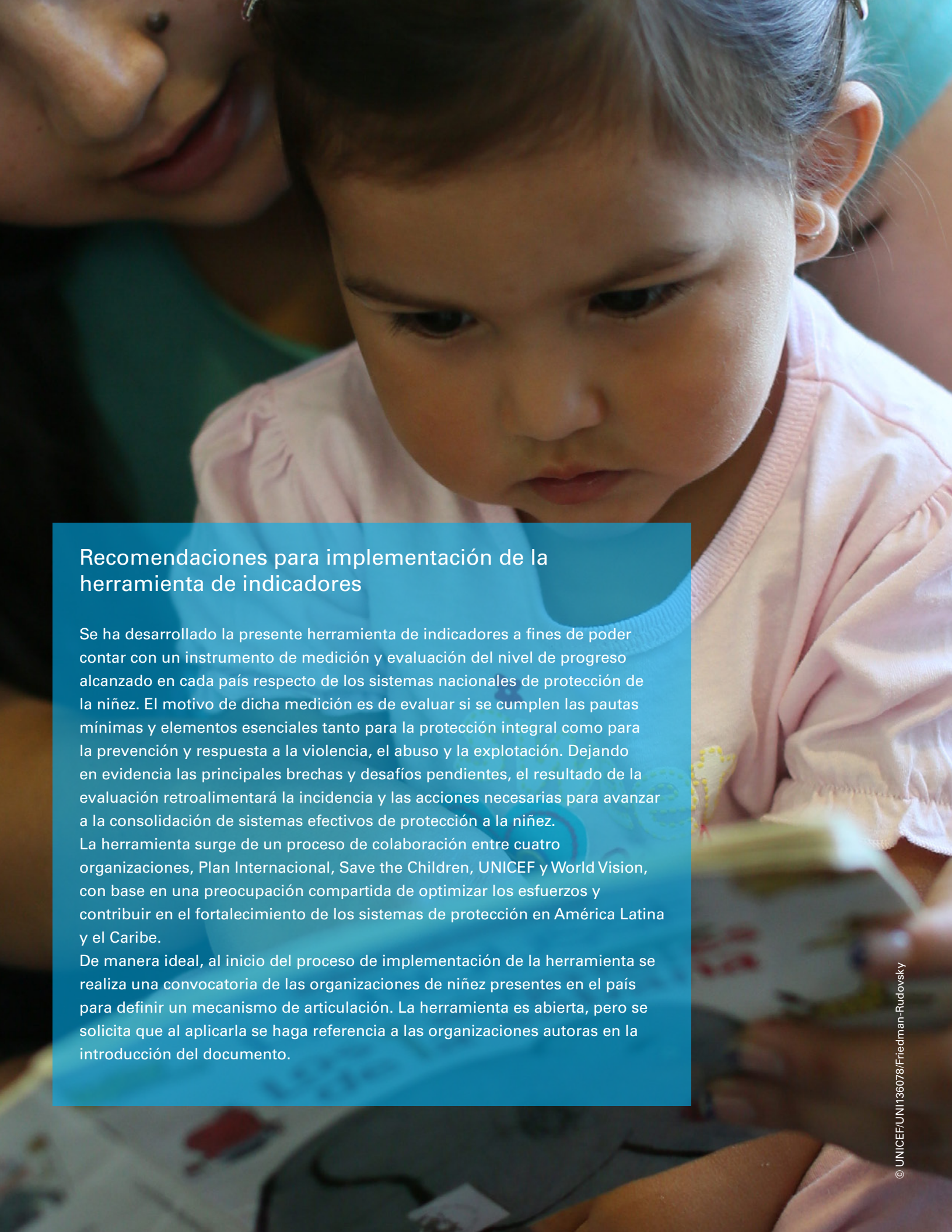
Foto de la portada: © UNICEF/UN028161/Zehbrauskas

Teléfono +507 3017400

www.unicef.org/lac

Twitter: @uniceflac

Facebook: /uniceflac



Recomendaciones para implementación de la herramienta de indicadores

Se ha desarrollado la presente herramienta de indicadores a fines de poder contar con un instrumento de medición y evaluación del nivel de progreso alcanzado en cada país respecto de los sistemas nacionales de protección de la niñez. El motivo de dicha medición es de evaluar si se cumplen las pautas mínimas y elementos esenciales tanto para la protección integral como para la prevención y respuesta a la violencia, el abuso y la explotación. Dejando en evidencia las principales brechas y desafíos pendientes, el resultado de la evaluación retroalimentará la incidencia y las acciones necesarias para avanzar a la consolidación de sistemas efectivos de protección a la niñez.

La herramienta surge de un proceso de colaboración entre cuatro organizaciones, Plan Internacional, Save the Children, UNICEF y World Vision, con base en una preocupación compartida de optimizar los esfuerzos y contribuir en el fortalecimiento de los sistemas de protección en América Latina y el Caribe.

De manera ideal, al inicio del proceso de implementación de la herramienta se realiza una convocatoria de las organizaciones de niñez presentes en el país para definir un mecanismo de articulación. La herramienta es abierta, pero se solicita que al aplicarla se haga referencia a las organizaciones autoras en la introducción del documento.



PREFACIO

En la región de América Latina y el Caribe se ha identificado desde hace años la necesidad de contar con marcos legales y políticas que garanticen, de manera integral, los derechos de la niñez. Este reconocimiento ha dado pie a códigos nacionales de niñez y leyes integrales de protección de los derechos de la niñez, que contemplan la creación de Sistemas Nacionales de Protección Integral en la gran mayoría de los países de la región. Estos sistemas intentan estructurar y sistematizar el relacionamiento entre las instituciones estatales y no estatales con el fin de dar efectividad a los derechos reconocidos en la Convención sobre los Derechos de la Niñez (CDN).

Indudablemente, en América Latina y el Caribe se han logrado avances importantes en este sentido, y a la vez tampoco cabe duda de que aún es necesario acelerar y consolidar iniciativas para garantizar plenamente los derechos de los niños y las niñas en esta región. Los niños y las niñas no viven sus derechos de manera fragmentada, en su realidad cotidiana sus derechos son interdependientes. La pobreza les dificulta la asistencia a la escuela; la violencia en la comunidad les limita su derecho a jugar; la falta de apoyo a sus familias para un cuidado apropiado les expone a distintos tipos de riesgo.

Por tanto, los Sistemas de Protección Integral de la Niñez deben responder a la condición de interdependencia inherente a los derechos humanos y derechos específicos de los niños y niñas, a través de un conjunto de órganos, entidades, mecanismos e instancias a nivel nacional, regional y local orientados a respetar, promover, proteger, restituir y restablecer los derechos de los niños y niñas, y reparar el daño ante su vulneración. Esta integralidad normativa e institucional requiere políticas universales y programas inspirados por un enfoque de equidad y sustentados en una mirada preventiva y con mecanismos capaces de ofrecer respuestas inmediatas y a largo plazo.

Próximos a cumplirse los 30 años de la aprobación de la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN), corresponde efectuar un balance de los logros alcanzados en la consecución de los derechos de la niñez en la región, así como de los desafíos pendientes para garantizar la aplicación efectiva de la CDN. El fortalecimiento de los Sistemas de Protección Integral, incluyendo los Sub-Sistemas de Protección contra toda forma de violencia contra los niños y niñas, es una prioridad compartida a nivel regional por Plan Internacional, Save the Children, UNICEF y World Vision. Bajo este interés común en 2016 se acordó, en el marco de la Iniciativa Inter-agencial Regional sobre Sistemas de Protección Integral, el desarrollo de una herramienta de indicadores con enfoque basado en derechos para medir y evaluar los niveles de progreso en la implementación de Sistemas de Protección Integral, en particular el Sub-Sistema de protección contra la violencia y su aplicación.

El presente documento es el resultado de un esfuerzo de varios años, que ha implicado consultas y pilotajes en varios países de la región. Esperamos que este producto, fruto de un esfuerzo común, permita contribuir a la consolidación de Sistemas Nacionales que puedan realmente cumplir con su papel de garantizar la protección de todos los derechos para todos los niños y niñas en la región de América Latina y el Caribe.

Débora Cobar
Directora Regional
para América Latina y el Caribe
Plan Internacional

Victoria Ward
Directora Regional
para América Latina y el Caribe
Save the Children

Joao Diniz
Director Regional
para América Latina y El Caribe
World Vision

Maria Cristina Perceval
Directora Regional
para América Latina y el Caribe
UNICEF

TABLA DE CONTENIDO

I. INTRODUCCIÓN	1
II. CLASIFICACIÓN DE LOS SISTEMAS DE PROTECCIÓN	3
A. Antecedentes en la construcción de una clasificación de sistemas de protección	3
B. Definición de sistema de protección integral de la niñez y adolescencia.	5
C. Una aproximación a los modelos de protección en América Latina y el Caribe	8
D. Sistemas informales basados en la comunidad o mecanismos comunitarios de protección de la niñez	12
V. MARCO CONCEPTUAL Y METODOLÓGICO DE LA PROPUESTA DE INDICADORES	14
A. Limitaciones de los indicadores propuestos	15
B. Indicadores normativos, estructurales y de resultado	15
C. Metodología	16
D. Propuesta de indicadores sobre el marco normativo e institucional para la protección integral y la protección contra la violencia desde una perspectiva de derechos de la niñez	19
IV. HERRAMIENTA DE INDICADORES	24
V. BIBLIOGRAFÍA	51

I. INTRODUCCIÓN

Es innegable el efecto que ha tenido la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN) en la adopción de medidas legislativas y reformas institucionales por parte de los países de la región para dar efectividad a los derechos reconocidos en este tratado que considera y consagra los derechos de la niñez.¹ Justamente la CDN incorpora entre las obligaciones que contraen los Estados al ratificarla, la de adoptar **“todas las medidas administrativas, legislativas y de otra índole”** para dar efectividad a los derechos reconocidos en la misma (Art. 4).

El Comité de los Derechos del Niño de las Naciones Unidas, ha considerado que una de las principales obligaciones derivadas precisamente del art.4 de la CDN es la revisión general de toda la legislación interna y las directrices administrativas conexas para garantizar el pleno cumplimiento de la Convención (Observación general 5 - Medidas generales de aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño, párrafo 18). El mismo comité en ocasión de la adopción de observaciones finales ha señalado en reiteradas oportunidades a los Estados Partes de la CDN la necesidad de adoptar las medidas necesarias para adecuar la legislación general de los derechos de la niñez sobre la base de las disposiciones de la CDN y la adecuación institucional para la implementación de la legislación y el efectivo respeto y goce de los derechos de la niñez.

En cumplimiento de esos mandatos, la mayoría de los países de América Latina han hecho cambios significativos en su legislación, en general, adoptando leyes integrales de protección de la niñez y la adolescencia.² En todos estos casos se ha generado e instalado algún nivel de institucionalidad con mayor o menor complejidad, cuya máxima expresión quedaría representada por la creación

y puesta en funcionamiento de un sistema nacional de protección integral de la niñez y adolescencia.

El interés en el fortalecimiento de los sistemas de protección es una preocupación compartida desde el nivel regional tanto por Save The Children, Plan Internacional, UNICEF y World Vision.

Plan Internacional ha definido en la Estrategia Global de Protección contra la Violencia³, una sólida agenda para contribuir al fortalecimiento de los sistemas nacionales de protección de la niñez, reconociendo que los niños, las familias, las comunidades, la sociedad civil y los gobiernos son parte integral de un sistema de protección. En ese mismo sentido desde el enfoque comunitario centrado en la niñez ha priorizado la estrategia de protección contra la violencia bajo el nombre de *Mecanismos comunitarios de protección (MCP)* caracterizando los MCP a nivel regional y global⁴. Además se han generado lineamientos técnicos para su implementación⁵, en los cuales la articulación con los sistemas formales de protección son un eje fundamental de fortalecimiento.

En el 2010, en el marco de la iniciativa global de protección, Save the Children elaboró el documento conceptual *Desarrollo de sistemas nacionales de protección de la infancia basados en derechos* con el fin de apoyar la coordinación y el desarrollo de la política de Save the Children, así como las prácticas y la promoción de los sistemas nacionales de protección de la infancia.

Save the Children cree que el desarrollo y fortalecimiento de los sistemas nacionales de protección de la infancia basados en derechos conducirán a modos de protección integrales, inclusivos, sostenibles y bien coordinados.

1 La Convención sobre los Derechos del Niño se aplica a todas las personas menores de 18 años, es decir, niños y adolescentes mujeres y varones. Por cuestiones de simplificación en la redacción y de comodidad en la lectura, se ha optado por utilizar la expresión niñez y/o niños de manera que representa tanto a niños, niñas y adolescentes.

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

3 Plan Internacional (2014). Global Strategy for Child Protection Programming.

4 Plan Internacional (2014). Comunidad protectora: Estudio regional sobre mecanismos comunitarios de protección contra las violencias: Características y desafíos; Plan Internacional (2014). Síntesis global sobre el apoyo de Plan Internacional a los mecanismos comunitarios de protección a la niñez (MCPN): Mapeos regionales de África, Asia, América Latina.

5 Plan Internacional (2015). Community in Action for Child Protection; Global Guidance on CBCPM.

Un sistema nacional de protección de la infancia reconoce la responsabilidad última del Estado y sus obligaciones en materia de derechos humanos hacia la infancia. Se compone de:

- Leyes y políticas que protegen a la infancia del abuso, el abandono, la explotación y la violencia y responden al interés superior de los niños cuando las violaciones ocurren.
- Un mecanismo de coordinación del gobierno central para la protección de la infancia que reúne a distintos departamentos y diferentes niveles del gobierno central, provincial y local y a la sociedad civil.
- Regulación y seguimiento efectivos, a todos los niveles, de las normas de protección de la infancia, por ejemplo, en instituciones de atención a la infancia y en colegios.
- Un personal comprometido, con competencias y obligaciones pertinentes.

Un sistema de protección de la infancia operativo se informa de las visiones y experiencias de los niños y fortalece a las familias en la atención y la protección de éstos. Conecta los mecanismos comunitarios de apoyo a la infancia y a la familia con unos servicios adaptados a los niños a todos los niveles, regulados por normas de calidad y prestados por el gobierno o por agencias sociales acreditadas.

En el año 2013 se publicó el documento *Sistemas nacionales de protección integral de la infancia en América Latina y el Caribe: Fundamentos jurídicos y estado de aplicación*, que fue un esfuerzo conjunto de la Oficina Regional de UNICEF para América Latina y el Caribe y la División de Desarrollo Social de la CEPAL. Este documento reviste la importancia de haber analizado la gran diversidad de estructuras organizacionales encargadas de observar el respeto de los derechos de la niñez y la adolescencia en la región. Por otra parte, describe a partir del análisis de los marcos legislativos y reglamentarios que crearon esa institucionalidad, las diferentes evoluciones y formas que los entramados institucionales tienen en América Latina y el Caribe.

En este estudio, en base a la investigación y las entrevistas realizadas a actores claves, se ha adoptado una definición de sistema de protección integral y a partir de ahí se han sugerido una serie de pautas mínimas a tener en cuenta para determinar qué es lo que constituye un verdadero “sistema” de protección. Al mismo tiempo se propone un modelo de referencia para aquellos países que han emprendido el camino de reformar sus instituciones o crear una nueva institucionalidad de niñez.

En el mismo estudio se resalta que uno de los desafíos de la región es la ocurrencia de cambios recurrentes en la institucionalidad especializada de niñez, sin omitir un proceso de medición previo del nivel de implementación, funcionamiento y eficiencia de las estructuras institucionales ya existentes, que permita determinar en base a la evidencia cuáles son los aspectos a fortalecer y cuáles a cambiar para su mejora.

La falta de monitoreo y evaluación del funcionamiento de la institucionalidad existente y las propuestas de los cambios a la misma, sin un mecanismo de medición con algunas pautas predeterminadas no solo implican esfuerzos duplicados y a veces retrocesos que atentan contra la eficiencia y la inversión estratégica de recursos, sino que además es una oportunidad perdida de aprendizaje para la construcción de un modelo de sistema de protección que sea eficiente en la protección y promoción de los derechos de la niñez conforme con las realidades de cada país.

Es en este contexto que surge como necesidad el dar un paso más allá y profundizar el esfuerzo ya realizado, para en base a la información disponible elaborar una lista elemental de indicadores que permitan clasificar y medir el nivel de progreso alcanzado en cada país y en la región respecto de los sistemas nacionales de protección de la niñez. Se debe tener en cuenta si se cumplen las pautas mínimas y esenciales desde una perspectiva de derechos para ser eficaz en la protección integral de sus derechos y también en la prevención y protección contra la violencia, incluyendo el abuso, la negligencia y la explotación.

II. CLASIFICACIÓN DE LOS SISTEMAS DE PROTECCIÓN

A. Antecedentes en la construcción de una clasificación de sistemas de protección

Ha habido varios esfuerzos para el desarrollo de una clasificación de los sistemas de protección de la niñez y adolescencia. Éstos se enmarcan en el convencimiento de que el desarrollo de tipologías podría aportar al debate sobre los objetivos y funcionamiento de tales sistemas y facilitar la toma de decisiones sobre el modelo estructural más conveniente para adoptar, teniendo en cuenta las características de cada país.

Cuando hablamos de la elaboración de una clasificación o tipología de sistemas, nos estamos refiriendo a la agrupación de países en función de características comunes que permite el análisis de patrones similares que se repiten entre esos países y así poder elaborar una clasificación por categorías o modelos.

Como parte de esos esfuerzos en noviembre de 2012 se realizó una multitudinaria reunión de expertos en Nueva Delhi, India, sobre la teoría y práctica de los sistemas de protección de la niñez. En el marco de esa reunión, se elaboró un documento de discusión sobre la tipología de los sistemas de protección de la niñez. Tras el debate en la conferencia en Nueva Delhi, UNICEF y Save the Children acordaron en que sería útil para fomentar una mayor reflexión sobre el tema la realización de un trabajo, que fue encargado a la Universidad de Melbourne y publicado en el año 2014. (*Towards a Typology for Child Protection Systems (2014)*).

Una de las conclusiones de ese trabajo es que la tarea de desarrollar una tipología de los sistemas de protección que sea aplicable en forma amplia, está en una etapa temprana y aún requiere un mayor desarrollo.

Al mismo tiempo, es importante aclarar que la discusión sobre sistemas de protección ha estado principalmente enfocada a lo que se refiere a sistemas relacionados

con la protección en casos de abuso, negligencia, explotación y violencia. Es así que la definición utilizada de sistema de protección de la niñez que ha sido la base de la discusión de los documentos mencionados es que un sistema *comprende ciertas estructuras, funciones y capacidades que se han reunido para prevenir y responder a la violencia, el abuso, el abandono, negligencia y explotación de los niños. (UNICEF (2014), pág. 4)*. A su vez, Save the Children define la protección de la infancia *como las medidas y las estructuras que previenen y responden al abuso, el abandono, la explotación y la violencia que afectan a niños*⁶.

En los últimos años, ha habido un creciente reconocimiento acerca de que los programas dirigidos a categorías específicas de niños o tipos específicos de problemas a menudo no abordan las causas fundamentales y los retos sociales subyacentes. Los servicios de carácter puramente reactivo y exclusivamente diseñados para proporcionar asistencia a niños víctimas de abuso, violencia, explotación o abandono tienden a centrarse exclusivamente en la recuperación del niño en forma individual sin tener en cuenta las circunstancias de sus familias y contexto comunitario y social. (*Child Frontier (2014), pág. 48*).

Para Save the Children es clave considerar un enfoque de desarrollo cuando hablamos de sistemas para la protección de la infancia, que haga hincapié en las medidas preventivas desde una perspectiva amplia de asistencia social y que reconozca el impacto de la pobreza y de la exclusión social en la capacidad de las familias y de las comunidades para cuidar de sus niños. La protección de la niñez es un ámbito especializado que se ocupa de cuestiones sensibles, que a veces estigmatizan y por lo tanto se ocultan (como la violencia en el hogar y los abusos sexuales) y de violaciones que con frecuencia son socialmente aceptadas (como el castigo corporal) o incluso autorizadas por el Estado. Es un ámbito que requiere

⁶ Save the Children (2010). Iniciativa Global de Protección: Desarrollo de sistemas nacionales de protección de la infancia basados en derechos: Documento conceptual de apoyo al trabajo de Save the Children (2010)

no solo competencias de especialista, sino un trabajo multidisciplinar con los sectores que proveen servicios sociales, educación, salud y justicia y que están vinculados al sector financiero, de empleo, vivienda y planificación. En situaciones de emergencia, el grupo de protección de la infancia trabajará estrechamente con otros grupos como los de salud, nutrición, agua y saneamiento, seguridad alimentaria, alojamiento, educación, entre otros.

Para World Vision un sistema de protección de la niñez, es un conjunto de elementos y actores articulados, tanto formales y no formales⁷, que trabajan juntos para prevenir y responder al abuso, el abandono, la explotación y otras formas de violencia que experimentan los niños y adolescentes. La propuesta de WV busca dar respuesta a las causas estructurales y culturales de la violencia, la inequidad, exclusión social y la injusticia. El aporte de WV al fortalecimiento de los sistemas de protección está basado en 3 principios:

a) Fortalecimiento de la capacidad de los actores y socios en todos los niveles para cumplir con los roles y responsabilidades en materia de protección de la niñez; b) Fortalecimiento de la colaboración entre actores formales y no formales para adoptar medidas de prevención y respuesta para la protección de la niñez y abordar desde la raíz las causas de la violencia. c) WV trabaja en este proceso principalmente con cinco actores para colaborar: al empoderamiento de niños y niñas; al fortalecimiento de las familias; a la colaboración con las comunidades, para acompañar a las comunidades de fe e influir en los Estados; para que cada actor asuma su rol y responsabilidad y sean facilitadores de espacios de protección para la niñez.

La articulación con otros sectores resulta clave puesto que las respuestas fragmentadas en materia de protección de la niñez pueden ocuparse de un problema particular, pero casi nunca ofrecen una solución integral y sostenible a los riesgos que afectan los derechos de los niños.

En consecuencia, ha surgido un consenso en torno a la necesidad de adoptar un “enfoque sistémico” para la protección de la niñez. Esto representa un cambio hacia un enfoque más integral que tiene como objetivo hacer frente a los factores de vulnerabilidad más amplios, tanto de la niñez como de sus familias a través de estrategias y servicios de carácter preventivo. Esto pone al discurso de protección de la infancia más cerca de las estrategias de reforma del sector público que tienen como objetivo la construcción o la reforma de sistemas nacionales integrales, como se ha llevado a cabo en el sector de la salud y la educación. (Child Frontier (2014)).

