



Derechos de la Niñez en Centroamérica y República Dominicana: Un acercamiento a los sistemas de protección y sus prácticas institucionales

Henry Parada, Belia Villeda y Kevin Cruz (Eds.)

ID Y ENSEÑAD A TODOS

ISBN: 978-9929-662-02-5



Este documento forma parte de las publicaciones del Instituto de Análisis e Investigación de los Problemas Nacionales, cuyo propósito es fomentar la reflexión plural, el intercambio de perspectivas y propuestas académicas para encontrar caminos de solución a los problemas del país.

Autoridades de la Universidad de San Carlos de Guatemala

Walter Ramiro Mazariegos Biolis, Rector Luis Fernando Cordón Lucero, Secretario General

Consejo Editorial

Henry Parada MSW, PhD.
Professor, Graduate Director
Immigration & Settlement Studies Program
Toronto Metropolitan University

Belia Aydée Villeda Erazo
Profesora e Investigadora
Instituto de Investigaciones,
Escuela de Trabajo Social
Universidad de San Carlos de Guatemala

Kevin Cruz
Profesor e Investigador
Departamento de Sociología
Instituto de Investigaciones Sociales,
Universidad Nacional Autónoma de
Honduras.

Instituto de Análisis e Investigación de los Problemas Nacionales

Marco Vinicio Mejía Dávila
Director IPNUSAC

Edgar Alfredo Balsells Conde
Coordinador editorial

Elisabeth Ávalos
Comunicación e Información
Estratégica

Rosario González Z.
Diseñadora Gráfica

 IPNUSAC: Ciudad Universitaria, zona 12. Edificio S-11. Oficina 100. Guatemala

 502 2418 7679  ipn@usac.edu.gt // ipnusac@gmail.com

www.ipn.usac.edu.gt



IPNUSAC



ipn_usac

Derechos de la Niñez
en Centroamérica y
República Dominicana:
Un acercamiento a los sistemas
de protección y sus prácticas
institucionales

Henry Parada, Belia Villeda y Kevin Cruz (Eds.)