También hay que tener en cuenta que en las discusiones sobre sistemas ha predominado el pensamiento anglo-americano y de a poco se han ido integrando perspectivas desde otras partes del mundo en el diálogo y también investigaciones provenientes de países de ingresos bajos y medios. Esto ha puesto de manifiesto la singularidad de los sistemas de protección de la niñez en las diferentes regiones y la necesidad de elaborar y clasificar esos sistemas de acuerdo a las percepciones y realidades en cada región (Child Frontier (2014)).

Tomando en cuenta lo anteriormente expresado, este documento intenta constituirse en un aporte a la serie de esfuerzos en curso para que a partir de su medición y análisis se pueda desarrollar una clasificación de los sistemas de protección de la niñez y la adolescencia, pero, desde la mirada de América Latina y el Caribe, de modo que sea aplicable a la diversa y amplia gama de contextos nacionales. Es fundamental aclarar que aquí se toma en cuenta una definición más amplia del concepto de sistema de protección y que no se limita solamente a la protección especial de los casos de violencia, abuso y explotación sino que refleja la percepción del concepto de sistema en gran parte de la región (referido como *sistema de protección integral*).

Esa percepción de la institucionalidad necesaria para la protección integral de la niñez y la adolescencia está

⁷ Formal: Se refiere a los sistemas y mecanismos estatutarios obligatorios para prevenir y proteger a la niñez de la violencia (por ejemplo servicios de gobierno. No formal: se refiere a todo mecanismo de protección o prevención, ya sea obligatorio según las leyes y normas consuetudinarias o que resulte de acciones cívicas (grupos comunitarios organizados, ONG, estructuras de liderazgo tradicional, iglesias, comunidades de fe, escuelas, grupos de niños, niñas, adolescentes y/o jóvenes, sector privado y otras estructuras de la sociedad civil).

enmarcada en el alto nivel de apropiación de la CDN como documento paradigmático y que por lo tanto requiere que cualquier discusión sobre un sistema de protección no esté enfocada solo en la protección contra el abuso, malos tratos o explotación, sino como la protección integral de la totalidad de los derechos económicos, sociales, culturales y civiles reconocidos por la CDN.

Se debe tener en cuenta que la mirada exclusivamente centrada en un sistema de protección en los términos del art. 19 de la CDN, pone el énfasis en la protección de la niñez respecto de aquellos que tienen la responsabilidad de su cuidado y custodia (...padres, de un representante legal o de cualquier otra persona que lo tenga a su cargo – art. 19 CDN). Así se reafirma el rol del Estado en la protección de la niñez ante el maltrato y/o negligencia de su familia que no estaría en condiciones de cuidar apropiadamente de sus hijos e hijas. Esta concepción del rol del Estado como guardián del buen funcionamiento familiar no es nuevo y ha sido el rol preponderante cumplido en los sistemas de patronato bajo la denominada doctrina de la situación irregular de la niñez que justamente pone el acento en la falta de capacidad de la familia y a veces el propio “menor de edad” para adaptarse a las reglas sociales.

En cambio, un sistema de protección integral que toma bajo su competencia el universo de los derechos de la niñez y la adolescencia, no se limita a esa necesaria protección en casos de malos tratos y negligencia por parte de la familia, sino también respecto al propio rol del Estado en cuanto a su responsabilidad de garantizar los derechos de la niñez y en especial la creación de las condiciones necesarias y el apoyo –incluso material– a las familias para poder cuidar de sus hijos e hijas y garantizar un adecuado y digno nivel de vida en los términos del art. 27 de la CDN.

B. Definición de sistema de protección integral de la niñez y adolescencia

El Comité de los Derechos del Niño, en su Observación general N° 5 sobre la medidas generales de aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño afirma

que “...Las medidas generales de aplicación (...) tienen por finalidad promover el pleno disfrute de todos los derechos reconocidos en la Convención por todos los niños, mediante la promulgación de disposiciones legislativas, el establecimiento de órganos de coordinación y supervisión, tanto gubernamentales como independientes, la reunión de datos de gran alcance...y la formulación y aplicación de las políticas, los servicios y los programas apropiados...” (Comité de Derechos del Niño, Observación general Nro. 5, párr. 9).

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

Un enfoque basado en los derechos de la niñez da mayor efectividad a los derechos que la CDN reconoce a todos los niños, reforzando la capacidad de los responsables de cumplir sus obligaciones de respetar, proteger y hacer efectivos esos derechos (art.4) y la capacidad de los titulares de derechos de reivindicarlos, guiados en todo momento por el derecho a la no discriminación (art.2), la consideración del interés superior (art.3, párr. 1), el derecho a la vida, la supervivencia y el desarrollo (art.6) y el respeto de sus opiniones (art.12).

Ese marco conceptual y operativo para garantizar la protección integral, debería proyectarse sobre los organismos gubernamentales y no gubernamentales que integran el sistema promoviendo la reflexión crítica de sus prácticas para generar nuevas vinculaciones y propuestas de acción para la niñez y adolescencia pensados en clave de derechos humanos y construcción de ciudadanía. Esto demanda el diseño y la transformación sustancial de la institucionalidad existente y la definición de competencias a organismos especializados en la protección de la niñez y su relación con otros organismos.

Existen diversas definiciones respecto a qué es un sistema de protección de la niñez y de la adolescencia.

UNICEF ha definido en su estrategia de protección de la niñez, que estos sistemas de protección comprenden un conjunto de leyes, políticas y servicios necesarios en todos los ámbitos sociales —especialmente en el ámbito del bienestar social, la educación, la salud y la justicia— para apoyar la prevención de los riesgos relacionados con la protección y la respuesta en este sentido. (UNICEF (2008), pág. 12).

A los efectos de este documento, cabe señalar la definición de sistema de protección integral de la niñez que ofrece el estudio de UNICEF-CEPAL sobre sistemas de protección integral de la infancia y adolescencia en cuanto: *“...se entiende como sistema de protección integral de la infancia el conjunto de órganos, entidades, mecanismos e instancias a nivel nacional, regional y local, orientados a respetar, promover, proteger, restituir y restablecer los derechos de los niños y reparar el daño ante la vulneración de los mismos establecidos por las legislaciones nacionales de infancia. También se tendrán particularmente en cuenta los mecanismos de relacionamiento entre las instituciones públicas y privadas del país, sus interacciones y complementariedades, en especial describiendo el vínculo entre el Estado y las organizaciones de la sociedad civil.”* Por otro lado, se hace hincapié en el carácter sistémico que debe asumir todo el entramado institucional, de manera tal de conformar *“...un conjunto de partes organizadas y relacionadas que interactúan entre sí para lograr un objetivo común.”* (Morlachetti (2013), pág. 12).

En este caso un sistema de protección integral de la niñez debe unir sus elementos en una relación significativa que actúa como un todo y con un objetivo común que es la protección integral de los derechos de los niños. Por ello, para hablar de sistema solo puede ser entendido como un todo integrado, ya que no se trata de solo la suma de componentes, sino fundamentalmente por las relaciones entre estos componentes (Holmes (2012)). Para poder determinar si nos encontramos ante

un “sistema” —más allá del nombre que le otorgue la legislación o política de cada país— debe tratarse y estar compuesto por instituciones que se encuentran interrelacionadas y que cada una componga un todo que está al servicio del mismo objetivo. (Morlachetti (2013), pág.12).

Desde el punto de vista de su cobertura y alcance, la visión aquí utilizada de sistema de protección de la niñez implica un alcance universal y un trato igualitario y equitativo de todos los niños. En lo que se refiere a la llamada protección “especial” para casos de violencia se la considera como un subsistema y/o mecanismo orientado a que los niños que por determinadas circunstancias no pueden gozar de sus derechos ya sea porque su familia y o quienes están a su cuidado no pueden cumplir con las prestaciones básicas —carencias económicas— requiriendo el apoyo y asistencia del Estado en los términos del art 27.3 de la CDN⁸ (apoyo a la familia) o en aquellos casos que los derechos de los niños son violados en el propio seno de su familia —abuso, negligencia, violencia (art.19)- y se configura la excepción al principio de permanencia en la familia (art. 9) (separación de la familia) por ser contrario a su interés superior.⁹

La estructura propuesta por la CDN tiene como piedra angular el derecho del niño a su familia, en tanto es el medio más apropiado para su desarrollo integral. La familia a su vez tiene una serie de obligaciones respecto a los niños y eso implica una corresponsabilidad conjuntamente con el Estado para asegurar la protección de la niñez. Pero si bien hay una corresponsabilidad en el cumplimiento de los derechos de la niñez y adolescencia, eso no exime la responsabilidad del Estado en garantizar por todos los medios un nivel adecuado de vida de los niños bajo su jurisdicción.

Es decir, siempre el Estado tendrá la obligación de adoptar las medidas apropiadas para ayudar a los padres y a otras personas responsables por el

8 Artículo 27 1. Los Estados Partes reconocen el derecho de todo niño a un nivel de vida adecuado para su desarrollo físico, mental, espiritual, moral y social. 3. Los Estados Partes, de acuerdo con las condiciones nacionales y con arreglo a sus medios, adoptarán medidas apropiadas para ayudar a los padres y a otras personas responsables por el niño a dar efectividad a este derecho y en caso necesario, proporcionarán asistencia material y programas de apoyo, particularmente con respecto a la nutrición, el vestuario y la vivienda.

9 Artículo 9 1. Los Estados Partes velarán por que el niño no sea separado de sus padres contra la voluntad de éstos, excepto cuando, a reserva de revisión judicial, las autoridades competentes determinen, de conformidad con la ley y los procedimientos aplicables, que tal separación es necesaria en el interés superior del niño.

niño para dar efectividad a sus derechos y en caso necesario, proporcionarán asistencia material y programas de apoyo, particularmente con respecto a la nutrición, vestimenta y vivienda. Esto más allá de la responsabilidad de los padres que dentro de sus posibilidades y medios económicos, proporcionen las condiciones de vida que sean necesarias para el desarrollo de los niños.

Así lo ha entendido la Corte Interamericana de Derechos Humanos en la parte resolutive de su Opinión consultiva No.17 cuando estableció que *“la verdadera y plena protección de los niños significa que éstos puedan disfrutar ampliamente de todos sus derechos, entre ellos los económicos, sociales y culturales, que les asignan diversos instrumentos internacionales. Los Estados Partes en los tratados internacionales de derechos humanos tienen la obligación de adoptar medidas positivas para asegurar la protección de todos los derechos del niño.”* (Corte IDH. O.C 17 – Párrafo 8).

Esta protección especial para aquellos niños que se encuentran en una situación de riesgo requiere de una articulación con los sistemas de salud, educación, vivienda, trabajo y protección social. Es decir en ningún caso se trata que las instituciones de protección especial de la niñez intenten vanamente reemplazar en sus funciones a otros sectores/sistemas del Estado, sino que el sistema de protección de la niñez debe dialogar y articular formalmente con esos otros sistemas para un abordaje eficiente para la restitución de los derechos económicos y sociales de los niños y sus familias. La única forma posible de abordaje integral y con un enfoque de derechos es a través de la intervención articulada y coordinada para asegurar la protección integrada de todos los derechos de la niñez.

Esta concepción de sistema, implica abandonar definitivamente el abordaje de la niñez en riesgo como depositario de prácticas puramente asistenciales por parte de instituciones y programas típicos de las épocas previas a la CDN donde los servicios de protección especial tratan en forma precaria e ineficaz de absorber las falencias de los servicios y programas sociales generales en darle respuestas a los niños en riesgo o

situación de conflicto. En cambio, se debe establecer un sistema que propenda al reconocimiento de los niños como titulares de derechos y por lo tanto con capacidad de exigirlos directamente al sistema de salud, educación, vivienda, entre otros, según corresponda. Esto significa que ante una situación que puede dar lugar a la aplicación de una medida de protección, las autoridades de niñez no pueden intentar resolver la situación del niño mediante la aplicación de una medida aislada y acotada a la persona y prescindiendo de las raíces del problema que motivó la intervención.

A modo de ejemplo, sirve lo dispuesto por el Comité de los Derechos del Niño en la Observación general No.10, respecto a los niños en conflicto con la ley, donde señala las graves limitaciones que implica una política y sistema de justicia juvenil que no vaya acompañada de un conjunto de medidas destinadas a prevenir la delincuencia. Por ello manda a los Estados que incorporen en su política las directrices de las Naciones Unidas para la prevención de la delincuencia juvenil y presten especial atención a las políticas de prevención que favorezcan la socialización e integración de todos los niños, en particular en el marco de la familia, la comunidad, la escuela, la formación profesional y el medio laboral. Se debe prestar cuidado y atención especial a las personas jóvenes que están en situación de riesgo y en especial a los que abandonan los estudios o que no completan su educación. Es decir, el trabajo articulado entre los diferentes sistemas del Estado con el objetivo de evitar el mayor aislamiento, marginalización y estigmatización de la niñez que puede encontrarse en riesgo y/o estar en conflicto con la ley (Comité de los Derechos del Niño, Observación general No.10, párr.17 y 18).

Por ello, no se trata de seguir insistiendo con los tradicionales esfuerzos de protección focalizados y fragmentados según algunas de las problemáticas o situaciones de mayor vulnerabilidad más usuales de la niñez. Esto sería continuar con la existencia de multiplicidad de programas para la prevención del abuso, la violencia, la explotación laboral y para proveer cuidados alternativos para la niñez en situación de calle y/o jóvenes en conflicto con la ley, entre otros. Por el contrario, se trata de un sistema de protección que en

vez de ser un simple conjunto de esfuerzos y programas, es en realidad un conjunto de partes organizadas y relacionadas que interactúan entre sí para lograr un objetivo común.

Por supuesto que este enfoque no niega la importancia de abordar las cuestiones de protección de la niñez en situación de mayor vulnerabilidad y de la rápida y eficiente respuesta que exigen los casos de abuso, negligencia y violencia, sino que asegura que estos temas se ubiquen dentro de una estructura integral y sistémica. Estos sistemas tratan de proteger a toda la niñez y unir a todos los actores detrás de un conjunto de objetivos comunes y la capacidad de respuesta no solo inmediata sino también de largo plazo, bien coordinada y articulada (Fluke (2010)).

C. Una aproximación a los modelos de protección en América Latina y el Caribe¹⁰

Los modelos descritos a continuación son el resultado del análisis del marco normativo e institucional de niñez y adolescencia de los países de la región y que permiten comparar sus características básicas y agruparlos en base a ciertas tendencias y similitudes. Esta clasificación toma como referencia central la normativa e institucionalidad para la protección de la niñez y adolescencia y su pertinencia desde una perspectiva de derechos, en particular en relación con la CDN.

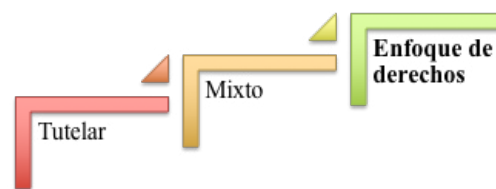
En América Latina y el Caribe la legitimidad de tomar como referencia y parámetro a la CDN surge de la unánime ratificación de este tratado de derechos humanos por parte de todos los países que componen esta región, que lo sitúa como un instrumento indiscutible y de carácter obligatorio para todos los Estados.

Por ello la vigencia de la CDN y los esfuerzos de los países para adecuar sus instituciones y sus normativas se constituyen como eje del análisis de cuáles son las características y rasgos comunes que comparten algunos países y cuáles son las diferencias con otros. A partir de

esas similitudes y diferencias se agrupan una serie de países bajo algunos de los modelos propuestos.

Luego de 25 años de existencia de la CDN, pareciera que los modelos aquí propuestos en realidad describieran una evolución en una línea de tiempo. Sin embargo, estos modelos conviven en un mismo momento y en todo caso la comparativa de los países nos muestra de forma dramática estados paralelos muy diferentes de progresividad respecto de los derechos de la niñez. Por un lado encontramos países que han recorrido un largo camino desde la firma y ratificación de la CDN y que han revisado y adecuado su normativa e institucionalidad para garantizar los derechos de la niñez. Por el otro lado hay países que han avanzado muy poco desde la ratificación de la CDN.

MODELOS DE PROTECCION



El primer modelo se denomina como Tutelar o pre-convencional, es decir aquel que nos remonta a la etapa previa o inicial de la adopción de la CDN. Esto significa que a pesar que pasaron más de dos décadas, estos países no han avanzado significativamente desde la adopción de la CDN. Se podría decir que se mantienen en un estado pre-convencional donde las instituciones y la normativa no han acusado suficiente recibo de la ratificación de la CDN.

Bajo esta denominación se agrupa a los países que a pesar que han ratificado la Convención sobre los Derechos del Niño la misma no tiene vigencia jurídica o solo lo tiene parcialmente y por lo tanto no es exigible judicialmente ni incide substancialmente en los procesos normativos y políticos de estos países.

¹⁰ Esta sección ha sido revisada en agosto de 2017 y sirve a los efectos de ejemplificar una clasificación de los modelos de protección en la región de América Latina y el Caribe. Tener en cuenta que puede haber cambios a medida que los países adoptan nueva legislación e instalan nueva institucionalidad cambiando por lo tanto sus modelos de protección de la infancia y la adolescencia.

Esta situación caracteriza a la región del Caribe y en particular en los países que se rigen por el sistema del derecho anglosajón que se observa en la mayoría de los Estados del Commonwealth británico por el cual las convenciones y pactos internacionales no se invocan directamente ante los tribunales internos, es decir no son aplicables por sí mismos en el derecho interno. Para poder aplicarlos tienen que ser transformados en leyes internas por el Parlamento o en disposiciones administrativas por los órganos administrativos.

Estos países se rigen por la doctrina del derecho internacional dualista, por la cual los tratados –aún ratificados- no son aplicables ni pueden ser invocados ante las cortes de justicia- a menos que haya un proceso de adopción de una legislación que lo incorpore internamente. (Wáter (2007)). Así lo ha sostenido la Corte de Justicia del Caribe que ha reafirmado que los miembros del Caribe del Commonwealth británico son estados dualistas que siguen la tradición británica. (Winston Anderson (2012)).

En la práctica esto significa que la vigencia de la CDN está dependiendo de ese proceso de “internalización”. Esta situación no tendría mayor importancia si desde la ratificación de la CDN los países del Caribe hubieran emprendido un proceso de reforma integral de su legislación e institucionalidad de infancia y adolescencia recorriendo ese camino de incorporación de los tratados. Lamentablemente, a diferencia de la marcada tendencia de adopción de leyes y/o códigos integrales que ha sucedido en la mayoría de los países de América Latina, la tendencia mayoritaria en el Caribe ha sido adoptar algunas leyes sectoriales y en forma gradual y solo en algunos países, lo cual ha significado una lenta e insuficiente incorporación de los principios y estándares que reconocen como fuente a la CDN. (Morlachetti (2013), pág.41).

Esta situación se refleja en los reiterados pedidos del Comité de los Derechos del Niño en ocasión de la adopción de sus observaciones finales respecto de Antigua y Barbuda (2004), Bahamas (2005), Barbados (1999), Belice (2005), Granada (2010), Dominica (2004), Santa Lucía (2005) y Saint Kitts y Nevis (1999) para que adopten todas las medidas necesarias para lograr que

su legislación y/o implementación se ajuste plenamente a los principios y disposiciones de la Convención y vele por su eficaz aplicación. (Morlachetti (2013), pág.43).

Desde luego que existen algunos avances como es el caso de Granada que en 2010 adoptó una ley sobre protección de la niñez cuyo foco es la protección contra el abuso y la negligencia (Child (Protection and Adoption) Act) y una ley sobre justicia juvenil en el 2012 (Juvenile Justice Act) que todavía no ha sido implementada. En St. Kitts and Nevis también se han registrado avances con la aprobación de leyes de protección y justicia juvenil en el año 2013 (Adoption of the Children (Care and Adoption) Act - Child Justice Act) y finalmente en St. Vincent and the Grenadines se aprobó una ley de protección de la niñez (Children (Care and Adoption) Act) en el 2010 que se promulgó en el 2015.

Si bien las recientes aprobaciones de leyes de protección en algunos países del Caribe inglés representan un avance, las mismas están enfocadas exclusivamente en la protección ante casos de abuso y necesidad de protección. No se tratan de legislaciones que hagan un abordaje integral y sistémico de la infancia. Tampoco son legislaciones que al modo de los códigos de los países de Latinoamérica reconozcan y consagren los derechos ya reconocidos en la CDN y en los otros tratados de derechos humanos. Además, el nivel de implementación de las leyes en los países que han sido aprobadas registra una importante demora y todavía persisten en la mayoría de estos países un enfoque punitivo tanto respecto de las familias como de los propios niños. El castigo corporal en las escuelas y también como pena en casos de conductas transgresoras a la ley son permitidos por la ley y practicado en forma recurrente.

En resumen, aun en los casos que ha habido esfuerzos para la recepción legislativa de la CDN, se ha tratado de esfuerzos compartimentados, graduales y sectoriales pero sin un marco legal que garantice la integralidad, indivisibilidad e interdependencia de todos los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales de la niñez.

La principal consecuencia de la ausencia de vigencia de la CDN y la falta de un marco normativo integral

de infancia es que la niñez y adolescencia se sigue percibiendo como un grupo vulnerable que es objeto pasivo de la protección del Estado. Esto es, persiste un paradigma de intervención y política tutelar de Estado que justamente la CDN ha tratado de reformar y derogar.

Este modelo se mantiene en una orientación que considera a los niños como meros objetos de protección y se fundan en el determinismo, al considerar que son las condiciones o características de las personas las que habilitan a generar algún proceso de intervención.

Esto responde a un modelo más bien paternalista, filantrópico y de asistencialismo, donde el único objeto de su intervención es la necesidad independientemente del sujeto. Claro que la determinación de las necesidades es subjetiva. Es decir, en realidad el Estado interviene prescindiendo de la propia voluntad y deseos del sujeto y en algunos casos aún en contra de la voluntad del sujeto con la excusa que no tiene plenas capacidades jurídicas por su condición de menor de edad y que su familia puede no ser adecuada para su orientación y crianza.

En un modelo de protección de la persona, el Estado actúa sin intervención de la persona, y de acuerdo a su propia subjetividad e incluso percepción moral del conflicto. En cambio en un modelo de protección de derechos de las personas, el marco de la actuación del Estado está regido por los derechos de las personas y el Estado debe escucharla (art.12 CDN) y debe rendir cuentas por su actuación.

Por eso en un modelo con enfoque de derechos, la determinación del interés superior del niño, entendida como tal, aquella solución que garantice la mayor cantidad de derechos, se transforma en el eje del cambio de paradigma de la intervención estatal. En cambio la ausencia de un marco normativo que garanticen los principios rectores de la CDN y en particular del principio del interés superior, significa permanecer en una etapa que podríamos denominar pre-convencional.

Es decir, que a pesar de que ya han transcurrido más de dos décadas desde la ratificación de la CDN, los

países que se encuentran bajo el modelo aquí descrito revisten como característica principal la ausencia de una normativa adecuada y también un marco institucional cuyas prácticas no están basadas en un enfoque de derechos negando la concepción de sujeto de derechos de los niños.

Como se decía al principio, la falta de vigencia jurídica que hace inoperativa a la CDN en los países incluidos en este modelo, representa un estado de cosas donde pareciera que los 25 años desde la adopción de este tratado no hayan realmente pasado y nos encontramos todavía en una situación previa a la adopción de la misma.

El segundo modelo podemos denominarlo como Mixto, es decir aquel en que la CDN está vigente y ha tenido un nivel de influencia y cambio en la normativa e institucionalidad pero que sin embargo no ha tenido todavía el efecto de cambiar el paradigma de intervención del Estado persistiendo prácticas de carácter tutelar y la concepción de los niños como sujetos de derechos se encuentra todavía bastante limitada.

Este modelo incluye a aquellos países en los cuales los tratados de derechos humanos una vez ratificados tienen plena vigencia en el derecho doméstico del país. Es decir que los principales tratados de derechos humanos, incluido la CDN pueden ser invocados en el ámbito judicial y deben guiar las decisiones políticas, las reformas de las estructuras institucionales a cargo de la protección y promoción de los derechos de la niñez y la previsión de los recursos humanos y presupuestarios necesarios para ese fin.

Sin embargo, como parte de los compromisos que se contraen al ratificar la CDN y los tratados de derechos humanos los Estados deben adoptar las medidas legislativas para dar efectividad a esos derechos y darle el marco para la adopción de una institucionalidad adecuada.

Este modelo propone describir a aquellos países que más allá de haber hecho algunas reformas legales en

forma separada no han adoptado una legislación marco de protección integral de la niñez y /o código de niñez y tampoco cuentan con un sistema institucional de protección integral de la infancia conforme a la definición adoptada para este documento.

En este modelo podríamos considerar la situación de Chile, Panamá y Haití que si bien presentan características diversas en términos de avance y progreso de los derechos de la niñez, tienen como aspecto en común que no cuentan con un marco legal integral adecuado y acorde a los estándares y derechos reconocidos por la CDN ni un sistema de protección integral.

En el caso de Chile, el Comité de los Derechos del Niño ha señalado en su última observación final (2015) que le preocupa que la Ley de Menores de 1967 tiene un enfoque tutelar incompatible con un marco jurídico adecuado que reconozca y garantice los derechos de la niñez y que concluya rápidamente el proceso de reforma legislativa y promulgue una ley sobre la protección integral de los derechos del niño, con arreglo a la CDN.¹¹

La situación es similar en Panamá donde más allá de la incorporación de algunos de los estándares de la CDN en el Código de Familia, como ha solicitado el Comité de los Derechos del Niño en su observación final (2011) es necesario que el Estado adopte las medidas necesarias para aprobar una ley general de los derechos del niño, en la que los niños sean titulares de derechos en lugar de objeto de protección.

En el caso de Haití, la CDN es parte del derecho interno, pero sin embargo no cuenta con una ley de protección integral y el Comité ha reiterado en su última observación (2016) que debe acelerar la aprobación del Código de Protección de la Niñez.

La ausencia de estos marcos legales integrales significa que a pesar de algunos avances y esfuerzos en diferentes sectores que se pueden verificar en estos países, aún persisten y prevalecen prácticas y enfoques que no son

acordes a una perspectiva de derechos y que se asemejan aunque sea parcialmente a aquellos tradicionalmente conocidos como tutelares o de patronato.

Justamente la formulación de programas y políticas basadas en un enfoque de derechos significa precisamente utilizar los principios y estándares de derechos de la niñez para analizar, planificar, implementar y monitorear las políticas y programas con el objetivo de mejorar la situación de las personas y que puedan disfrutar y ejercer plenamente sus derechos. Dicho de otra forma, los principios de derechos humanos deben informar el contenido de las actividades en materia de buen gobierno, guiando la elaboración de marcos legislativos, políticas, programas, asignaciones presupuestarias y otras medidas.

Finalmente, el último modelo lo denominamos como de Enfoque de Derechos que agrupa a esos países en donde la CDN ha sido el eje de cambios normativos e institucionales significativos y que en mayor o menor medida está representado por todos los países que sí han adoptado una normativa en forma de ley y/o código para la protección integral de los derechos de la niñez y la adolescencia.

Se debe destacar la importancia que un sistema de protección integral de la niñez esté basado y fundamentado en una legislación marco de protección de la niñez. Si bien un sistema de protección puede encontrar legitimación en relaciones tanto formales como informales conforme a los diferentes aspectos culturales, institucionales y jurídicos que presentan la pluralidad de países y de sociedades, en general la existencia de un marco legal general crea un consenso en torno a los derechos de la niñez que expresa y consagra la protección integral de la infancia como un objetivo deliberado y obligatorio del Estado. Asimismo, un marco legal ayuda a determinar en forma clara los límites formales del sistema de protección, sus funciones, competencias y capacidad real de articular y exigir a otras instituciones y también establece las bases

¹¹ Cuando nos referimos a la ausencia de legislación es en relación a una ley marco de protección integral, porque sí existen leyes que han tenido en cuenta la CDN como por ejemplo la Ley 20.379, que crea el Sistema Intersectorial de Protección Social y Chile Crece Contigo.

para la rendición de cuentas y constituye el fundamento para hacer demandas de los titulares de deberes respecto a la niñez y adolescencia. Sin esa legitimidad, los sistemas de protección de la niñez pueden carecer de la capacidad institucional —y política— necesaria para definir y ejercer su autoridad y ámbito de aplicación (Morlchetti (2013), pág.88).

Sin embargo y a pesar de los avances en materia legislativa, entre los aspectos comunes, que se pueden observar en toda la región, es que existe todavía una marcada tensión entre la acción de dismantelar las estructuras administrativas y judiciales de atención propias de la doctrina de la situación irregular 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. Se pueden constatar los tipos de modelos y conductas institucionales que 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.

Para que estemos en presencia de un verdadero “sistema” de protección integral con un enfoque pleno de derechos se debería al menos verificar la existencia de una institución que pueda ejercer la rectoría; una institución o instancia que propicie un ámbito deliberativo y de participación preferentemente paritaria de los organismos públicos y de la sociedad civil; mecanismos de participación de los propios niños y de las instancias comunitarias, un ámbito institucional descentralizado y una coordinación bien regulada y sólida y con clara distribución de competencias, entre todas las entidades públicas y privadas que se ocupan de las cuestiones relacionadas con la niñez y la adolescencia tanto a nivel nacional como local y que cuenten con los recursos técnicos y financieros necesarios para el funcionamiento de toda la institucionalidad.

Dentro de este modelo de enfoque de derechos se pueden establecer subcategorías que agrupan las diferentes características que serían deseables verificar en los sistemas de protección de la niñez.

MODELO DE ENFOQUE DE DERECHOS SUBCATEGORÍAS

D. Sistemas informales basados en la comunidad o mecanismos comunitarios



de protección de la niñez

Si bien este documento y herramienta está predominantemente centrado en el análisis y la medición de los sistemas formales de protección de la niñez, enfocándose en una definición de sistema que pone el foco en la normativa e institucionalidad estatal, esto no niega en absoluto la importancia y el rol fundamental de los sistemas informales basados en la comunidad para la protección de la niñez.

El Comité de los Derechos del Niño ha enfatizado ese rol en su observación general No.13 sobre el derecho del niño a no ser objeto de ninguna forma de violencia cuando señala que la aplicación del artículo 19 de la CDN exige el reconocimiento y el respaldo de la importancia primordial de los padres, las familias ampliadas, los tutores y los miembros de la comunidad en el cuidado y la protección de la niñez

y la prevención de la violencia. Asimismo, el Comité ha destacado el rol de la comunidad como espacio de prevención activa de todas las formas de violencia, así como también de protección y promoción de entornos seguros de desarrollo, espacios de buen trato afectivo y que estén libres de cualquier forma de violencia, abuso o explotación y en los que los adultos siempre se rijan por el interés superior del niño y el respeto a sus derechos humanos.

Plan Internacional ha estado realizando mapeos regionales y análisis sobre mecanismos comunitarios de protección a la niñez (MCPN), entendidos como una red o grupo de individuos que trabajan de manera coordinada en su comunidad en favor de la protección de la niñez contra todas las formas de violencia, en todos los entornos. Tales mecanismos pueden ser autóctonos o iniciados y apoyados externamente. Pueden ser más o menos formales en su estructura y funcionamiento. Los mecanismos comunitarios de protección están relacionados con los sistemas de protección de la niñez y los complementan¹².

Save the Children considera también clave el fortalecer la capacidad de la comunidad local para la protección de la niñez. Los grupos comunitarios pueden desempeñar un papel muy importante en el desarrollo de actividades locales de prevención y reparación, ya que se encuentran en la primera línea de respuesta respecto a los niños en situación de riesgo y víctimas de violencia.

Un sistema nacional (estatal) de protección de la niñez será sin duda más eficaz si se apoya en instancias ya existentes en la comunidad, incrementando sus capacidades en temas de prevención y protección y promoviendo su vínculo con el sistema formal e institucional.

Es en ese sentido, que en esta propuesta se incluyen pautas en los diferentes indicadores y un indicador específico con el objetivo de medir esa relación y coordinación entre esas dos dimensiones (formal e informal) que se necesitan mutuamente. A modo de ejemplo, los MCPN no podrán ser eficaces si no cuentan con el apoyo integral de un sistema estatal de protección al que puedan referir los casos de vulneraciones de derechos de los niños; al mismo tiempo el sistema estatal de protección necesita de los MCPN para ser eficientes en el trabajo de prevención de las causas de la violencia y también para que cumplan un rol de derivación de los casos de violencia contra niños a las autoridades.

Por ello es relevante determinar en qué nivel están ancladas y articuladas estas iniciativas ya existentes de ayuda basadas en la comunidad, a los sistemas de apoyo estatal de protección contra la violencia. Para eso se verifica si el marco normativo reconoce expresamente el rol de los MCPN en la prevención y protección contra la violencia, además de analizar si existen protocolos de actuación que incorporan a los mecanismos comunitarios en la prevención y protección contra la violencia e incluso ver si el Estado promueve efectivamente el desarrollo y fortalecimiento de estos mecanismos basados en la comunidad.

12 Protection from violence is every child's right: Plan International's Global Strategy for Child Protection Programming 2015–2020. Pág. 24.

III. MARCO CONCEPTUAL Y METODOLÓGICO DE LA PROPUESTA DE INDICADORES

La elaboración de indicadores puede desempeñar un papel importante en la protección de los derechos de la niñez, en tanto su utilización como herramienta para medir el cumplimiento de las obligaciones por parte de los actores estatales, incluyendo su articulación con mecanismos comunitarios de protección o llamados informales, permita identificar objetivamente los procesos que se vienen desarrollando, las tendencias que éstos muestran, los obstáculos que se presentan y provea información para la formulación de estrategias que puedan incidir en esos procesos de forma acertada.

El uso de indicadores proporciona información sobre en qué medida los Estados adoptan normas en concordancia con sus obligaciones de respetar, proteger y cumplir los derechos humanos en general y de los niños en especial. La disponibilidad de información confiable y coherente en cada país y el uso de indicadores normalizados permite la comparación de la situación interna de cada país como entre los diferentes países.

Para poder progresar en el fortalecimiento de los sistemas de protección de la niñez se requiere información actualizada y precisa de cómo esos sistemas están funcionando. La falta de información basada en evidencia atenta contra los esfuerzos en este sentido.

En este documento se presenta una propuesta de indicadores, elaborados a partir de los resultados y las recomendaciones contenidas en el estudio sobre *“Sistemas nacionales de protección integral de la infancia en América Latina y el Caribe: Fundamentos jurídicos y estado de aplicación”*. En ese estudio, al describir las estructuras institucionales existentes y proponer pautas mínimas para un modelo de protección integral de la infancia basado en una perspectiva de

derechos, se revela una serie de necesidades, desafíos y oportunidades para avanzar en la formulación y/o revisión de los sistemas de protección. En tal sentido, el estudio contiene diversas recomendaciones que podrían conducir, al desarrollo o profundización de medidas y de reformas institucionales dirigidas a asegurar los derechos de la niñez.

Es en este marco que se ha definido la necesidad de la construcción y validación de indicadores para medir el grado de cumplimiento de los derechos de la niñez y los avances en la construcción e implementación de sistemas nacionales de protección de la infancia. El contar con una serie de indicadores estandarizados servirá no solo para monitorear y medir la situación estructural de la protección de la infancia en cada país, sino también el poder analizar las debilidades y fortalezas de los sistemas existentes y el uso de esa información para la mejora de los sistemas.

Los indicadores propuestos apuntan a poder llamar la atención sobre las principales brechas y debilidades que requieren ser atendidas en conjunto con las recomendaciones del estudio sobre sistemas de protección de UNICEF-CEPAL, contar con algunas alternativas para la reforma del sistema y cuáles son las capacidades que necesitan ser reforzadas.

Adicionalmente, se presentan una serie de indicadores para medir la capacidad de los sistemas nacionales de protección de la infancia y el grado de cumplimiento de sus obligaciones de prevenir y proteger a los niños contra todas las formas de violencia.

La determinación y verificación del cumplimiento de estos indicadores contribuirá a la labor del fortalecimiento de la institucionalidad en los países de la región y al mismo tiempo comparar los avances entre esos países. Además, es intención de este documento que los indicadores propuestos permitan evidenciar las posibles violaciones de derechos de la niñez ante el incumplimiento por acción u omisión de las obligaciones del Estado en la materia, además de orientar cuáles son las medidas y acciones prioritarias que aseguren su cumplimiento.

A. Limitaciones de los indicadores propuestos

Los indicadores aquí propuestos no están diseñados para proveer una visión de cómo el sistema está funcionando en todos sus niveles ni tampoco la pertinencia y eficacia de los programas e intervenciones específicas. Se trata de indicadores genéricos que a lo sumo tratan de proveer una mirada general de la situación normativa e institucional respecto de la infancia, empezando por determinar si existe o no un sistema de protección y en su caso el nivel de funcionamiento de ese sistema de protección en general y el sub-sistema de protección contra la violencia para los supuestos del art. 19 de la CDN y otros relacionados. En todo caso, estos indicadores pueden constituirse como el punto de entrada de un estudio y análisis en profundidad de los principales desafíos y “cuellos de botellas” que se presentan en cada país.

Si bien uno de los principales propósitos del uso de indicadores estandarizados es proveer una herramienta útil para poder comparar el progreso alcanzado a nivel de los diferentes países de la región, se debe advertir que la información resultante de la aplicación de estos indicadores no es suficiente para establecer un ranking de países. Si bien hay situaciones de comparación entre diferentes países que pueden arrojar diferencias notorias, en otros casos las dimensiones abarcadas por los indicadores propuestos en este documento no proporcionan una medición detallada que permita establecer ese tipo de clasificación.

Se debe tener en cuenta también que con esa propuesta de indicadores no se abarca la multiplicidad de aspectos a ser cubiertos cuando se trata del universo completo de los derechos de la niñez, pues está predominantemente enfocada al análisis y la medición de la institucionalidad con competencia específica y exclusiva en niñez y adolescencia. El sistema educativo, el de salud, el de protección social, entre otros, tienen competencias, programas e intervenciones relacionadas con la niñez. Además, en muchos países nos encontramos con responsabilidades sectoriales e intervenciones fragmentadas e incluso aisladas entre sí, todo lo cual

excede la posibilidad de ser medidas por esta propuesta. De todas maneras, el propósito de este documento es medir la capacidad de esa institucionalidad de infancia de funcionar según corresponda como rectora, coordinadora y articuladora de los diferentes actores y sectores relevantes para la protección y promoción de los derechos de los niños.

B. Indicadores normativos, estructurales y de resultado

Un enfoque basado en los derechos humanos hace especial importancia en el ser humano, en este caso el reconocimiento de cada niño y o grupos de niños como titulares de derechos. Además, un enfoque de derechos humanos identifica a los actores que tienen obligaciones: primordialmente estatales, pero reconoce como garantes secundarios a la sociedad, familia y comunidad en general. El propósito de un enfoque de derechos humanos es entonces trabajar hacia el fortalecimiento: a) de las capacidades de los titulares de derechos para ejercerlos y en su caso hacer sus reclamos y b) las capacidades de los actores estatales para el cumplimiento de sus obligaciones en complementariedad con otros como la familia, la comunidad entre otros.

Entre los elementos necesarios y específicos de la elaboración de indicadores que tengan un enfoque basado en los derechos humanos, se deben incluir la posibilidad de medir las causas estructurales de la no realización de los derechos y la capacidad de los titulares de derechos para reclamar sus derechos y de los titulares de deberes para cumplir con sus obligaciones.

La importancia de establecer un sistema de indicadores basados en derechos es que permite medir la evolución de la situación y los avances y logros obtenidos por las entidades responsables de cumplir con sus obligaciones en virtud del marco normativo nacional e internacional. Los resultados o falta de resultados se pueden entender mejor mediante el análisis de las brechas de capacidad de los titulares de deberes para cumplir con sus obligaciones de derechos humanos. De hecho, los indicadores basados en los derechos son útiles para

identificar los cambios necesarios para cerrar las brechas legales y políticas que impiden a los titulares de derechos gozar de sus derechos.

Así los llamados indicadores estructurales y normativos¹³ reflejan cómo se organiza el aparato institucional y el sistema legal del Estado para cumplir con sus obligaciones y que incluye la ratificación de los tratados de derechos humanos, el grado de reconocimiento normativo y efectivo de esos derechos en los sistemas jurídicos nacionales y la existencia de los mecanismos institucionales básicos que se consideran necesarios para facilitar la realización de los derechos de la niñez. Estos indicadores ponen un mayor énfasis en asuntos de carácter estructural que tienen que ver con, la institucionalidad existente para la protección de los derechos de la niñez y en particular si esa institucionalidad constituye o no un *sistema* de protección en los términos ya analizados en la primera parte de este documento.

Estos indicadores se centran en los procesos más que en los resultados. El principal propósito de este documento y de los indicadores propuestos es visualizar los procesos que luego van a traducirse en resultados respecto a la protección de la infancia.

Por supuesto que esto constituye solamente una parte de la evaluación general de los sistemas de protección de la infancia y debe ser complementada con una medición de los resultados que permite visualizar la relación entre los procesos normativos e institucionales con los resultados obtenidos en la efectiva protección de los derechos de cada niño y en caso específico del artículo 19 de la CDN de la protección de los niños contra todas las formas de violencia.

Por eso, más allá del énfasis puesto en este documento en la medición de los procesos normativos y estructurales, también se hace necesario contar con algunos indicadores de resultado que permitan reflejar los resultados obtenidos a partir de esos esfuerzos. Los indicadores de resultado proveen una medida cuantitativamente comprobable y

comparable en materia de consecución progresiva de los derechos y cuánto es el éxito obtenido acorde a los esfuerzos normativos e institucionales que hace el Estado.

C. Metodología

Los indicadores propuestos en el presente documento se han desarrollado en forma conjunta con las oficinas regionales de UNICEF, Save the Children y Plan Internacional para América Latina y el Caribe y en consulta con varias oficinas de países de la región de América Latina y el Caribe de cada una de estas organizaciones.

También se han tenido particularmente en cuenta el tipo de indicadores utilizados en otras iniciativas de UNICEF que reflejan algunos de los intentos de desarrollar sistemas de indicadores relativos a los aspectos de gobernanza de ciertos componentes de la protección del niño, tales como los indicadores de la justicia de menores (UNICEF & UNODC (2008)) e indicadores sobre cuidado formal (UNICEF & BCN (2009)) y la propuesta de indicadores de la Oficina de UNICEF para Asia Oriental y el Pacífico (UNICEF EAPRO (2012)).

Asimismo, esta versión final de la herramienta de indicadores es el resultado de los aprendizajes, observaciones y sugerencias que surgieron a partir de la aplicación práctica de la herramienta en el período 2016-2017 en El Salvador por parte de Plan Internacional, en Perú por parte de Save the Children, en Panamá por parte de UNICEF y en México por parte de World Vision.

En la metodología aquí utilizada para la elaboración de indicadores, que implica la posibilidad de medir niveles de progreso, se parte de la asignación de valor a ciertos aspectos por sobre otros a los cuales se les da una mayor importancia y que si se cumplen entonces se califica con un nivel mayor.

El valor es asignar prioridades. Es pensar en las cosas en relación a las demás y decidir cuál es mejor. Por ello a continuación se presenta en forma resumida en el

¹³ En este caso se ha procedido a separar los indicadores normativos para visualizar más fácilmente los indicadores relacionados a la ratificación de tratados y su nivel jerárquico de incorporación dentro del derecho interno de cada país y así poder medir las situaciones donde los tratados de derechos humanos y en particular la CDN no tendría carácter de obligatorio para el sistema jurídico de un Estado a pesar de haberla ratificado.

siguiente recuadro los principales criterios y principios a los cuales se otorga una mayor valoración y que es la base sobre la cual se han construido las herramientas de indicadores y en particular los niveles asignados según la verificación de cumplimiento de los criterios que se presentan para cada indicador.

Los principios y criterios cuyo cumplimiento verifica un mayor nivel de avance surgen de los instrumentos internacionales de derechos humanos y de la niñez y de los análisis y recomendaciones que surgen de los mecanismos convencionales y no convencionales de Naciones Unidas y aportes doctrinarios que se han hecho sobre el tema.

ASIGNACIÓN DE MAYOR VALOR AL CUMPLIMIENTO DE LOS SIGUIENTES PRINCIPIOS GENERALES Y CRITERIOS DE TIPO INSTITUCIONAL RESPECTO AL SISTEMA DE PROTECCIÓN

PRINCIPIOS GENERALES

Interés superior y determinación interés superior.	Art.3 CDN. Observación general N° 14 (2013) sobre el derecho del niño a que su interés superior sea una consideración primordial. Comité de los Derechos del Niño.
Participación niños y mecanismos para asegurar su participación efectiva en grupo e individualmente.	Art.12 CDN. Observación general N° 12 (2009) sobre el derecho del niño a ser escuchado. Comité de los Derechos del Niño.
Derecho de los niños a permanecer con su familia y excepcionalidad de medidas que impliquen la separación de niños de su familia nuclear y/o ampliada.	Art.9 CDN. Directrices sobre las modalidades alternativas de cuidado de los niños. Resolución aprobada por la Asamblea General. A/RES/64/142. 24 de febrero de 2010.
Desinstitucionalización de niños.	Directrices sobre las modalidades alternativas de cuidado de los niños. Resolución aprobada por la Asamblea General. A/RES/64/142. 24 de febrero de 2010.
Prevalencia de políticas, programas y medidas de protección integral de apoyo parental para el cumplimiento de los deberes que les incumbe en relación con los niños y promoción del derecho del niño. Mantener una relación con el padre y la madre.	Arts.18, 24, 26, 27 y 28 CDN. Directrices sobre las modalidades alternativas de cuidado de los niños. Resolución aprobada por la Asamblea General. A/RES/64/142. 24 de febrero de 2010.

Protección contra todo tipo de violencia.	<p>Art.19 CDN.</p> <p>Observación general N° 13 (2011) sobre derecho del niño a no ser objeto de ninguna forma de violencia. Comité de los Derechos del Niño.</p>
Revisión administrativa y judicial de toda medida que afecte los derechos de la niñez.	<p>Convención sobre los Derechos del Niño.</p> <p>Pacto de Derechos Civiles y Políticos Art.14.</p> <p>Convención Americana de Derechos Humanos Arts.8 y 25.</p> <p>Observación general N° 5 (2003) sobre medidas generales de aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño. Comité de los Derechos del Niño.</p>

CRITERIOS INSTITUCIONALES SISTEMA PROTECCIÓN

Legislación específica de niñez y adolescencia sobre la cual se basa el sistema de protección.	<p>Art.4 CDN.</p> <p>Observación general N° 5 (2003) sobre medidas generales de aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño. Comité de los Derechos del Niño.</p> <p>Sistemas nacionales de protección integral de la infancia en América Latina y el Caribe. UNICEF; CEPAL, 2013.</p>
Existencia de una institución rectora que coordine y articule el sistema de protección.	<p>Observación general N° 5 (2003) sobre medidas generales de aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño. Comité de los Derechos del Niño.</p> <p>Sistemas nacionales de protección integral de la infancia en América Latina y el Caribe. UNICEF; CEPAL, 2013.</p>
Descentralización.	<p>Observación general N° 5 (2003) sobre medidas generales de aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño. Comité de los Derechos del Niño.</p> <p>Sistemas nacionales de protección integral de la infancia en América Latina y el Caribe. UNICEF; CEPAL, 2013.</p>
Defensor/a de los derechos del niño.	<p>Observación general N° 2 (2002) sobre el papel de las instituciones independientes de derechos humanos en la promoción y protección de los derechos del niño. Comité de los Derechos del Niño.</p> <p>Sistemas nacionales de protección integral de la infancia en América Latina y el Caribe. UNICEF; CEPAL, 2013.</p>

<p>Sistema de recolección de datos y mecanismos de evaluación y monitoreo.</p>	<p>Observación general N° 5 (2003) sobre medidas generales de aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño. Comité de los Derechos del Niño.</p> <p>Sistemas nacionales de protección integral de la infancia en América Latina y el Caribe. UNICEF; CEPAL, 2013.</p>
<p>Asignaciones presupuestarias suficientes para el cumplimiento de los derechos de la niñez.</p>	<p>Art.4 CDN.</p> <p>Observación general N° 5 (2003) sobre medidas generales de aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño. Comité de los Derechos del Niño.</p>

D. Propuesta de indicadores sobre el marco normativo e institucional para la protección integral y la protección contra la violencia desde una perspectiva de derechos de la niñez

El presente documento contiene una propuesta de indicadores para la medición del estado de situación del marco normativo e institucional para el cumplimiento de los derechos de la niñez.

Partiendo del estudio sobre *Sistemas nacionales de protección integral de la infancia en América Latina y el Caribe* se ha establecido una serie de dominios (dominios 1, 2 y 3) cada uno con sus respectivos indicadores a fin de medir una cantidad de criterios que se han considerados como claves en ese estudio para la construcción de un modelo de sistema de protección integral efectivo en la protección de los derechos del niño.

Adicionalmente se ha agregado un dominio (dominio 4) respecto del sistema o sub-sistema de protección para la prevención y/o protección contra la violencia, incluyendo los supuestos de abuso, negligencia y explotación contra la niñez.

En el caso de los indicadores para medir la situación del sistema de protección contra la violencia se ha tratado de incorporar una mirada desde los propios niños y el circuito institucional (ruta dentro del sistema) que les toca recorrer una vez que ingresa por la puerta del

sistema hasta la salida del mismo, incluyendo la relación con los sistemas informales denominados mecanismos comunitarios y protección basada en comunidad.

Estos indicadores intentan medir y responder algunas preguntas claves para determinar la orientación del sistema: ¿Puede el niño acceder por sí solo al sistema? ¿Con qué órganos, instituciones u organizaciones entran en contacto? ¿Quién tiene autoridad para tomar medidas? ¿Qué tipo de medidas se pueden tomar y qué sucede cuando esas medidas implican la separación de la familia? ¿Qué rol juegan los ámbitos comunitarios y familiares en la prevención y el reporte de los casos? ¿Una vez en el circuito institucional cuáles son las vías de salida y modo preponderante de resolución del conflicto? ¿Se escucha y se tienen en cuenta a los niños? ¿Se determina de forma fehaciente e interdisciplinaria su interés superior? ¿Se le informa que puede expresarse, quejarse e incluso denunciar a los propios actores del sistema de protección si no actúan acorde a derecho? ¿Existen mecanismos efectivos para que se queje y denuncie?

De alguna manera a través de los indicadores que se presentan para la evaluación del sistema de protección en casos de violencia, abuso y explotación se trata de recuperar la visión del propio niño desde el inicio de la ruta y/o circuito institucional hasta la salida. Se debe valorar si de todas las rutas posibles a través del sistema, incluyendo los mecanismos comunitarios, se ha favorecido las que respetan en mayor medida sus derechos y deseos. Esto significa poner a los niños en

el centro de la escena que es finalmente la traducción a la práctica del concepto de sujeto de derechos, donde todo el andamiaje administrativo del Estado debe girar y estar al servicio y a disposición del cumplimiento de los derechos de cada uno de los niños que entran en contacto con el sistema.

Los dominios utilizados en este estudio se han desglosado de la siguiente manera para facilitar la elaboración y propuesta de indicadores más precisos, así como su utilización.

DOMINIO 1 – MARCO NORMATIVO INTERNACIONAL

INDICADOR 1.1	Ratificación de tratados de derechos humanos relevantes para los derechos de la niñez.
INDICADOR 1.2	Mecanismos de incorporación de los tratados de derechos humanos en el derecho doméstico.

DOMINIO 2 – MARCO NORMATIVO NACIONAL

INDICADOR 2.1	Marco legal de protección integral de los derechos de la niñez y adolescencia.
INDICADOR 2.2	Institucionalidad para protección de los derechos de la niñez basada en un marco normativo.

DOMINIO 3 - SISTEMA NACIONAL DE PROTECCIÓN INTEGRAL DE LA NIÑEZ

INDICADOR 3.1	Rectoría
INDICADOR 3.2	Descentralización (Formal prevista en marco legal de niñez u otro marco normativo).
INDICADOR 3.3	Descentralización (Instalación efectiva del sistema de protección a nivel local).
INDICADOR 3.4	Participación sociedad civil.

INDICADOR 3.5	Participación niños.
INDICADOR 3.6	Presupuesto (Funcionamiento del sistema).
INDICADOR 3.7	Presupuesto (Instalación del sistema).
INDICADOR 3.8	Institución nacional de derechos humanos en la promoción y protección de los derechos del niño.
INDICADOR 3.9	Sistema de información estadística.

DOMINIO 4 – SISTEMA DE PROTECCIÓN CONTRA LA VIOLENCIA (ART.19 CDN)

INDICADOR 4.1	Sub-sistema para la protección de la niñez en casos de abuso, negligencia y explotación.
INDICADOR 4.2	Prohibición normativa del castigo corporal en todos los ámbitos.
INDICADOR 4.3	Prohibición normativa de todo tipo de violencia contra la niñez.
INDICADOR 4.4	Política de prevención de la violencia.
INDICADOR 4.5	Descentralización.
INDICADOR 4.6	Mecanismo de denuncias.
INDICADOR 4.7	Circuito institucional de adopción de medidas de protección integral y de excepción.
INDICADOR 4.8	Control y revisión administrativa y judicial de las medidas de carácter excepcional.

INDICADOR 4.9	Interés superior.
INDICADOR 4.10	Participación niños.
INDICADOR 4.11	Marco regulatorio y supervisión entidades de prevención, protección y atención de la sociedad civil.
INDICADOR 4.12	Recursos humanos adecuados.
INDICADOR 4.14	Presupuesto.
INDICADOR 4.15	Protección comunitaria basada en la comunidad.
INDICADOR 4.16	Sistema de información estadística (Sub-sistema protección contra la violencia).

Cada indicador se presenta en forma independiente en un cuadro lo cual permite la medición individual más allá de su pertenencia a un conjunto de indicadores bajo cada uno de los dominios. Cada cuadro describe el indicador, qué es lo que se mide, por qué es útil e importante la medición y finalmente la propuesta de cómo medirlo.



La medición propuesta de cada indicador, sea tanto de carácter estructural, normativo y y/o de resultado, se representa en cuatro niveles expresados numéricamente del 1 al 4.

Esta escala de niveles permite determinar el nivel de avance normativo e institucional y de reconocimiento y efectividad de los derechos de la niñez para así poder evaluar el grado de avance de cada país. Además se consideran las brechas para determinar las necesidades de fortalecimiento a nivel interno y también comparativamente con respecto a otros países de la región.

En la propuesta de indicadores aquí formulada, el nivel uno representa la expresión más baja de la escala que significaría la ausencia de normativa y/o institucionalidad y/o acceso por parte de los niños a servicios, entre otros y el nivel 4 representaría una situación avanzada y que puede incluso servir como buena práctica a tener en cuenta para otros países.

La progresión del nivel 1 al 4 representa en forma escalonada los avances que registra un país respecto a los diferentes aspectos normativos e institucionales y al mismo tiempo la necesidad de seguir avanzando y fortalecer y priorizar en la inversión presupuestaria y la

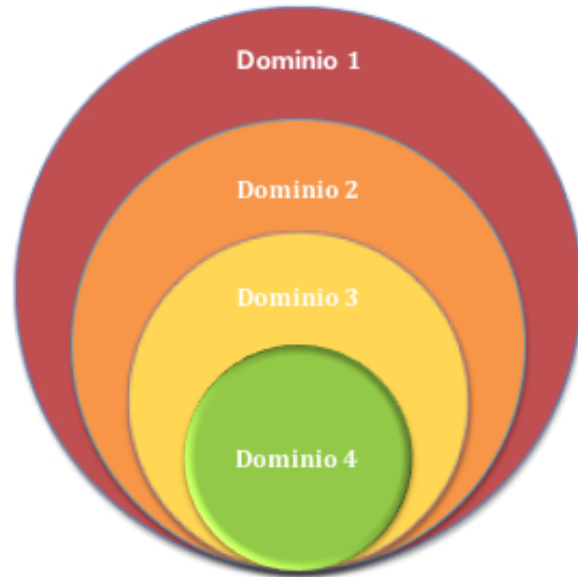
cooperación internacional algunos aspectos por sobre otros que le permitirían alcanzar el próximo nivel.



La medición que arroje la utilización de todos los indicadores que se incluyen en esta propuesta permitiría obtener un estado de situación del país respecto al marco legal e institucional de infancia, que se podría caracterizar en un promedio del 1 al 4 según los niveles preponderantes que resulten de cada indicador y de los dominios propuestos.

Se debe aclarar que si bien los indicadores se agrupan en cuatro dominios, éstos se interrelacionan necesariamente entre sí. A modo de ejemplo, los indicadores que componen el primer y segundo dominio sobre los tratados y el marco normativo sirven de marco para el resto de los dominios e indicadores que lo integran. De igual manera es obvia la vinculación entre los dominios 3 y 4, más allá de la separación que se propone en este estudio entre indicadores que miden al sistema de protección integral de los indicadores específicos para el sistema de protección especial en casos de violencia.

La división en dominios es al simple efecto de presentar en forma más comprensible los indicadores y también para facilitar la implementación de éstos en forma separada cuando la situación así lo requiera.



Por eso se debe destacar que es aconsejable la aplicación del instrumento en su conjunto para obtener un panorama general del marco normativo e institucional que asume y da respuesta a las obligaciones de respeto, promoción y protección de los derechos de la niñez. También se debe señalar el carácter flexible del instrumento y la metodología usada de presentación de cada indicador en cuadros individuales con su propia justificación y medición de forma que permitiría que se pueda utilizar y medir cada indicador y/o conjunto de indicadores bajo cada dominio o incluso tomar algunos indicadores en forma separada de cada dominio en caso que exista la necesidad de evaluar la situación del cumplimiento de solo algunos de los aspectos normativos y/o institucionales.

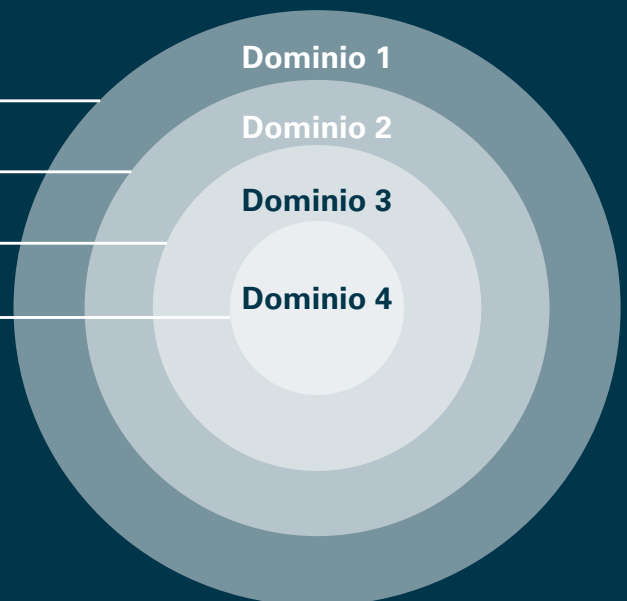
Indicadores para medición de de la r



- Leyes y políticas que **protegen a la niñez del abuso**, el abandono, la explotación y la violencia y responden al interés superior de los niños cuando las violaciones ocurren.
 - Un mecanismo de coordinación del **gobierno central para la protección de la niñez** que reúne a distintos departamentos y diferentes niveles del gobierno central, provincial y local y a la sociedad civil.
 - Un **personal comprometido**, con competencias y obligaciones pertinentes.
- Regulación y seguimiento efectivos, a todos los niveles, de las normas de protección de la infancia, por ejemplo, en **instituciones de atención a la niñez.**

Herramienta de dominos y sus indicadores

- Marco normativo internacional
- Marco normativo nacional
- Sistema nacional de protección integral de la niñez
- Sub-sistema de protección contra la violencia



Uso de los indicadores

Para el uso correcto de esta herramienta se realizan específicas preguntas a cada indicador, tales como:

- ¿Qué se mide?
- ¿Por qué es útil esta medición?
- ¿Cómo se mide?

En los indicadores se da sus respectivas definiciones. Las cuales van representadas en el dominio que les corresponde ser desarrolladas o contempladas.

de los sistemas de protección niñez



World Vision
Por los niños



Save the Children



IV. HERRAMIENTA DE INDICADORES

La lectura de los indicadores que se detallan a continuación debe hacerse en forma conjunta con la

Guía de aplicación de la herramienta de indicadores que complementa y es parte de esta herramienta.

DOMINIO 1 – MARCO NORMATIVO INTERNACIONAL	
INDICADOR 1.1: RATIFICACIÓN DE TRATADOS DE DERECHOS HUMANOS RELEVANTES PARA LOS DERECHOS DE LA NIÑEZ.	
DESCRIPCIÓN	Porcentaje de tratados internacionales de derechos humanos ratificados.
¿QUÉ SE MIDE?	Este indicador determina el nivel de compromiso con los derechos reconocidos en los tratados fundamentales de derechos humanos del sistema universal y del sistema interamericano.
¿POR QUÉ ES ÚTIL ESTA MEDICIÓN?	<p>La ratificación de los principales tratados de derechos humanos es un dato clave porque las obligaciones que de ellos se derivan deberían ser la base de la reforma normativa e institucional en cada país.</p> <p>Adicionalmente al ser parte de un tratado, un Estado se somete a los mecanismos de vigilancia previstos por cada tratado, en particular los mecanismos convencionales de Naciones Unidas, como es el caso del Comité de los Derechos del Niño.</p>
¿CÓMO SE MIDE?	<p>Teniendo en cuenta que si bien el instrumento internacional por excelencia para la protección de los derechos de la niñez y adolescencia es la CDN, sus derechos también se encuentran reconocidos y protegidos en otros tratados.</p> <p>La interdependencia e indivisibilidad de los derechos sustenta que se tengan en cuenta todos los tratados cuando se trata de la protección integral de la niñez.</p> <p>Por ello se sugiere tener en cuenta al menos los siguientes tratados para la medición de este indicador:¹</p> <ul style="list-style-type: none"> • Convención sobre los Derechos del Niño. • Protocolo Facultativo sobre la Participación de los Niños en los Conflictos Armados. • Protocolo Facultativo sobre la Venta de Niños, la Prostitución Infantil y la Utilización de los Niños en la Pornografía. • Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a un Procedimiento de Comunicaciones. • Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. • Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. • Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial. • Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer. • Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes. • Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares. <p><small>1 Este indicador propone como mínimo la medición basada en los principales instrumentos universales. En la aplicación de este indicador se podrá optar por sumar los instrumentos regionales que correspondan a la región del país que se trate. Así por ejemplo, se puede sumar a la lista los instrumentos interamericanos, europeos o africanos dependiendo lo que corresponda. Se deben observar y respetar las mismas proporcionalidades propuestas en este indicador para la determinación de los niveles, sin reducir ni cambiar la importancia asignada a los instrumentos universales incluidos en el indicador.</small></p>

<p>¿CÓMO SE MIDE?</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. • Convención Internacional para la Protección de todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas. • Convenio OIT 138 sobre la Edad Mínima de Admisión al Empleo. • Convenio OIT 182 sobre las Peores Formas de Trabajo Infantil. • Protocolo de las Naciones Unidas para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, especialmente Mujeres y Niños. • Convenio de La Haya del 29 de mayo de Adopción Internacional. • Convenio de La Haya sobre los Aspectos Civiles de la Sustracción Internacional de Menores. <p>Se sugiere tener en cuenta al momento de ratificar los tratados enumerados, si se ha realizado una reserva que modifica una parte substancial del tratado que afecta los derechos de la niñez. En ese caso, podría no computarse como vigente ese tratado para el cómputo de los niveles.</p> <p>Este indicador debería expresarse utilizándose uno de los cuatro niveles siguientes:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Nivel 1: Se ha ratificado la CDN, más de uno de los protocolos, la CEDAW y se han ratificado menos del 50 % de los tratados. • Nivel 2: Se ha ratificado la CDN, la CEDAW, entre el 50 y el 70% de los tratados y se han ratificado los dos primeros protocolos de la CDN. • Nivel 3: Se han ratificado más del 70% de los tratados incluyendo la CDN, CEDAW y los tres protocolos. • Nivel 4: Se han ratificado todos los tratados.
-----------------------	--

<p>INDICADOR 1.2: MECANISMOS DE INCORPORACIÓN DE LOS TRATADOS DE DERECHOS HUMANOS EN EL DERECHO DOMÉSTICO.</p>	
<p>DESCRIPCIÓN</p>	<p>Obligatoriedad y vigencia de los tratados internacionales en el ámbito doméstico.</p>
<p>¿QUÉ SE MIDE?</p>	<p>Este indicador determina el nivel de obligatoriedad y vigencia de los derechos reconocidos en los tratados fundamentales de derechos humanos del sistema universal a nivel interno de cada país.</p>
<p>¿POR QUÉ ES ÚTIL ESTA MEDICIÓN?</p>	<p>La ratificación de los tratados de derechos humanos es un hecho importante que demuestra la voluntad de los Estados de comprometerse con los derechos que contienen esos tratados ante la comunidad internacional.</p> <p>El próximo paso es determinar la valoración jurídica de ese tratado en el ámbito doméstico de cada país para determinar el nivel de obligatoriedad del tratado y la posibilidad de ser invocado directamente por los niños a nivel local.</p> <p>La relación entre el derecho internacional y nacional se ha conceptualizado en dos escuelas principales de pensamiento: a) el monismo, por lo que el derecho internacional forma parte del derecho interno a partir de la ratificación sin necesidad de una legislación u otras medidas que lo reglamenten y b) el dualismo, por lo que los tratados carecen de efectos jurídicos a menos que se hayan incorporado a la legislación nacional.</p> <p>En algunos países se considera que un tratado no es de cumplimiento obligatorio ni de que se puede invocar ante la justicia hasta tanto una legislación interna lo reglamente a nivel doméstico.</p> <p>Se debe aclarar que este indicador se ubica bajo el dominio de marco normativo internacional porque se refiere a la vigencia o no del tratado internacional en el ámbito interno y no se reemplaza con el hecho que exista o no un código de niñez. Aun cuando existiera un código de niñez o similar que reconozca la mayoría de los derechos de la CDN, es importante que los tratados tengan vigencia y sus derechos sean directamente operativos por varias razones:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Los derechos de la niñez y adolescencia no son exclusivos de la CDN, con lo cual también es importante la vigencia de los otros tratados de derechos humanos, más allá de si una ley integral o código de niñez reconoce los derechos propios de la CDN (Por ej. La Convención sobre las Personas con Discapacidad da una cobertura mucho más amplia a los derechos de la niñez con discapacidad que el art.23 de la CDN). 2. La obligatoriedad de los tratados de derechos humanos y la CDN da una mayor sustentabilidad a la protección de los derechos, en tanto es más fácil cambiar una legislación

¿POR QUÉ ES ÚTIL ESTA MEDICIÓN?	interna que retirarse de un tratado (Proceso de denuncia). Por lo tanto la vigencia del tratado a nivel interno por el solo hecho de ser ratificado es una garantía en el tiempo para los titulares de los derechos que en caso de retroceso legislativo siempre pueden recurrir al tratado internacional como fuente de sus derechos y de las obligaciones del Estado.
¿CÓMO SE MIDE?	<p>En la mayoría de los casos es la propia constitución de cada país la que determina la vigencia y la jerarquía de los tratados de derechos humanos en el ámbito doméstico.</p> <p>En otros casos ha sido la normativa inferior a la constitución y/o la jurisprudencia del máximo tribunal de justicia (Corte Suprema, Superior Tribunal, entre otros) y/o tribunales inferiores la que ha determinado la aplicación inmediata o no de los tratados de derechos humanos.</p> <p>La constitución es la máxima expresión normativa de un país y no es lo mismo que la jerarquía la determine la propia constitución que una ley común, o en forma similar, no es lo mismo que la vigencia de un tratado lo declare el máximo tribunal de un país, que los tribunales inferiores en sentencias que solo son aplicables al caso concreto.</p> <p>Este indicador debería expresarse utilizándose uno de los cuatro niveles siguientes:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Nivel 1: Los tratados de derechos humanos no son obligatorios ni operativos a nivel interno ni pueden ser invocados directamente en los tribunales de justicia. • Nivel 2: Algunos artículos de la CDN y/o de otros tratados de derechos humanos relevantes para la niñez han sido declarados obligatorios y/o utilizados por los tribunales de justicia o declarados por la legislación como obligatorios y vigentes en el país. • Nivel 3: Existe legislación inferior a la constitución que determina que la CDN y/u otros tratados de derechos humanos relevantes para la niñez son obligatorios, operativos y pueden ser invocados directamente ante los tribunales de justicia. • Nivel 4: La constitución y/o jurisprudencia del máximo tribunal de justicia (Corte Suprema, Corte Constitucional, entre otros) determina que los tratados de derechos humanos y en particular la CDN son obligatorios, plenamente operativos a partir de su simple ratificación y pueden ser invocados directamente en los tribunales de justicia.

DOMINIO 2 – MARCO NORMATIVO NACIONAL

INDICADOR 2.1: MARCO LEGAL DE PROTECCIÓN INTEGRAL DE LOS DERECHOS DE LA NIÑEZ Y ADOLESCENCIA.

DESCRIPCIÓN	Existencia de un marco legal específico para la protección de los derechos de la niñez en la forma de una ley de protección integral y/o código de la niñez.
¿QUÉ SE MIDE?	A través de este indicador se mide si existe o no una legislación marco que reconozca la mayor parte de los derechos de la CDN y sus principios rectores y establezca una institucionalidad para su aplicación.
¿POR QUÉ ES ÚTIL ESTA MEDICIÓN?	<p>La adopción de un marco legal adecuado es una de las medidas y obligaciones fundamentales que contraen los Estados al ratificar la CDN (Art.4).</p> <p>El reconocimiento y consagración de los derechos de la CDN en un marco legal nacional, que además establezca quiénes son los actores obligados a su cumplimiento, facilita el goce efectivo de los derechos por parte de los niños.</p>

<p>¿CÓMO SE MIDE?</p>	<p>Existen varias pautas a tener en cuenta para medir este indicador:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. La existencia de un marco legal de carácter integral (Por ej. Que no se trate de solo algunos artículos incorporados dentro de un código de familia u otro marco normativo). 2. Que ese marco legal incorpore el cambio de paradigma de la CDN en cuanto a la niñez como sujeto pleno de derechos. 3. Que los principios transversales y rectores de la CDN (no discriminación, interés superior, supervivencia y desarrollo y derecho a ser escuchado) sean explícitamente incorporados tanto en lo declarativo como en su forma de aplicación. 4. El marco legal define las instituciones responsables (incluyendo la que ejerce rectoría) para su aplicabilidad/implementación. <p>Este indicador debería expresarse utilizándose uno de los cuatro niveles siguientes:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Nivel 1: No existe un marco legal específico para la protección de la niñez y la adolescencia (en forma de ley marco y/o código). • Nivel 2: Existe un marco legal específico pero las pautas 2 y 3 se cumplen en forma insuficiente (por ejemplo, es insuficiente el cambio de paradigma de lo tutelar a la protección integral y/o los principios rectores están insuficientemente reconocidos). • Nivel 3: Existe un marco legal específico y se cumplen las pautas 2 y 3 • Nivel 4: Existe un marco legal específico en el que se dan todos los criterios (puntos 2, 3 y 4) incluyendo la previsión en la norma de una institucionalidad responsable de la aplicación de la normativa en materia de niñez y adolescencia.
-----------------------	---

<p>INDICADOR 2.2: INSTITUCIONALIDAD PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DE LA NIÑEZ BASADA EN UN MARCO NORMATIVO.</p>	
<p>DESCRIPCIÓN</p>	<p>Existencia de una institucionalidad para la protección de los derechos de la niñez basada en un marco legislativo y/o reglamentario.</p>
<p>¿QUÉ SE MIDE?</p>	<p>Este indicador determina si existe una institucionalidad especializada de protección de los derechos de la niñez y evalúa el cumplimiento de la obligación de los Estados de promover el establecimiento de procedimientos, autoridades e instituciones especializadas para la protección de los derechos de la niñez.</p>
<p>¿POR QUÉ ES ÚTIL ESTA MEDICIÓN?</p>	<p>Se considera para esta medición que la mayor sustentabilidad está dada por un marco legal que crea esa institucionalidad y le da competencias y funciones suficientes para poder ejercerla. En cambio una simple resolución ministerial que le otorga funciones a una dirección dentro de un ministerio se la considera débil, porque la misma requiere solo de otra resolución de la misma jerarquía para ser cambiada. Si se trata de un decreto reglamentario de una ley, se trata de una jerarquía un poco mayor atento a que ese decreto está ligado a la ley.</p> <p>Esta medición está basada conceptualmente en la presunción que a mayor jerarquía normativa del instrumento de su creación, mayor es la posibilidad de su sustentabilidad en el tiempo de esa institucionalidad y también de su legitimidad para ser un actor relevante en las decisiones que pueden afectar los derechos de la niñez y la adolescencia.</p> <p>Si bien la institucionalidad puede encontrar legitimación en relaciones tanto formales como informales conforme los diferentes aspectos culturales, institucionales y jurídicos que presentan la pluralidad de países y de sociedades, en general la existencia de un marco legal general produce un consenso en torno a los derechos de los niños que expresa y consagra la protección integral de la niñez como un objetivo deliberado y obligatorio del Estado.</p>
<p>¿CÓMO SE MIDE?</p>	<p>Este indicador tiene en realidad dos aspectos a considerar. El primero es si existe o no una institucionalidad especializada para la promoción y protección de los derechos de la niñez. Y en ese caso considerar si esa institucionalidad tiene suficiente base legal y sustentabilidad dada por el origen de su creación y por el rango del instrumento que la crea.</p> <p>Cuanto mayor jerarquía tenga el instrumento jurídico que la crea mayor será el nivel asignado.</p>

¿CÓMO SE MIDE?	<p>Para ello este indicador se debería medir de la siguiente forma:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Nivel 1: No existe una institucionalidad especializada para la protección de la niñez (Por ejemplo, una dirección que concentra la atención de varios grupos de población, como niñez, mujer, adulto mayor, personas con discapacidad, entre otros, no se considera una institucionalidad especializada en materia de niñez). • Nivel 2: Existe una institucionalidad especializada amparada por una normativa interna ministerial (resolución ministerial y/o similar) administrativa. • Nivel 3: Existe una institucionalidad especializada que está amparada por un instrumento jurídico de rango inferior a la ley pero relacionada con la misma (Por ej. Un decreto reglamentario a la ley). • Nivel 4: Existe una institucionalidad especializada creada por una ley (Puede ser creada por la propia ley de protección integral y/o código o legislación complementaria posterior que establece la institucionalidad con sus competencias y funciones).
----------------	--

DOMINIO 3: ESTRUCTURA DEL SISTEMA NACIONAL DE PROTECCION INTEGRAL DE LA NIÑEZ

INDICADOR 3.1: RECTORÍA

DESCRIPCIÓN	Existencia de una rectoría en materia de niñez.
¿QUÉ SE MIDE?	Este indicador permite verificar uno de los aspectos claves para determinar si nos encontramos ante un sistema para la protección y promoción de los derechos de la niñez que requiere la existencia de una institución que cumpla el rol de rectoría y articulación de la institucionalidad que compone parte del sistema.
¿POR QUÉ ES ÚTIL ESTA MEDICIÓN?	<p>La mera existencia de institucionalidad especializada en niñez no garantiza que estamos ante un sistema de protección. Se requiere que esa institucionalidad sea capaz de articular y coordinar los diferentes actores claves. Este es uno de los principales retos para el diseño eficaz, aplicación y seguimiento de las políticas y programas de protección de la infancia. Mientras que el diálogo político es a menudo problemático en sí mismo, el reto en cuanto a la protección de la niñez se ve agravado por el hecho de que las responsabilidades en esta área están a menudo fragmentadas bajo la competencia de una variedad de sectores y ministerios.</p> <p>Un sistema de protección integral de la niñez debe unir sus elementos en una relación significativa que actúe como un todo y con un objetivo común que es la protección integral de los derechos de la niñez. Por ello, para hablar de sistema solo puede ser entendido como un todo integrado, ya que no se trata de solo la suma de componentes, sino fundamentalmente por las relaciones entre estos componentes.</p> <p>Para ello es necesario que haya una coordinación interna e intersectorial visible para reconocer y realizar los derechos de la niñez en toda la administración pública, entre los diferentes niveles de la administración y entre la administración y la sociedad civil.</p>
¿CÓMO SE MIDE?	<p>Para poder medir este indicador se debe verificar que se cumple con una serie de características y pautas que posibiliten que una institución tenga la capacidad de ejercer la rectoría y articulación:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Que se trate y sea reconocida formalmente como la máxima autoridad del sistema de protección integral de la niñez y adolescencia. 2. Que tenga asignado el mandato por ley u otro instrumento jurídico y las funciones y competencias sean suficientes para ejercer la articulación y coordinación del sistema. 3. Que tenga suficiente nivel de autonomía para ejercer su mandato (<i>se debe tener en cuenta la naturaleza jurídica de estas instituciones y su relación de dependencia y situación jerárquica dentro del organigrama administrativo del ministerio que pueden potenciar o debilitar la capacidad de rectoría sobre todo cuando se trate de direcciones o departamentos cuya menor jerarquía administrativa puede comprometer la capacidad para ejercer sus funciones rectoras</i>).

<p>¿CÓMO SE MIDE?</p>	<p>4. Que entre sus funciones asignadas se incluyan la de constituirse como instancia de interlocución para todos los sectores de gobierno y (sub) sistemas que tengan competencias relacionadas con los temas de niñez y adolescencia.</p> <p>5. Que exista un mecanismo interinstitucional (intersectorial e inter-jurisdiccional) coordinado por esta institución, con mandato claramente definido, que se reúna periódicamente y cuente con la asistencia de funcionarios de alto nivel.</p> <p>6. Que cuente con los recursos humanos, técnicos y presupuestarios mínimos y esenciales para poder ejercer las competencias de articulación y coordinación.</p> <p>Para ello este indicador se debería medir de la siguiente forma:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Nivel 1. No se cumple con ninguno de los 6 criterios enunciados. • Nivel 2. Se cumple con el punto 1 y al menos dos de los criterios del 2 al 6. • Nivel 3. Se cumple con el punto 1 y al menos cuatro de los criterios del 2 al 6. • Nivel 4. Se cumple con todos los criterios.
-----------------------	--

<p>INDICADOR 3.2: DESCENTRALIZACIÓN (FORMAL PREVISTA EN MARCO LEGAL DE NIÑEZ U OTRO MARCO NORMATIVO).</p>	
<p>DESCRIPCIÓN</p>	<p>Existencia de un sistema descentralizado basado en el marco legal para el cumplimiento de los derechos de la niñez y adolescencia y de la elaboración, ejecución y fiscalización de la política integral de niñez y adolescencia.</p>
<p>¿QUÉ SE MIDE?</p>	<p>Nivel de descentralización previsto en el marco normativo de la institucionalidad a nivel local a la cual se traslada parte de la responsabilidad política y técnica para el cumplimiento de la legislación y la elaboración, ejecución y fiscalización de la política integral de niñez y adolescencia conjuntamente con los recursos presupuestarios.</p>
<p>¿POR QUÉ ES ÚTIL ESTA MEDICIÓN?</p>	<p>Un aspecto característico y necesario de un sistema de protección integral es la descentralización institucional para la ejecución y fiscalización de las políticas y programas de niñez, a los ámbitos regionales y/o estatales y/o provinciales y/o departamentales y/o municipales según corresponda.</p> <p>Se debe tener en cuenta que en los casos de México, Argentina y Brasil al tratarse de países de características federales, los estados (locales) o provincias tienen autonomía y si bien deben respetar las constituciones federales, en los temas reservados o también llamados no delegados al gobierno central o nacional tienen autonomía legislativa, reglamentaria y política, incluyendo la instalación de la institucionalidad para la ejecución de la legislación y de la política. Pero es importante aclarar que la mera existencia de un país de carácter federal no garantiza de por sí la descentralización de un sistema de protección local en los términos aquí señalados y medidos.</p> <p>Esa autonomía estatal y municipal debe al mismo tiempo estar armonizada a nivel federal para garantizar la aplicación de los derechos de la niñez en todo el territorio. Por ello, si bien los países de características federales tienen como virtud la autonomía de los estados locales, presentan al mismo tiempo un desafío adicional en términos de la armonización en el diseño e implementación de las normas federales, estatales y municipales para que no haya diferentes niveles de protección en un mismo territorio.</p>
<p>¿CÓMO SE MIDE?</p>	<p>Para poder medir este indicador se debe verificar si se cumple con una serie de características y pautas que determinarían el nivel de descentralización de un sistema de protección de la niñez:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. La constitución nacional y/o legislación en general (por ej. de organización del estado, o de organización municipal, entre otros) establecen un sistema administrativo descentralizado con responsabilidades locales en la formulación y/o ejecución de la política pública en general (siempre y cuando sea también aplicable a niñez). 2. El marco normativo específico de niñez establece un sistema descentralizado con responsabilidades locales en la formulación de la política de infancia. 3. El marco normativo específico de niñez establece un sistema descentralizado con responsabilidades locales en la ejecución de la política de infancia y la protección de derecho y atención de casos. 4. Existe una atribución de competencias y responsabilidades a nivel estatal y/o departamental

¿CÓMO SE MIDE?	<p>y/o provincial al menos en la formulación de políticas públicas a nivel nacional y estatal/provincial/departamental.</p> <ol style="list-style-type: none"> 5. Existe una atribución de competencias y responsabilidades a nivel municipal que alcanza al menos en la ejecución de las políticas de niñez y elaboración de programas para la atención de casos concretos. 6. Los ámbitos locales siguen los lineamientos del marco normativo y la política pública nacional y existen modalidades de monitoreo del cumplimiento por parte de la autoridad máxima del sistema, incluyendo mecanismos de reportes y de información sobre los progresos hechos a nivel local, sin perjuicio de la autonomía propia de los ámbitos estatales, provinciales, departamentales y municipales. 7. Existe un espacio de concertación plural a nivel nacional que se reúne periódicamente y cuenta con la asistencia de funcionarios de alto nivel estatal y/o provincial y/o departamental y/o municipal para la discusión y elaboración de políticas para asegurar la armonización de los sistemas provinciales y/o estatales respetuosos de los derechos, principios y garantías consagrados en la legislación nacional y la CDN. 8. Existencia de una previsión presupuestaria y/o fondo a ser distribuido entre las jurisdicciones provinciales y/o estatales y/o municipales para financiar la instalación de sistemas de protección a nivel estatal y/o provincial y municipal respetando el modelo de sistema de protección integral a nivel nacional. <p>Para ello este indicador se debería medir de la siguiente forma:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Nivel 1: No se cumplen ninguno de los criterios establecidos del punto 1 al 8. • Nivel 2: Se cumplen al menos tres de los criterios incluyendo al menos algunos de los supuestos de los puntos 1 al 3. • Nivel 3: Se cumplen al menos cinco de los criterios incluyendo al menos dos de los supuestos descritos en los puntos 1 al 3. • Nivel 4: Se cumplen dos de los criterios del punto 1 al 3 y todos los supuestos descritos en los puntos del 4 al 8.
----------------	--

INDICADOR 3.3: DESCENTRALIZACIÓN (INSTALACIÓN EFECTIVA DEL SISTEMA DE PROTECCIÓN A NIVEL LOCAL) (Medir solo en caso que el indicador 3.2 sea de nivel 2 para adelante).	
DESCRIPCIÓN	Nivel de instalación de la institucionalidad local prevista en la normativa (formalmente creada y reconocida, personal asignado y con presupuesto asignado).
¿QUÉ SE MIDE?	Porcentaje de instalación de la institucionalidad local prevista en el marco legal.
¿POR QUÉ ES ÚTIL ESTA MEDICIÓN?	Para monitorear el cumplimiento progresivo de la obligación de instalar la institucionalidad necesaria para el funcionamiento del sistema de protección integral.
¿CÓMO SE MIDE?	<p>Para monitorear el cumplimiento progresivo de la obligación de instalar la institucionalidad necesaria para el funcionamiento del sistema de protección integral.</p> <p>Este indicador de tipo numérico se expresa en porcentajes de cumplimiento e instalación de la institucionalidad local prevista en la ley de protección integral y/o código de niñez u otro marco normativo.</p> <p>Este indicador se debe aplicar respecto a cada uno de los ámbitos locales que se crean en el marco legal (por ej. consejos a nivel departamental y juntas a nivel municipal, entre otros) para poder medir el nivel de instalación en cada una de las diferentes instancias descentralizadas.</p> <p>Para ello este indicador se debería medir de la siguiente forma:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Nivel 1: Se ha instalado menos de un 30 % de la institucionalidad local prevista. • Nivel 2: Se ha instalado entre un 30 y 60% de la institucionalidad local prevista. • Nivel 3: Se ha instalado entre un 60% y 90% de la institucionalidad local prevista. • Nivel 4: Se ha instalado más del 90 % de la institucionalidad local prevista.

INDICADOR 3.4: PARTICIPACIÓN SOCIEDAD CIVIL.

DESCRIPCIÓN	Existencia de mecanismos formales de participación de la sociedad civil.
¿QUÉ SE MIDE?	El reconocimiento normativo al derecho a participar y la existencia de mecanismos formales para el ejercicio efectivo de esa participación en la formulación y monitoreo de la política pública de niñez.
¿POR QUÉ ES ÚTIL ESTA MEDICIÓN?	<p>Entre las relaciones institucionales que hacen a un sistema, se encuentran las de la administración pública, con la sociedad civil y el rol de esta última en la formulación de política pública y en la vigilancia rigurosa de la aplicación, que debería incorporarse al proceso de gobierno a todos los niveles. Para ello es necesaria la participación activa y genuina de la sociedad civil y el fomento de mecanismos de formulación, monitoreo y fiscalización de las políticas y prácticas que impactan en los derechos de la niñez. (Comité 2003, Observación general No 5, Párr. 27).</p> <p>Este indicador no mide la fortaleza de la sociedad civil en cada país, sino la existencia de mecanismos formales previstos para la participación activa y necesaria para que la sociedad civil esté integrada en un modelo de sistema de protección integral de la niñez.</p> <p>Esto no niega la realidad que en muchos países la sociedad civil es un fuerte actor más allá de la ausencia de mecanismos de participación. Dentro de un sistema de protección con perspectiva de derechos, el modelo es participativo y debe fortalecer e incluir a la sociedad civil como parte del engranaje y funcionamiento del sistema, permitiendo que desde la institucionalidad estatal, se generen las condiciones para la inclusión de las visiones de la sociedad civil en materia de niñez.</p> <p>En este sentido existen varias experiencias en la región, siendo algunas de las más interesantes aquellas que prevén instancias institucionales de carácter deliberativo (Consejos) que integran formalmente a las organizaciones de la sociedad civil incluso en algunos casos en forma paritaria e igualdad de condiciones con las instituciones gubernamentales.</p>
¿CÓMO SE MIDE?	<p>Para poder medir este indicador se debe verificar si se cumple con una serie de pautas que determinarían si el derecho a participar está reconocido y cuál es el nivel del mismo:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. El marco normativo reconoce expresamente el derecho a la participación de la sociedad civil. 2. El marco normativo prevé mecanismos e instancias concretas de participación y de consulta a la sociedad civil. 3. Existen mecanismos de consulta con la sociedad civil que funcionan en forma no periódica (Audiencias públicas, mesas de discusión, comisiones parlamentarias, entre otros). 4. Existen mecanismos formales que incluyen a la sociedad civil en órganos de toma de decisiones, con voz y voto y esos mecanismos funcionan de forma periódica (Consejos, entre otros). 5. Existen mecanismos de monitoreo de la política de niñez y programas que incluyen a la sociedad civil. 6. Los miembros de la sociedad civil que participan en los órganos de decisiones y/o de monitoreo son elegidos por la propia sociedad civil. 7. La sociedad civil tiene una representación importante en los órganos de gobierno y de toma de decisiones (se sugiere considerar que una representación importante, es al menos una representación del 50 % de la totalidad de los miembros del órgano de gobierno, es decir en términos de paridad con los representantes del Estado). <p>Para ello este indicador se debería medir de la siguiente forma:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Nivel 1: No se cumplen ninguna de las pautas del 1 al 7. • Nivel 2: Se cumplen al menos dos de las pautas del 1 al 7. • Nivel 3: Se cumplen al menos cuatro de las pautas del 1 al 7. • Nivel 4: Se cumplen todas las pautas.

INDICADOR 3.5: PARTICIPACIÓN NIÑOS.	
DESCRIPCIÓN	Existencia de mecanismos de participación de los propios niños.
¿QUÉ SE MIDE?	El reconocimiento normativo al derecho a participar y la existencia de mecanismos formales para el ejercicio efectivo del derecho a participar de los niños en la formulación y monitoreo de la política pública de niñez, programas y prácticas que los afectan.
¿POR QUÉ ES ÚTIL ESTA MEDICIÓN?	<p>Uno de los aspectos que plantea el artículo 12 de la CDN es el derecho a la participación y la existencia de procedimientos y mecanismos para que los niños puedan expresar sus opiniones y ser debidamente tenidos en cuenta en la formulación y monitoreo de los programas y políticas, que claramente integran el concepto de "todos los asuntos que afectan al niño" como lo señala el art.12 de la CDN y la Observación general No.12, del Comité de los Derechos del Niño que lo interpreta. (Ej. Los espacios de participación de niños a través de la creación de consejos consultivos para la toma de decisiones de la política pública local).</p> <p>Es muy claro lo expresado por el Comité de los Derechos del Niño en la Observación general N° 5: Medidas generales de aplicación de la Convención: "La participación de los niños y las consultas con los niños tienen también que tratar de no ser meramente simbólicas y han de estar dirigidas a determinar unas opiniones que sean representativas. El énfasis que se hace en el párrafo 1 del artículo 12 en "los asuntos que afectan al niño" implica que se trate de conocer la opinión de determinados grupos de niños sobre cuestiones concretas; por ejemplo la opinión de los niños que tienen experiencia con el sistema de justicia de menores sobre las propuestas de modificación de las leyes aplicables en esa esfera, o la opinión de los niños adoptados y de los niños que se encuentran en familias de adopción sobre las leyes y las políticas en materia de adopción. Es importante que los gobiernos establezcan una relación directa con los niños y no simplemente una relación por conducto de ONG o de instituciones de derechos humanos".</p>
¿CÓMO SE MIDE?	<p>Para poder medir este indicador se debe verificar si se cumple con una serie de pautas que determinarán si el derecho a participar de los niños está reconocido, si están previstos mecanismos específicos y cuál es el nivel de participación.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. El marco normativo reconoce expresamente el derecho a la participación de la niñez en los ámbitos de decisión y monitoreo. 2. El marco normativo prevé mecanismos e instancias de participación y de consulta con los niños. 3. Existen diversos mecanismos de consulta con los niños que funcionan en forma no periódica (Audiencias públicas, mesas de discusión, comisiones parlamentarias, entre otros). 4. Existen diversos mecanismos de consulta que funcionan de forma permanente y periódica que incluyen a los niños en órganos de toma de decisiones (Consejos, entre otros). 5. Existen mecanismos de monitoreo de la política de niñez, incluida la presupuestaria, que incluyen a los niños. 6. Existen mecanismos de participación de la niñez en la toma de decisiones y monitoreo tanto a nivel nacional como a nivel local. <p>Para ello este indicador se debería medir de la siguiente forma:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Nivel 1: No se cumplen las pautas señaladas. • Nivel 2: Se cumplen al menos las pautas 1 y 2. • Nivel 3: Se cumplen al menos cuatro de las pautas del 1 al 6. • Nivel 4: Se cumplen todas las pautas.

INDICADOR 3.6: PRESUPUESTO (FUNCIONAMIENTO DEL SISTEMA).	
DESCRIPCIÓN	Existencia de presupuesto específico y progresivo para el funcionamiento del sistema de protección de la niñez definido por el marco normativo.
¿QUÉ SE MIDE?	Si existe una previsión normativa para la asignación presupuestaria destinada a la operatividad del sistema relacionada con la protección de la niñez.
¿POR QUÉ ES ÚTIL ESTA MEDICIÓN?	<p>En la mayoría de las legislaciones marco sobre niñez, la única mención al tema presupuestario es la remisión a partidas presupuestarias que provienen de los presupuestos ordinarios e ingresos, pero no está determinado un porcentaje de asignación presupuestaria específico. Esto claramente puede afectar la sustentabilidad de la institucionalidad y el debido respaldo financiero y puesta en marcha de la institucionalidad prevista en la normativa de niñez; podría afectar el sistema de protección y también el flujo necesario de los recursos para el funcionamiento de las instituciones que componen el sistema al obligar cada año a la negociación política para comprometer las asignaciones presupuestarias anuales necesarias.</p> <p>El importe global de los fondos asignados por el presupuesto central para el presupuesto específico destinado a la operatividad del sistema y la ejecución de programas relacionados con la protección de la niñez es una decisión primordialmente de carácter político. Por eso es fundamental verificar aquellos casos que el presupuesto tiene algún tipo de amarre normativo o de otro tipo que pueda garantizar que los fondos disponibles para la protección de los niños son predecibles a mediano plazo.</p> <p>Se debe tener en cuenta que como ha afirmado el Comité de los Derechos del Niño en su Observación general No.19 (2016): Gasto público y los derechos del niño, que el uso del término “adoptarán” del art.4 de la CDN, implica que los Estados Partes no tienen potestad para decidir si satisfacer o no su obligación de adoptar las convenientes medidas administrativas, legislativas y de otra índole para dar efectividad a los derechos del niño, como las medidas relativas a los presupuestos públicos.</p>
¿CÓMO SE MIDE?	<p>Para poder medir este indicador se debe verificar si se cumple con una serie de pautas en relación al presupuesto para el funcionamiento del sistema de protección de la niñez:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. El marco normativo de niñez establece un porcentaje específico para el funcionamiento del sistema de protección integral. 2. El marco normativo establece que el presupuesto de niñez está protegido por el principio de no regresividad y progresividad por el cual la previsión presupuestaria en ningún caso podrá ser inferior a la mayor previsión o ejecución de ejercicios anteriores. 3. La legislación pertinente establece que el presupuesto de niñez está protegido por el principio de intangibilidad contra cualquier perturbación como crisis económicas, catástrofes naturales u otras emergencias, a fin de mantener la sostenibilidad del sistema de protección integral de la niñez. 4. Se ha constituido un fondo que asegura la intangibilidad del presupuesto de niñez al tener autonomía y encontrarse por fuera de las cuentas presupuestarias generales del país. <p>Para ello este indicador se debería medir de la siguiente forma:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Nivel 1: No existe mención sobre el presupuesto en el marco normativo y/o la mención es meramente una remisión a las partidas que se asignen del presupuesto ordinario. • Nivel 2: Se da al menos uno de los criterios previstos en los puntos 1 al 4. • Nivel 3: Se dan al menos dos de los criterios previstos en los puntos 1 al 4. • Nivel 4: Se dan al menos tres de los criterios previstos en los puntos 1 al 4.

INDICADOR 3.7: PRESUPUESTO (INSTALACIÓN DEL SISTEMA)	
DESCRIPCIÓN	Existencia de presupuesto específico para la instalación del sistema de protección a la niñez conforme lo previsto en el marco normativo.
¿QUÉ SE MIDE?	Si existe una previsión normativa de la asignación presupuestaria para la instalación progresiva de la institucionalidad prevista tanto a nivel nacional como local.
¿POR QUÉ ES ÚTIL ESTA MEDICIÓN?	<p>Si la legislación marco de niñez prevé la instalación de la institucionalidad nacional y local necesaria para la conformación y funcionamiento del sistema, es también imprescindible que esa misma normativa y/o en su defecto la reglamentación prevea la asignación de los fondos necesarios para la instalación progresiva de la institucionalidad.</p> <p>La mera remisión al presupuesto ordinario deja supeditada la conformación y la instalación progresiva del sistema a la decisión política en cada negociación del presupuesto anual poniendo en riesgo la puesta en marcha de la institucionalidad prevista en la normativa de niñez.</p>
¿CÓMO SE MIDE?	<p>Para poder medir este indicador se debe verificar si se cumple con una serie de características en relación al presupuesto para el funcionamiento del sistema de protección de la niñez:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. El marco normativo establece un porcentaje específico del presupuesto en forma progresiva para la instalación de las instituciones que conforman el sistema de protección previsto. 2. El marco normativo establece un fondo presupuestario para la instalación progresiva de la institucionalidad nacional y local que forman parte del sistema de protección de la niñez. 3. Se ha constituido un fondo u otro mecanismo que asegura la intangibilidad del presupuesto de niñez para la instalación del sistema a nivel nacional y local al tener autonomía y encontrarse por fuera de las cuentas presupuestarias generales del país <p>Para ello este indicador se debería medir de la siguiente forma:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Nivel 1: No existe mención sobre el presupuesto en el marco normativo o la mención es meramente una remisión a las partidas que se asignen del presupuesto ordinario. • Nivel 2: Se da al menos uno de los criterios previstos en los puntos 1 al 3. • Nivel 3: Se dan al menos dos de los criterios previstos en los puntos 1 al 3. • Nivel 4: Se dan todos los criterios.

INDICADOR 3.8: INSTITUCIÓN NACIONAL INDEPENDIENTE DE DERECHOS HUMANOS EN LA PROMOCIÓN Y PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DEL NIÑO	
DESCRIPCIÓN	Existencia de una institución nacional independiente de derechos humanos para la protección y promoción de los derechos del niño.
¿QUÉ SE MIDE?	La previsión normativa de la creación y establecimiento de una institución nacional específica para la promoción y la protección de los derechos humanos de la niñez y la adolescencia (Ej. Un defensor y/o procurador de derechos de la niñez) o la designación de un defensor adjunto específico en el marco de estas instituciones de derechos humanos de mandato amplio.
¿POR QUÉ ES ÚTIL ESTA MEDICIÓN?	<p>El Comité de los Derechos del Niño en su observación general No.2 (2002): Papel de las instituciones nacionales independientes de derechos humanos en la promoción y protección de los derechos del niño, pone especial énfasis en las instituciones nacionales independientes de derechos humanos como un importante mecanismo para promover y asegurar la aplicación de la CDN y de los derechos previstos en la normativa doméstica.</p> <p>El establecimiento de instituciones nacionales de derechos humanos (comúnmente denominadas como Defensor del Pueblo, Defensoría del Pueblo, Instituto de Derechos Humanos, Procurador o</p>

<p>¿POR QUÉ ES ÚTIL ESTA MEDICIÓN?</p>	<p>Comisionado de Derechos Humanos- en la mayoría de los países de la región) se han constituido en un factor clave para el fortalecimiento de la protección y promoción de los derechos humanos, así como en la vigilancia de la labor de los gobiernos y la rendición de cuentas. Además, han contribuido a fortalecer los mecanismos de representación y comunicación entre la sociedad civil y los gobernantes, habiendo ganado en casi todos los países una alta cuota de legitimidad en esta mediación y un buen nivel de incidencia en el diseño de legislación y de políticas públicas.</p>
<p>¿CÓMO SE MIDE?</p>	<p>Para poder medir este indicador se debe verificar la existencia de la institución y que la misma tenga una serie de competencias de conformidad con los Principios de París y la Observación general N° 2 (2002) del Comité de los Derechos del Niño:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. La constitución y/o el marco normativo prevé y ha establecido una institución nacional de derechos humanos para la defensa y promoción de los derechos de los niños (Ej. Defensoría de los derechos de los niños) o de una instancia institucional específica para la protección de la niñez (Ej. defensor adjunto, entre otros) dentro de una institución nacional de derechos humanos existente. 2. Esta institución es independiente y autónoma. 3. Puede recibir e investigar denuncias, quejas y reclamos por violaciones de los derechos humanos reconocidos en la constitución, en los tratados internacionales y en las leyes. 4. Entre sus facultades puede iniciar y proseguir, de oficio o a petición de partes cualquier investigación conducente al esclarecimiento de los actos y resoluciones de la administración pública y sus agentes que afecten la vigencia plena de los derechos de la niñez. 5. Puede iniciar o participar, de oficio o a petición de partes, en cualquier procedimiento administrativo y/o judicial en representación de un niño o grupo de niños para la defensa de sus derechos. 6. Puede requerir de las autoridades, en sus diversos niveles, incluyendo las de los órganos judiciales, ministerio público, policiales y los de seguridad en general, información para el ejercicio de sus funciones sin que pueda oponérsele reserva alguna. 7. Cuenta con recursos humanos y presupuestarios suficientes para cumplir con su propósito. <p>Para ello este indicador se debería medir de la siguiente forma:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Nivel 1: No existe una institucionalidad especializada para la protección de la niñez (no se cumple con punto 1). • Nivel 2: Existe una institución nacional de derechos humanos que entre sus diversas competencias incluye el tema de los derechos de la niñez (Pero no existe un área institucional específicamente dedicada al tema niñez) y es independiente y autónoma. • Nivel 3: Existe una institución nacional de derechos humanos específica para la protección de los derechos de la niñez (incluyendo las que se crean dentro de una institución ya existente como son los casos de una adjuntía del defensor del pueblo) y se cumple con la mayoría de los criterios descriptos en los puntos 2 al 7. • Nivel 4: Existe una institución nacional de derechos humanos específica para la protección de los derechos de la niñez y tiene todas las facultades descriptas en los puntos 2 al 7.

<p>INDICADOR 3.9: SISTEMA DE INFORMACIÓN ESTADÍSTICA</p>	
<p>DESCRIPCIÓN</p>	<p>Existencia de un sistema único de recolección y análisis de información estadística sobre niñez.</p>
<p>¿QUÉ SE MIDE?</p>	<p>La existencia de un mecanismo especializado o dentro del sistema general de estadísticas para la recolección y análisis de datos relevantes sobre la niñez, que sirva para la evaluación y monitoreo del funcionamiento del sistema y la situación de los niños.</p>
<p>¿POR QUÉ ES ÚTIL ESTA MEDICIÓN?</p>	<p>El Comité de los Derechos del Niño en su Observación general No.5: Medidas generales de aplicación de la Convención ha expresado que la reunión de datos suficientes y fiables sobre la niñez y además desglosados para poder determinar si hay discriminaciones o disparidades en la realización de sus derechos, es parte esencial de la aplicación.</p>

<p>¿POR QUÉ ES ÚTIL ESTA MEDICIÓN?</p>	<p>La existencia de sistemas eficaces de reunión de datos, es esencial para que los datos recopilados se evalúen y utilicen para valorar los progresos realizados en la protección de los derechos de los niños, para determinar los problemas existentes y para informar sobre la evolución de las políticas y la eficiencia de las instituciones relativas a la niñez.</p>
<p>¿POR QUÉ ES ÚTIL ESTA MEDICIÓN?</p>	<p>Para poder medir este indicador se debe verificar si se cumple con una serie de características y pautas:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Existencia de un sistema de recolección de datos y sistematización de los mismos en forma desglosada y desagregada sobre la niñez dentro del sistema estadístico general. 2. Existencia de un sistema estadístico específico y único para la niñez, que publica y disemina periódicamente la información recogida. 3. Existencia de un ente rector nacional sobre la niñez y adolescencia para garantizar la recolección de datos y su análisis para monitorear la situación de los niños y el funcionamiento y eficiencia de las instituciones y las políticas de niñez. 4. Existencia de mecanismos de consulta y participación con la sociedad civil y los propios niños para la recolección y análisis de datos. <p>Para ello este indicador se debería medir de la siguiente forma:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Nivel 1: No existe ningún mecanismo de recolección de datos para la niñez. • Nivel 2: Se cumple el criterio 1. • Nivel 3: Se cumplen al menos los criterios 2 y 3. • Nivel 4: Se cumplen los criterios del 2 al 4.

DOMINIO 4 – SUB-SISTEMA DE PROTECCIÓN CONTRA LA VIOLENCIA¹⁵ (ABUSO, NEGLIGENCIA Y EXPLOTACIÓN)¹⁶

INDICADOR 4.1: SUB-SISTEMA PARA LA PROTECCIÓN DE LA NIÑEZ EN CASOS DE ABUSO, NEGLIGENCIA Y EXPLOTACIÓN

<p>DESCRIPCIÓN</p>	<p>Existencia de un sub-sistema especializado para la prevención y protección de la niñez en situaciones de abuso, negligencia y explotación.</p>
<p>¿QUÉ SE MIDE?</p>	<p>Si existe una respuesta institucional prevista normativamente y coordinada e integrada (sistema) para los supuestos de abuso, negligencia y explotación.</p>
<p>¿POR QUÉ ES ÚTIL ESTA MEDICIÓN?</p>	<p>Para identificar la existencia o no de una institucionalidad con mandato legal para intervenir en los casos previstos en el art.19 de la CDN y al mismo tiempo medir si los mecanismos de respuesta ante los supuestos aquí descriptos son coordinados y vinculados con servicios integrales que abarcan diversos sectores: Jurídico, educativo, social, salud, entre otros.</p>

15 Se debe tener en cuenta que la denominación de la institucionalidad para la respuesta estatal en casos de abuso, negligencia y explotación recibe diferentes nombres en los países. Así, en algunos casos se lo denomina protección especial, en otros casos sistema de garantías de derechos, entre otros. En esta ocasión se ha elegido la denominación de sub-sistema de protección contra la violencia, para enfatizar la importancia de ser parte integrante de un sistema de protección integral que permita una respuesta más holística e integral. De esta forma se incluye no solo el aspecto reactivo sino también preventivo y no sea solo la respuesta focalizada en caso que el abuso y/o maltrato haya ocurrido, sino también la respuesta integral antes y después de esa situación. Por eso la importancia de medir tanto el dominio 3, como el dominio 4 más allá que en algunos países todavía no se distinguen claramente el funcionamiento de un sistema de protección integral y un sub-sistema de protección contra la violencia.

16 Proteger a niños contra toda forma de perjuicio o abuso físico o mental, descuido o trato negligente, malos tratos o explotación, incluido el abuso sexual, mientras el niño se encuentre bajo la custodia de los padres, de un representante legal o de cualquier otra persona que lo tenga a su cargo (Art.19 CDN).

<p>¿CÓMO SE MIDE?</p>	<p>Para poder medir este indicador se debe verificar si se cumple con una serie de características y pautas:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Existencia de una institucionalidad y/o circuito institucional específico para la protección especial de la niñez. 2. Existencia de una institucionalidad que cuenta con mandato para coordinar y articular esa institucionalidad prevista para la protección especial. 3. Existencia de una norma legal que le da mandato a esa institución para intervenir, articular y coordinar los mecanismos de protección en los casos de abuso, negligencia y explotación y coordinar tanto a nivel de la administración nacional como a nivel local. 4. Existe un circuito de intervención institucional con competencias y funciones definidas en los casos que sea necesario adoptar medidas que no impliquen la separación de niños de su entorno parental y/o responsables legales. 5. Existe un circuito de intervención institucional con competencias y funciones definidas en los casos en que sea necesario adoptar medidas que sí impliquen la separación de niños de su padre, madre y/o responsable legal. 6. Esta institucionalidad cuenta con mandato para intervenir, articular y coordinar con otros sectores (Educación, salud, judicial, entre otros) para adoptar las medidas que se consideren necesarias tanto para la prevención como las medidas administrativas de protección y restitución de derechos a niños. <p>Para ello este indicador se debería medir de la siguiente forma:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Nivel 1: No existe una institucionalidad especializada para la protección de la niñez en casos de abuso, negligencia y explotación. • Nivel 2: Se cumplen los criterios descritos en los puntos 1 al 3. • Nivel 3: Se cumplen al menos cuatro de los criterios descritos en los puntos 1 al 6. • Nivel 4: Se cumplen todos los criterios descritos en los puntos 1 al 6.
-----------------------	--

INDICADOR 4.2: PROHIBICIÓN NORMATIVA DEL CASTIGO CORPORAL EN TODOS LOS ÁMBITOS	
DESCRIPCIÓN	Existencia de una norma explícita que prohíbe el castigo corporal en contra de niños en todos los ámbitos.
¿QUÉ SE MIDE?	Si el castigo corporal en todos los ámbitos está prohibido en el marco normativo interno de un Estado.
¿POR QUÉ ES ÚTIL ESTA MEDICIÓN?	<p>Si bien los Estados tienen normas que tipifican la agresión física como delito y en la gran mayoría de los casos, sus constituciones prohíben el castigo cruel, inhumano o degradante, estas leyes no son interpretadas suficientes como para una prohibición de toda forma de violencia contra los niños.</p> <p>Existe una naturalización de la violencia en todas sus formas, considerando que incluso cierto nivel de castigo corporal es necesario y está ligado a la educación y la corrección de la conducta.</p> <p>Los gobiernos tienen la obligación de prohibir y eliminar todas las formas de violencia contra los niños en el hogar al igual que en otros entornos. Esto incluye todas las prácticas tradicionales perjudiciales y el castigo físico en todas sus formas (Comité de los Derechos del Niño, Observación general No.8: Derecho del niño a la protección contra los castigos corporales y otras formas de castigo crueles o degradantes. Junio de 2006).</p>
¿CÓMO SE MIDE?	Para poder medir este indicador se debe verificar la ocurrencia de una serie de características, teniendo en cuenta que se miden principalmente dos aspectos: por un lado que el castigo corporal no esté expresamente autorizado y por el otro que esté prohibido y sancionado. Puede ser que no esté prohibido pero que tampoco haya ninguna norma que lo autorice que es lo que mide las tres primeras pautas. Obviamente el peor escenario y de menor nivel de medición es que haya una autorización expresa a impartir castigos en la norma. La idea es que no solo no esté autorizado, sino que esté prohibido y sancionado.

<p>¿CÓMO SE MIDE?</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Que el castigo corporal no esté específicamente autorizado por el marco normativo en las escuelas y otras instituciones. 2. Que el castigo corporal no esté específicamente autorizado por el marco normativo a ser ejercido por la familia o en otros entornos bajo eufemismos como <i>medidas disciplinarias</i>, <i>correcciones razonables</i>, entre otros. 3. Que no existan antecedentes jurisprudenciales en los tribunales (y si existen que hayan sido revertidos por una sentencia posterior) donde los parientes u otros cuidadores, han sido absueltos de agresión o de malos tratos en razón de que estaban ejerciendo el derecho de aplicar una "corrección" moderada. 4. Existe una norma que explícitamente prohíbe y deroga toda disposición (en el derecho legislado o jurisprudencial – Common Law) que permita cualquier grado de violencia contra la niñez en sus hogares o familias o en cualquier otro entorno. 5. En la legislación civil, incluyendo códigos de familia y/ o penal consta la prohibición explícita de los castigos corporales y de otras formas de castigo crueles o degradantes tanto en el ámbito familiar como en otros entornos. 6. La legislación prevé sanciones efectivas contra los responsables, incluyendo sanciones penales, civiles, administrativas y profesionales apropiadas contra las personas que sean responsables del ejercicio del castigo corporal contra los niños, así como contra los responsables de las instituciones donde ésta se produce. <p>Para ello este indicador se debería medir de la siguiente forma:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Nivel 1: No se cumplen los criterios previstos del 1 al 3 (Existen normas y/o jurisprudencia que permiten el castigo corporal aunque sea leve en el ámbito familiar, escolar, entre otros). • Nivel 2: Se cumplen al menos los criterios del 1 al 3 (El castigo corporal no está expresamente autorizado en ninguna norma y/o jurisprudencia y en ningún ámbito). • Nivel 3: Se cumplen los criterios del 1 al 4. • Nivel 4: Se cumplen al menos 5 de los criterios descritos en los puntos 1 al 6.
-----------------------	--

<p>INDICADOR 4.3: PROHIBICIÓN NORMATIVA DE TODO TIPO DE VIOLENCIA CONTRA LA NIÑEZ</p>	
<p>DESCRIPCIÓN</p>	<p>Existencia de una norma explícita que prohíbe todo tipo de violencia en contra de niños.</p>
<p>¿QUÉ SE MIDE?</p>	<p>Si la violencia contra la niñez en todos los ámbitos está prohibida en el marco normativo interno de un Estado. Este indicador es más amplio que el indicador 4.2 atento a que abarca supuestos más amplios que el caso del castigo corporal.</p>
<p>¿POR QUÉ ES ÚTIL ESTA MEDICIÓN?</p>	<p>Si bien los Estados tienen normas que tipifican la agresión física y emocional como delito y en la gran mayoría de los casos, sus constituciones prohíben el castigo cruel, inhumano o degradante, estas leyes no siempre son interpretadas como una prohibición de toda forma de violencia contra los niños.</p> <p>Como señala el Informe mundial sobre la violencia contra la niñez, ninguna forma de violencia contra los niños es justificable y toda la violencia es prevenible. Sin embargo, muchas formas de violencia contra la niñez siguen siendo legales, autorizadas por el Estado y socialmente aprobadas.</p> <p>Los gobiernos tienen la obligación de prohibir y eliminar todas las formas de violencia contra los niños en el hogar al igual que en otros entornos. Esto incluye todas las prácticas tradicionales perjudiciales y el castigo en todas sus formas (Comité de los Derechos del Niño, Observación general No.8: derecho del niño a la protección contra los castigos corporales y otras formas de castigo crueles o degradantes, junio de 2006).</p>
<p>¿CÓMO SE MIDE?</p>	<p>Para poder medir este indicador se debe verificar la ocurrencia de una serie de características, teniendo en cuenta que se miden principalmente dos aspectos: por un lado que cierto nivel de violencia no esté expresamente autorizada y por el otro que esté prohibida y sancionada cualquier tipo de violencia. Puede ser que no esté prohibida pero que tampoco haya ninguna norma que la autorice que es lo que mide las dos primeras pautas. Obviamente el peor escenario y de menor nivel de medición es que haya una autorización expresa a ejercer violencia en la norma. El ideal es que no solo no esté autorizada, sino que esté prohibida y sancionada:</p>

<p>¿CÓMO SE MIDE?</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Que ningún tipo de violencia, incluyendo el castigo corporal, esté específicamente autorizada en las escuelas y otras instituciones. 2. Que ningún tipo de violencia, incluyendo el castigo corporal, esté específicamente autorizada a ser ejercida por la familia o en otros entornos bajo eufemismos como <i>medidas disciplinarias, correcciones razonables</i>, entre otras. 3. Existencia de una norma que explícitamente prohíbe y deroga toda disposición (en el derecho legislado o jurisprudencial – Common Law) que permita cualquier grado de violencia contra niños en sus hogares o familias o en cualquier otro entorno. 4. En la legislación civil, incluyendo códigos de familia y/o penal consta la prohibición explícita del abuso físico y sexual, del trato negligente y de la explotación en todos los ámbitos. 5. La legislación prevé sanciones contra los responsables, incluyendo sanciones penales, civiles, administrativas y profesionales apropiadas contra las personas que sean responsables de la violencia contra los niños, así como contra los responsables de las instituciones donde ésta se produce. <p>Para ello este indicador se debería medir de la siguiente forma:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Nivel 1: No se cumplen los criterios previstos del 1 al 2. • Nivel 2: Se cumplen al menos los criterios del 1 al 2. • Nivel 3: Se cumplen los criterios del 1 al 4. • Nivel 4: Se cumplen todos los criterios.
-----------------------	--

<p>INDICADOR 4.4: POLÍTICA PÚBLICA DE PREVENCIÓN DE LA VIOLENCIA</p>	
<p>DESCRIPCIÓN</p>	<p>Se mide si la orientación política y programática es amplia y en particular si la intervención institucional está enfocada exclusivamente a la intervención una vez que el riesgo se ha materializado con capacidad de respuestas acotadas o amplias y si también implica la prevención del riesgo.</p>
<p>¿QUÉ SE MIDE?</p>	<p>A través de este indicador se trata de determinar a grandes rasgos si la política, programas y medidas para la protección contra la violencia de niños, cubre una amplia gama de escenarios y tiene capacidad para dar diferentes tipos de respuestas</p>
<p>¿POR QUÉ ES ÚTIL ESTA MEDICIÓN?</p>	<p>En particular, se evalúa si se realizan suficientes esfuerzos dentro del sistema de protección de la niñez para prevenir que los riesgos se materialicen, incluso a través de actividades como la sensibilización y la entrega de información sobre las opciones disponibles para reducir al mínimo los riesgos.</p> <p>Se valora especialmente que se realicen suficientes esfuerzos dentro del sistema de protección de la niñez para prevenir que los riesgos se materialicen y que el enfoque sea por lo tanto también de carácter preventivo y no solo reactivo.</p> <p>También se intenta medir que no se favorezca una intervención frente a otra, por ejemplo la solución de institucionalización por otras medidas de atención comunitaria, entre otras, de manera que exista una amplia oferta de programas que permita resolver cada caso conforme a las circunstancias particulares de cada niño y según su interés superior y opinión del mismo niño (Conforme lo dispuesto por las directrices sobre las modalidades alternativas de cuidado de los niños).</p>
<p>¿CÓMO SE MIDE?</p>	<p>La política y programas existentes para la prevención contra la violencia de niños incluyen una gama de actividades y servicios, tales como:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Programas de protección que implican modalidades de acogimiento de los niños ante la materialización del riesgo proporcionando acogimiento familiar y residencial, entre otros. 2. Programas de protección para ayudar a los niños y familias con niños, ante la materialización del riesgo proporcionando servicios basados en la comunidad. Esto implica como mínimo contar con 1. Asesoramiento jurídico, 2. Asesoramiento psicosocial, 3. Servicios de rehabilitación.

¿CÓMO SE MIDE?	<p>3. Medidas de prevención que se centran en mitigación de riesgos, mediante la disponibilidad de servicios públicos y también basadas en los mecanismos comunitarios. Esto implica al menos: 1. Visitas domiciliarias, 2. Mecanismos de referencia, 3. Programas de apoyo a los padres, madres y cuidadores para crianza sin violencia.</p> <p>4. Medidas de promoción centradas en la reducción del riesgo que proporcionan información sobre la naturaleza de los riesgos y su probabilidad, además proporcionan información sobre las opciones disponibles para reducir al mínimo estos riesgos. Esto implica campañas de sensibilización.</p> <p>5. Existencia de mecanismos de monitoreo y seguimiento para los programas, tanto de protección como de prevención.</p> <p>Para ello este indicador se debería medir de la siguiente forma:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Nivel 1. Las intervenciones y programas se enfocan exclusivamente en el punto 1. • Nivel 2. Las intervenciones y programas se enfocan exclusivamente en los puntos 1 y 2. • Nivel 3. Las intervenciones y programas se enfocan mayoritariamente en los puntos 1 y 2 y progresivamente en el punto 3. • Nivel 4. Las intervenciones y programas son de cobertura amplia y flexible abarcando todos los criterios (prevención y protección) y existen mecanismos de monitoreo y evaluación.
----------------	--

INDICADOR 4.5: DESCENTRALIZACIÓN	
DESCRIPCIÓN	Existencia de un sistema descentralizado para la prevención y protección de los derechos de la niñez en el contexto del abuso, la negligencia y la explotación.
¿QUÉ SE MIDE?	Nivel de descentralización de la institucionalidad de protección contra la violencia a nivel local a la cual se traslada parte de la responsabilidad para la ejecución de programas dirigidos a la prevención y protección de casos de abuso, negligencia y explotación.
¿POR QUÉ ES ÚTIL ESTA MEDICIÓN?	<p>Un aspecto característico y necesario de un sistema de protección es la descentralización institucional para la protección de la niñez. Permite una mayor cercanía y accesibilidad a lo largo de todo el territorio y adicionalmente el diseño y oferta de programas según las circunstancias específicas que se pueden presentar en regiones diferentes de un mismo país.</p> <p>El desafío en términos de la descentralización es encontrar el equilibrio que permita la mayor cercanía de los servicios de protección y de la institucionalidad para la adopción de medidas de protección teniendo en cuenta las particularidades de cada región del país, pero al mismo tiempo asegurando la aplicación homogénea de los derechos y principios rectores de la niñez y adolescencia.</p> <p>Asimismo, la descentralización implica la transferencia de responsabilidades y también de recursos a los ámbitos locales con mayor o menor autonomía dependiendo del sistema constitucional y administrativo de cada país, pero esa autonomía estatal y municipal debe al mismo tiempo estar armonizada a nivel de la institucionalidad nacional para garantizar la aplicación de los derechos de la niñez en todo el territorio. Por ello, si bien en principio es una virtud la autonomía de los estados locales, se debe asegurar la armonización de la política y programas nacionales, estatales y municipales para que no haya diferentes niveles de protección en un mismo territorio.</p>
¿CÓMO SE MIDE?	<p>Para poder medir este indicador se debe verificar si se cumple con una serie de características y pautas que determinarían el nivel de descentralización de un sistema de protección de niñez:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Existe una atribución de competencias y responsabilidades a nivel estatal y/o departamental y/o provincial en la ejecución de políticas públicas y programas destinados a la prevención y protección de la niñez de los abusos, la violencia y la explotación. 2. Existe una atribución de competencias y responsabilidades a nivel regional/municipal para la detección y remisión de casos de violencia, abuso y explotación. 3. Existe una atribución de competencias y responsabilidades a nivel regional/municipal para la adopción de medidas de protección integral.

<p>¿CÓMO SE MIDE?</p>	<ol style="list-style-type: none"> 4. Existe una atribución de competencias y responsabilidades a nivel regional/municipal para la adopción de medidas y/o remisión a otras instancias de casos que pueden ameritar la adopción de medidas excepcionales (implica separación de la familia). 5. Existe un circuito institucional determinado que relaciona a las instancias a nivel nacional, estatal/provincial/municipal con protocolos de actuación predeterminados para el recorrido que debe hacer cada caso y para ver cuáles son las responsabilidades de los diferentes niveles descentralizados. 6. Existen modalidades de monitoreo del cumplimiento por parte de la autoridad máxima del sistema, incluyendo mecanismos de reportes y de información sobre los progresos hechos a nivel local, sin perjuicio de la autonomía propia de los ámbitos estatales, provinciales, departamentales y municipales. 7. Existe un espacio de concertación plural a nivel nacional que se reúne periódicamente y cuenta con la asistencia de funcionarios de alto nivel estatal y/o provincial y/o departamental y/o municipal para la discusión y la armonización de los sistemas provinciales y/o estatales respetuosos de los derechos, principios y garantías consagrados en la legislación nacional y la CDN. 8. Existencia de una previsión presupuestaria y/o fondo a ser distribuido entre las jurisdicciones provinciales y/o estatales y/o municipales para financiar el funcionamiento local de sistemas de protección especial. <p>Para ello este indicador se debería medir de la siguiente forma:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Nivel 1: No se cumplen ninguno de los criterios establecidos en los puntos 1 al 8. • Nivel 2: Se cumplen al menos tres de los criterios establecidos en los puntos 1 al 8. • Nivel 3: Se cumplen al menos cinco de los criterios establecidos en los puntos 1 al 8. • Nivel 4: Se cumplen todos los criterios establecidos en los puntos 1 al 8.
-----------------------	--

INDICADOR 4.6: MECANISMO DE DENUNCIA	
DESCRIPCIÓN	Existencia de un mecanismo de denuncia.
¿QUÉ SE MIDE?	Si ante el caso de riesgo de abuso, negligencia y explotación existe un mecanismo de denuncia que sea accesible incluso para los propios niños
¿POR QUÉ ES ÚTIL ESTA MEDICIÓN?	Es esencial que existan servicios bien publicitados, amigables y fácilmente accesibles con el mandato de investigar denuncias o indicios de violencia contra los niños.
¿CÓMO SE MIDE?	<p>Para poder medir este indicador se debe verificar si se cumple con una serie de características y pautas:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Existencia de algún mecanismo de denuncia. 2. Existencia de mecanismos publicitados, confidenciales y accesibles para denunciar casos de abuso, negligencia y explotación. 3. La denuncia activa los mecanismos del sub-sistema de protección contra la violencia, incluyendo el acceso de los niños víctimas a los servicios de protección. 4. Los mecanismos de denuncia incluyen el inicio de una investigación de carácter administrativo y en su caso penal. 5. Todos los niños, incluidos los que están en régimen institucional, tienen acceso por sí solos a mecanismos confidenciales de queja y denuncias ante el riesgo y/u ocurrencia de casos de violencia, abuso, negligencia y explotación y sin riesgo de sufrir represalias. 6. Existencia de mecanismos de fácil acceso como líneas telefónicas y otras tecnologías para que los niños puedan recibir asesoramiento y en su caso denunciar abusos y explotación. 7. Existe un registro del porcentaje de denuncias que provienen directamente de niños y la resolución de esos casos. <p>Para ello este indicador se debería medir de la siguiente forma:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Nivel 1: No existen mecanismos de denuncia. • Nivel 2: Existe algún mecanismo de denuncia y se cumplen los puntos 1, 2 y 3. • Nivel 3: Se cumplen la mayoría de los criterios del 1 al 7 pero existen limitaciones para el acceso a los mecanismos de denuncia por parte de los niños. • Nivel 4: Se cumplen todos los criterios del 1 al 7,

INDICADOR 4.7: CIRCUITO INSTITUCIONAL ¹⁸ DE ADOPCIÓN DE MEDIDAS DE PROTECCIÓN INTEGRAL ¹⁹ Y DE EXCEPCIÓN ²⁰	
DESCRIPCIÓN	Existencia de un circuito institucional con base normativa para la toma de medidas de protección integral y excepcional en casos de riesgo y/o víctimas de abuso, negligencia y explotación.
¿QUÉ SE MIDE?	Si existe un circuito institucional predeterminado y con un marco normativo que lo legitime para la adopción de medidas tanto de carácter integral como de excepción con respecto a los niños.
¿POR QUÉ ES ÚTIL ESTA MEDICIÓN?	<p>Para determinar si está previsto en el marco normativo un circuito institucional predeterminado que permita la adopción de medidas tanto de carácter integral como excepcionales.</p> <p>Es importante la existencia de un circuito institucional claro y determinado con competencias y funciones legales que permita la adopción de medidas y que haga previsible a qué instituciones se debe acudir y cuáles son los procedimientos aplicables.</p>
¿CÓMO SE MIDE?	<p>Para poder medir este indicador se debe verificar si se cumple con una serie de características y pautas:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Existe un marco normativo que prevé el circuito institucional para la adopción de medidas de protección integral en los casos de niños en riesgo y/o víctimas de abuso, negligencia y explotación. 2. Existe un marco normativo que prevé el circuito institucional para la adopción de medidas excepcionales de niños en riesgo y/o víctimas de abuso, negligencia y explotación. 3. Se han instalado y se encuentran en funcionamiento las instituciones que componen el circuito de adopción de medidas de carácter integral. 4. Se han instalado y funcionan las instituciones que componen el circuito de adopción de medidas excepcionales. 5. Las medidas de carácter excepcional solo proceden una vez que se han agotado las medidas de protección integral. 6. Las medidas de carácter excepcional son en lo posible temporarias –salvo contrario al interés superior– recurriendo nuevamente a medidas de carácter integral, incluyendo programas de apoyo a la familia de origen con el objetivo de la reintegración familiar. 7. Existe una revisión periódica y minuciosa –preferiblemente cada tres meses por lo menos– de la idoneidad de la medida de excepcionalidad y modalidad de cuidado teniendo en cuenta sobre todo su desarrollo personal y cualquier variación de sus necesidades, además de los cambios en su entorno familiar. 8. Todas las medidas relativas al cuidado alternativo de niños tienen en cuenta la conveniencia, en principio, de mantenerlo lo más cerca posible de su lugar de residencia habitual, a fin de facilitar el contacto con su familia y la posible reintegración en ella, además de minimizar el trastorno ocasionado a su vida educativa, cultural y social. 9. Existencia de un expediente y registro preferentemente único de cada caso con todos los antecedentes, las medidas ordenadas, el fundamento de las mismas, la opinión de los niños y la revisión y evaluación del resultado de las medidas adoptadas, así como las instituciones y profesionales intervinientes. 10. Existe un registro estadístico de las causas de ingreso de niños al circuito institucional, medidas adoptadas, porcentaje de medidas de protección integral y medidas de carácter excepcional y resolución favorable de los casos. <p>Para ello este indicador se debería medir de la siguiente forma:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Nivel 1: No se cumplen los criterios previstos en los puntos 1 y 2. • Nivel 2: Se cumple con los puntos 1 y 2 pero no se cumple con los puntos 3 y 4. • Nivel 3: Se cumple al menos con los puntos 1, 2, 3, 4, 5, 6 y 7. • Nivel 4: Se cumplen todos los supuestos del 1 al 10.

18 Se denomina circuito institucional al recorrido que hacen los niños desde que entran al sub-sistema de protección contra la violencia hasta que salen del mismo.

19 Se denominan medidas de protección integral a los efectos de este estudio y propuesta de indicadores, a aquellas medidas que restituyen derechos y que no implican la separación de los niños de su ámbito familiar.

20 Se denominan medidas de carácter excepcional a los efectos de este estudio y propuesta de indicadores, a aquellas medidas que implican la separación de los niños de su ámbito familiar y su cuidado en ámbitos familiares alternativos y/o institucionales, teniendo en cuenta que la separación del ámbito familiar debería ser siempre una medida de último recurso y en lo posible por el menor periodo de tiempo; en consonancia con los estándares de protección de derechos de la Convención sobre los Derechos del Niño y en particular del art.9 de la misma.

INDICADOR 4.8: CONTROL Y REVISIÓN ADMINISTRATIVA Y JUDICIAL DE LAS MEDIDAS DE CARÁCTER EXCEPCIONAL	
DESCRIPCIÓN	Existencia de mecanismos de control y revisión de la legalidad y/o razonabilidad de las medidas excepcionales.
¿QUÉ SE MIDE?	Si el marco normativo prevé y existen instancias de control y revisión judicial de las medidas que implican la separación de niños de su familia.
¿POR QUÉ ES ÚTIL ESTA MEDICIÓN?	<p>En lo que respecta a las medidas de protección en general, que no impliquen la separación de niños de su familia. Estas medidas pueden ser adoptadas por los órganos administrativos que componen el sistema de protección.</p> <p>Pero cuando se trata de medidas de carácter excepcional, que implican la separación de la familia como medida de último recurso, de conformidad con el artículo 9 de la CDN, necesariamente debe intervenir el órgano judicial para ejercer el control de legalidad y razonabilidad de la medida.</p> <p>Adicionalmente, el poder judicial también deberá intervenir ante denuncias de violaciones a los derechos de la niñez en casos de abuso, amenaza u omisión que provengan del propio sistema administrativo de protección o sobre instituciones oficiales o particulares de atención, educación, custodia y protección de la niñez.</p>
¿CÓMO SE MIDE?	<p>Para poder medir este indicador se debe verificar si se cumple con una serie de características y pautas:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. El marco normativo establece explícitamente el derecho de los niños y sus representantes a solicitar revisión administrativa y/o judicial de toda medida que tome el sistema de protección contra la violencia. 2. Existe un procedimiento por el cual se le comunica formalmente a los niños y/o familiares y/o representantes y/o responsables al adoptar una medida que pueden presentar un recurso de revisión de carácter administrativo y/o judicial respecto de cualquier resolución que adopte el sistema de protección especial. 3. Existe apoyo y asesoramiento legal a los niños y familias para facilitar el acceso a la justicia para la revisión de las medidas. 4. El marco normativo establece explícitamente que toda medida de carácter excepcional que toma el sub-sistema de protección contra la violencia debe ser automáticamente referida al poder judicial para la revisión de la legalidad y razonabilidad de la decisión. 5. En la práctica, una vez tomada la medida excepcional, la misma es comunicada con todos los antecedentes al poder judicial para el control de legalidad y/o razonabilidad (<i>El control de legalidad se refiere a la observancia por la administración pública de los requisitos y formas establecidos por el marco normativo y respeto de los derechos de la niñez y la razonabilidad tiene que ver con verificar que se han agotado todas las instancias de decisiones antes de tomar la medida de carácter excepcional</i>) <p>Para ello este indicador se debería medir de la siguiente forma:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Nivel 1: No se cumplen los criterios previstos del punto 1 al 5. • Nivel 2: Se cumplen al menos dos de los criterios previstos del punto al 1 al 4. • Nivel 3: Se cumplen tres de los criterios del 1 al 5. • Nivel 4: Se cumplen todos los criterios del 1 al 5.

INDICADOR 4.9: INTERÉS SUPERIOR	
DESCRIPCIÓN	Existencia de un procedimiento de determinación de interés superior.
¿QUÉ SE MIDE?	Si está previsto en la normativa un procedimiento para la determinación del interés superior del niño.
¿POR QUÉ ES ÚTIL ESTA MEDICIÓN?	<p>Para identificar si se prevé un procedimiento formal para la determinación del interés superior del niño, en los términos del art.3 de la CDN y la Observación general No.14: Derecho del niño a que su interés superior sea una consideración primordial adoptada por el comité en el año 2013.</p> <p>Es necesario recordar que la adopción de todas las medidas deberían seguir un procedimiento que garantice que el interés superior del niño sea una consideración primordial. Como lo manifestara el propio Comité de los Derechos del Niño: se trata de "una norma de procedimiento: siempre que se tenga que tomar una decisión que afecte a un niño en concreto, a un grupo de niños concreto o a los niños en general, el proceso de adopción de decisiones deberá incluir una estimación de las posibles repercusiones (positivas o negativas) de la decisión en el niño o los niños interesados. La evaluación y determinación del interés superior del niño requiere garantías procesales." (Observación general No.14, Párr. 6 c).</p>
¿CÓMO SE MIDE?	<p>Para poder medir este indicador se debe verificar si se cumple con una serie de características y pautas:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. El marco normativo de niñez reconoce la importancia del interés superior del niño como principio rector y derecho sustantivo. 2. El marco normativo de niñez y/o reglamentación y/u otro tipo de instrumento jurídico (resolución ministerial, administrativa, entre otros) establece un procedimiento de determinación de interés superior. 3. El procedimiento de determinación de interés superior cuenta con un protocolo de actuación detallado para su aplicación y es de carácter obligatorio previo a la adopción de cualquier medida y/o revisión de la misma. 4. La determinación del interés superior es realizada por un equipo multidisciplinario. <p>Para ello este indicador se debería medir de la siguiente forma:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Nivel 1: No se cumplen los criterios previstos del punto 1 al 4. • Nivel 2: Se cumple el criterio del punto 1. • Nivel 3: Se cumplen 3 de los criterios del 1 al 4. • Nivel 4: Se cumplen todos los criterios del 1 al 4.

INDICADOR 4.10: PARTICIPACIÓN DE NIÑOS	
DESCRIPCIÓN	Existencia de un procedimiento y mecanismo para la participación de niños en la adopción de medidas que los afecten.
¿QUÉ SE MIDE?	Si están previstos en la normativa mecanismos de participación de los niños para la toma de decisiones y adopción de medidas.
¿POR QUÉ ES ÚTIL ESTA MEDICIÓN?	Para identificar si se prevén mecanismos que permitan la participación de los niños en los términos del art.12 de la CDN y la Observación general No.12: Derecho del niño a ser escuchado, adoptada por el comité en el año 2009.

<p>¿POR QUÉ ES ÚTIL ESTA MEDICIÓN?</p>	<p>En cuanto al derecho a la participación, se trata del derecho a ser oído como parte integrante del debido proceso legal y que el derecho a ser escuchado es fundamental para poder determinar el interés superior de un niño en cada caso concreto. Se debe aclarar que la intervención de un abogado de la niñez que defienda los aspectos legales de una medida no reemplaza esta obligación de escuchar directamente a los niños.</p> <p>Este mecanismo de participación debe garantizar que los niños sean escuchados tanto previamente a la adopción de una medida como posterior a ello en caso de desacuerdo con lo adoptado, e incluso para la revisión de esa medida.</p>
<p>¿CÓMO SE MIDE?</p>	<p>Para poder medir este indicador se debe verificar si se cumple con una serie de características y pautas:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. El marco normativo reconoce la importancia del derecho a la participación y en particular el derecho a ser escuchado y tenido debidamente en cuenta como principio rector y derecho sustantivo. 2. El marco normativo de niñez y/o reglamentación y/o resolución administrativa establece un procedimiento para el ejercicio del derecho a ser escuchado y tenido debidamente en cuenta. 3. Existe un mecanismo formal obligatorio para escuchar al niño previo a la adopción de cualquier medida y/o revisión de la misma. 4. El procedimiento para escuchar y tomar en cuenta la opinión del niño comprende tanto la primera infancia como durante la niñez y la adolescencia. 5. Se deja constancia textual y/o registro por medios técnicos de las manifestaciones expresas del niño. <p>Para ello este indicador se debería medir de la siguiente forma:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Nivel 1: No se cumplen los criterios previstos del punto 1 al 5. • Nivel 2: Se cumple el criterio del punto 1. • Nivel 3: Se cumplen 3 de los criterios del punto 1 al 5. • Nivel 4: Se cumplen todos los criterios del punto 1 al 5.

<p>INDICADOR 4.11: MARCO REGULATORIO Y SUPERVISIÓN DE ENTIDADES DE PREVENCIÓN, PROTECCIÓN Y ATENCIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL</p>	
<p>DESCRIPCIÓN</p>	<p>Existencia de marco regulatorio y mecanismos de vigilancia a las entidades de prevención, protección y atención de la sociedad civil.</p>
<p>¿QUÉ SE MIDE?</p>	<p>Este indicador mide la existencia de un marco regulador que garantice que la sociedad civil es tanto activa como efectivamente supervisada.</p>
<p>¿POR QUÉ ES ÚTIL ESTA MEDICIÓN?</p>	<p>Es usual en los países el descentralizar la asignación de funciones y responsabilidades en materia de protección de la niñez en la sociedad civil, generando una red de entidades de atención, lo cual comúnmente incluye hogares, centros de acogimiento e incluso familias en las cuales viven niños.</p> <p>En la medida en que los países asignan un rol a la sociedad civil en sus sistemas de protección de la niñez es importante asegurarse de que estas organizaciones estén capacitadas y comprometidas con la protección de los derechos de la niñez y el respeto pleno a los mismos, además de la necesidad de que estas organizaciones también tengan que rendir cuentas de sus actividades.</p>
<p>¿CÓMO SE MIDE?</p>	<p>Para poder medir este indicador se debe verificar la ocurrencia de algunas de las siguientes pautas:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Existe un marco regulatorio que detalla las obligaciones que las entidades de la sociedad civil deben cumplir según sus funciones y servicios que prestan (estas regulaciones deberían ser más detalladas y exigentes en el caso de hogares, residencias, entre otras, donde viven niños). 2. Existe un registro de la sociedad civil, que es requisito previo para poder funcionar como una entidad de atención y cumplir funciones dentro del sistema de protección.

¿CÓMO SE MIDE?	<p>3. Existe una entidad dentro del sistema de protección que regula, articula y coordina a las organizaciones de la sociedad civil que trabajan en la protección de la niñez.</p> <p>4. Se hacen visitas e inspecciones regulares y periódicas en particular a las entidades donde viven niños.</p> <p>5. Existe un mecanismo confidencial y accesible para que los niños puedan formular quejas y denuncias contra el trato recibido en alguna entidad sin que esto pueda comprometer sus derechos y su seguridad.</p> <p>Para ello este indicador se debería medir de la siguiente forma:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Nivel 1: No se cumplen las pautas previstas del punto 1 al 5. • Nivel 2: Se cumplen al menos dos de las pautas del punto 1 al 5. • Nivel 3: Se cumplen al menos cuatro de las pautas del punto 1 al 5. • Nivel 4: Se cumplen todas las pautas del punto 1 al 5.
----------------	---

INDICADOR 4.12: RECURSOS HUMANOS ADECUADOS	
DESCRIPCIÓN	Medir si existen recursos humanos adecuados para la protección contra la violencia.
¿QUÉ SE MIDE?	Si los recursos humanos en el sub-sistema de protección contra la violencia son adecuados y debidamente capacitados para ejercer sus funciones con un enfoque de derechos de la niñez.
¿POR QUÉ ES ÚTIL ESTA MEDICIÓN?	Se trata de medir en forma general si hay recursos humanos adecuados para trabajar con los niños y sus familias. Los gobiernos deben asegurar que el personal que trabaja con la infancia y sus familias sea suficiente; reciban entrenamiento adecuado y continuo que incluya información acerca de los derechos de la niñez, con especial énfasis en la determinación del interés superior y el derecho a la participación y a ser escuchado, además de las obligaciones respecto de la prevención y la detección temprana de la violencia contra los niños.
¿CÓMO SE MIDE?	<p>Para poder medir este indicador se debe verificar si se cumple con una serie de características y pautas:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Se han definido las competencias necesarias que se requiere de cada equipo profesional. 2. Se encuentra definido cuantos casos puede tomar cada equipo y trabajador social. 3. Se encuentran conformados los equipos profesionales de acuerdo a esas competencias (Por ej. Trabajador social, psicólogo, abogado). 4. Se respetan e implementan las definiciones de los puntos 1 y 2. 5. Existencia de un programa de capacitación continua a los recursos humanos permanentes y temporales respecto a los derechos de la niñez y en particular respecto de la protección contra la violencia. 6. Existencia de un programa de capacitación continua a los recursos humanos permanentes y temporales respecto a procedimientos adecuados, detección de casos, prevención y protección en caso de materializarse el riesgo en contra de los niños. 7. Existencia de un código de conducta de los recursos humanos y presencia de monitoreo para su cumplimiento. <p>Para ello este indicador se debería medir de la siguiente forma:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Nivel 1: No se cumplen con las pautas del punto 1 al 7. • Nivel 2: Se cumplen con las pautas de los puntos 1 y 2 pero no se han constituido los equipos siguiendo esas pautas ni tampoco se respetan los casos a tomar por cada equipo y trabajador social. • Nivel 3: Se cumple con las pautas del punto 1 al 5. • Nivel 4: Se cumple con todas las pautas del punto 1 al 7.

INDICADOR 4.13 GESTIÓN DE CASOS²¹	
DESCRIPCIÓN	Medir si existe un mecanismo formal de gestión de casos adecuado dentro del sub- sistema de protección contra la violencia.
¿QUÉ SE MIDE?	Si dentro del sub-sistema de protección existe un mecanismo formal de gestión de casos adecuado y plenamente respetuoso de los derechos de la niñez.
¿POR QUÉ ES ÚTIL ESTA MEDICIÓN?	<p>Cuando se habla de gestión de casos nos referimos al proceso de ayudar a un niño (y su familia) a través de un apoyo directo o derivación a otros servicios necesarios; así como también de las actividades de los trabajadores sociales y de otra parte del personal que trabajan en los temas relativos a los niños y sus familias para su protección.</p> <p>Un mecanismo de gestión de casos implica la existencia de procedimientos y niveles de responsabilidad en la provisión de los servicios de protección y que debe asegurar el debido registro (confidencial) de todas las intervenciones realizadas respecto a los niños que sean atendidos dentro del sistema.</p>
¿CÓMO SE MIDE?	<p>Para poder medir este indicador se debe verificar si se cumple con una serie de características y pautas:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Existe un mecanismo de referencia de casos entre las agencias de gobierno que saben a qué lugar referir al niño (al sub-sistema de protección contra la violencia). 2. Cualquier persona que toma conocimiento que un niño requiere protección sabe a quién contactar para referir al niño. 3. Las formas y vías a seguir para la referencia de un niño que requiere protección se encuentran por escrito. 4. Se encuentra definida y normalizada la evaluación inicial a realizar una vez que el niño es referido al sub-sistema de protección contra la violencia a efectos de determinar la necesidad o no de abrir un caso. 5. En la evaluación inicial y la decisión de abrir el caso existe un procedimiento para escuchar y tener en cuenta lo que tenga que decir el niño. 6. En la evaluación inicial y la decisión de abrir el caso existe un procedimiento para la determinación del interés superior del niño. 7. Se cuenta con procedimientos normalizados que guían la planificación para el seguimiento de cada caso individual y la protección y apoyo al niño y su familia (Por ej. Ratio de cuantos casos puede manejar un trabajador social). 8. Se cuenta con reglas escritas sobre gestión confidencial de los casos y sanciones en ocasiones de violación de esa confidencialidad. 9. Existen protocolos para la referencia de casos a otras agencias, ámbitos del Estado u organizaciones no gubernamentales y/o de la comunidad para la provisión de servicios y la adecuada protección del niño y su familia (Ej. Educación, salud, apoyo psicológico, entre otros). 10. Existencia de monitoreo estandarizado a ser aplicado a cada caso individual que permita la evaluación continua de cada proceso y escuchar y tener en cuenta la opinión del niño en forma permanente y periódica. 11. Existencia de visitas periódicas al domicilio del niño o en el lugar que se encuentre (en caso de cuidado residencial o familia de acogida, entre otros). 12. Existencia de lineamientos y criterios que establezcan en forma predeterminada los supuestos a cumplirse para el cierre de un caso. 13. La determinación de cierre de un caso debe contemplar la existencia de una solución duradera al conflicto que generó la necesidad de protección del niño. 14. Existencia de mecanismos de revisión o auditoría periódica de expedientes por las autoridades del sistema de protección integral. <p>Para ello este indicador se debería medir de la siguiente forma:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Nivel 1: No se cumple con ninguna pauta (no existe un mecanismo formal de gestión de casos). • Nivel 2: Se cumplen al menos 4 de las pautas. • Nivel 3: Se cumplen al menos 9 de las pautas. • Nivel 4: Se cumple con todas las pautas.

²¹ Se ha utilizado como referencia para este indicador la siguiente publicación: Save the Children (2011). Case Management Practice within Save the Children Country Child Protection Programmes. United Kingdom: Save the Children.

INDICADOR 4.14: PRESUPUESTO	
DESCRIPCIÓN	Existencia de presupuesto específico y progresivo para el funcionamiento del sub-sistema de protección contra la violencia.
¿QUÉ SE MIDE?	Si existe una previsión normativa para la asignación presupuestaria destinada a la operatividad del sub-sistema de protección contra la violencia.
¿POR QUÉ ES ÚTIL ESTA MEDICIÓN?	<p>En la mayoría de las legislaciones marco sobre infancia la única mención al tema presupuestario es la remisión a partidas presupuestarias que provienen de los presupuestos ordinarios e ingresos, pero no está determinado un porcentaje de asignación presupuestaria específico, lo cual claramente puede afectar la sustentabilidad de la institucionalidad y el debido respaldo financiero además de la puesta en marcha de la institucionalidad prevista en la normativa de niñez. Esto podría afectar el sistema de protección y también el flujo necesario de los recursos para el funcionamiento de las instituciones que componen el sistema al obligar cada año a la negociación política para comprometer las asignaciones presupuestarias anuales necesarias.</p> <p>El importe global de los fondos asignados por el presupuesto central para el presupuesto específico destinado a la operatividad del sub-sistema de protección contra la violencia y la ejecución de los programas relacionados con esa protección es una decisión primordialmente de carácter político. Por eso es fundamental verificar aquellos casos en que el presupuesto tiene algún tipo de amarre normativo o de otro tipo que pueda garantizar que los fondos disponibles para la protección de la niñez sean predecibles a mediano plazo.</p>
¿CÓMO SE MIDE?	<p>Para poder medir este indicador se debe verificar que se cumpla con una serie de pautas en relación al presupuesto para el funcionamiento del sistema de protección de la niñez:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. El marco normativo establece un porcentaje específico para el funcionamiento del sub-sistema de protección contra la violencia. 2. El marco normativo establece que el presupuesto del sub-sistema de protección contra la violencia está protegido por el principio de no regresividad y progresividad por el cual la previsión presupuestaria en ningún caso podrá ser inferior a la mayor previsión o ejecución de ejercicios anteriores. 3. La legislación pertinente establece que el presupuesto del sub-sistema de protección contra la violencia está protegido por el principio de intangibilidad contra cualquier perturbación como crisis económicas, catástrofes naturales u otras emergencias, a fin de mantener la sostenibilidad del sistema de protección contra la violencia. 4. Se ha constituido un fondo que asegura la intangibilidad del presupuesto del sub-sistema de protección contra la violencia al tener autonomía y encontrarse por fuera de las cuentas presupuestarias generales del país <p>Para ello este indicador se debería medir de la siguiente forma:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Nivel 1: No existe mención sobre el presupuesto en el marco normativo o la mención es meramente una remisión a las partidas que se asignan del presupuesto ordinario. • Nivel 2: Se da al menos uno de los criterios previstos en los puntos 1 al 4. • Nivel 3: Se dan al menos dos de los criterios previstos en los puntos 1 al 4. • Nivel 4: Se dan al menos tres de los criterios previstos en los puntos 1 al 4

INDICADOR 4.15: PROTECCIÓN COMUNITARIA BASADA EN LA COMUNIDAD	
DESCRIPCIÓN	Existencia de mecanismos comunitarios de protección que trabajan de manera articulada con el sub-sistema de protección contra la violencia.
¿QUÉ SE MIDE?	La existencia de mecanismos comunitarios de protección y su articulación con el sistema (formal) de protección contra la violencia.

<p>¿POR QUÉ ES ÚTIL ESTA MEDICIÓN?</p>	<p>La protección basada en la comunidad contra la violencia a niños es un componente esencial dado que las comunidades son entornos naturales para la planificación y la acción colectiva, son una intersección clave entre la respuesta formal y/o estatal.</p> <p>Es fundamental que estas iniciativas ya existentes de protección basadas en la comunidad o mecanismos comunitarios, estén anclados y articulados a los sistemas de protección integral nacionales y locales y de protección contra la violencia contribuyendo de manera eficaz a la prevención y derivación desde su naturaleza de entorno cercano a niños.</p>
<p>¿CÓMO SE MIDE?</p>	<p>Para poder medir este indicador se debe verificar que se cumpla con una serie de características y pautas:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Existen vías informales de consulta con los mecanismos comunitarios que funcionan en forma no periódica (reuniones, audiencias públicas, mesas de discusión). 2. Existen protocolos/convenios/acuerdos formales que incorporan a los mecanismos comunitarios en la prevención y protección contra la violencia. 3. El marco legal reconoce expresamente a los mecanismos comunitarios y se prevén instancias institucionales concretas de participación y de consulta para el diseño, ejecución y evaluación de políticas y programas para la prevención y protección contra la violencia. 4. El sistema contra la violencia promueve con recursos el desarrollo y fortalecimiento de los mecanismos comunitarios. <p>Para ello este indicador se debería medir de la siguiente forma:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Nivel 1: No se cumplen ninguna de las pautas de los puntos 1 al 4. • Nivel 2: Se cumplen al menos dos de las pautas de los puntos 1 al 4. • Nivel 3: Se cumplen al menos tres de las pautas de los puntos 1 al 4. • Nivel 4: Se cumplen todas las pautas. <p>Nota: Si no hay ninguna relación con los mecanismos comunitarios el indicador no se puede aplicar. Para que este indicador sea aplicable en un país se debe al menos verificar un nivel mínimo de cumplimiento con la pauta 1.</p>

<p>INDICADOR 4.16: SISTEMA DE INFORMACIÓN ESTADÍSTICA (SUB-SISTEMA PROTECCIÓN CONTRA LA VIOLENCIA)</p>	
<p>DESCRIPCIÓN</p>	<p>Existencia de un sistema de recolección y análisis de información estadística sobre niñez en el contexto de la protección contra la violencia.</p>
<p>¿QUÉ SE MIDE?</p>	<p>La existencia de un mecanismo especializado y/o dentro del sistema general de estadísticas para la recolección y análisis de datos relevantes sobre la niñez en el contexto de situaciones de violencia que sirva para la evaluación y monitoreo del funcionamiento del sub-sistema de protección contra la violencia.</p>
<p>¿POR QUÉ ES ÚTIL ESTA MEDICIÓN?</p>	<p>El Comité de los Derechos del Niño en su observación general No.5: Medidas generales de aplicación de la convención, ha expresado que la reunión de datos suficientes y fiables sobre la niñez y desglosados para poder determinar si hay discriminaciones o disparidades en la realización de sus derechos, es parte esencial de la aplicación.</p> <p>La existencia de sistemas eficaces de reunión de datos, son esenciales para que los datos recopilados se evalúen y utilicen para valorar los progresos realizados en la protección de los derechos de los niños, para determinar los problemas existentes y para informar sobre la evolución de las políticas y la eficiencia de las instituciones de infancia.</p>
<p>¿CÓMO SE MIDE?</p>	<p>Para poder medir este indicador se debe verificar que se cumpla con una serie de características y pautas:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Existencia de un sistema de recolección de datos y sistematización de los mismos en forma desglosada y desagregada sobre la niñez en el contexto de situaciones de abuso, negligencia y explotación dentro del sistema estadístico general.

¿CÓMO SE MIDE?

2. Existencia de un sistema estadístico específico para la niñez en el contexto de situaciones de abuso, negligencia y explotación, que publica y disemina periódicamente la información recogida.
3. Existencia de un ente rector nacional sobre la niñez para garantizar la recolección de datos y su análisis para monitorear la situación de los niños en el contexto de situaciones de abuso, negligencia y explotación y el funcionamiento y eficiencia del sub-sistema de protección contra la violencia.
4. Existencia de mecanismos de consulta y participación con la sociedad civil y con los propios niños para la recolección y análisis de datos respecto a las situaciones de abuso, negligencia y explotación.

Para ello este indicador se debería medir de la siguiente forma:

- **Nivel 1:** No existe ningún mecanismo de recolección de datos para la niñez.
- **Nivel 2:** Se cumple la pauta del punto 1.
- **Nivel 3:** Se cumplen al menos las pautas de los puntos 2 y 3.
- **Nivel 4:** Se cumplen las pautas de los puntos del 1 al 4.



V. BIBLIOGRAFÍA

- Anderson, Winston (2012). The Role of the Caribbean Court of Justice in Human Rights Adjudication: International Treaty Law Dimensions. In: *Journal of Transnational Law & Policy*. Vol.21, 2011-2012.
- Better Care Network; UNICEF (2009). *Manual for the Measurement of Indicators for Children in Formal Care*. New York.
- Connolly, Marie; Katz, Ilan; Shlonsky, Aron; Bromeld, Leah (2014). *Towards a Typology for Child Protection Systems: Final report to UNICEF and Save the Children*. United Kingdom.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos (2002). Opinión consultiva 17. Condición jurídica y derechos humanos del niño.
- Fluke, John D.; Wulczyn, Fred (2010). *A Concept Note on Child Protection Systems Monitoring and Evaluation: Discussion Paper*. UNICEF.
- Holmes, Finewood; Diane T.; Riley, Barbara L.; Best, Allan (2012). *Systems Thinking in Dissemination and Implementation Research*. In: Brownson Ross; Colditz, Graham; Proctor, Enola (Eds.). *Dissemination and Implementation Research in Health: Translating Science to Practice*. Oxford University Press.
- Krueger, Alexander; Thompstone, Guy; Crispin, Vimala (2014). *Learning from Child Protection Systems Mapping and Analysis in West Africa: Research and Policy Implications*. *Child Frontiers, Global Policy* Volume 5, Issue 1.
- Morlachetti, Alejandro (2013). *Sistemas nacionales de protección integral de la infancia en América Latina y el Caribe: Fundamentos jurídicos y estado de aplicación*. UNICEF; CEPAL. División de Desarrollo Social.
- Naciones Unidas. Asamblea General (2010). *Directrices sobre las modalidades alternativas de cuidado de los niños*. Resolución aprobada por la Asamblea General. A/RES/64/142.
- Naciones Unidas. Comité de los Derechos del Niño (2002). *Observación general N° 2. El papel de las instituciones nacionales independientes de derechos humanos en la promoción y protección de los derechos del niño*. OACDH.
- Naciones Unidas. Comité de los Derechos del Niño (2003). *Observación general N° 5. Medidas generales de aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño*. OACDH.
- Naciones Unidas. Comité de los Derechos del Niño (2007). *Observación general N° 10. Los derechos del niño en la justicia de menores*. OACDH.
- Naciones Unidas. Comité de los Derechos del Niño (2009). *Observación general N° 12. El derecho del niño a ser escuchado*. CRC/C/GC/12 del 20 de julio. OACDH.
- Naciones Unidas. Comité de los Derechos del Niño (2011). *Observación general N° 13. El derecho del niño a no ser objeto de ninguna forma de violencia*. OACDH.
- Naciones Unidas. Comité de los Derechos del Niño (2013). *Observación general N° 14. El derecho del niño a que su interés superior sea una consideración primordial (artículo 3, párrafo 1)*. CRC/C/GC/14. OACDH.
- Naciones Unidas. Oficina contra la Droga y el Delito (2008). *Manual para cuantificar los indicadores de la justicia de menores*. Nueva York.
- Plan International (2013). *Global Strategy for Child Protection Programming*.
- Plan Internacional (2015). *Comunidad protectora: Estudio regional sobre mecanismos comunitarios de protección contra las violencias: Características y desafíos*. Panamá: Plan Internacional para las Américas y el Caribe.
- Plan Internacional (2015). *Mecanismos comunitarios de protección de la niñez: Síntesis global sobre el apoyo de Plan Internacional a los mecanismos comunitarios de protección a la niñez (MCPN)*. Basado en los mapeos regionales de África, Asia, América Latina y el Caribe.
- Pautassi, Laura; Royo, Laura (2012). *Enfoque de derechos en las políticas de infancia: Indicadores para su medición*. Santiago de Chile: CEPAL; (UNICEF)
- Save the Children (2011). *Case Management Practice within Save the Children Country Child Protection Programmes*. United Kingdom: Save the Children.
- UNICEF (2008). *Estrategia de protección de la infancia del UNICEF*. E/ICEF/2008/5/Rev.1.
- UNICEF (2012). *Measuring and Monitoring Child Protection Systems: Proposed Regional Core Indicators for East Asia and the Pacific*. *Strengthening Child Protection Series*, 3. Bangkok: UNICEF EAPRO.
- UNICEF (2013). *Towards a Typology for Child Protection Systems: Revised Discussion Paper*.
- Waters, Melissa (2007). *Creeping Monism: The Judicial Trend toward Interpretive Incorporation of Human Rights Treaties*. In: *Columbia Law Review*, vol.107, No.3, p.628-705, April, 2007.
- Wulczyn, Fred; Daro, Deborah; Fluke, John; Feldman, Sara; Glodek, Christin; Lifanda, Kate (2010). *Adapting a Systems Approach to Child Protection: Key Concepts and Considerations*. New York: UNICEF.

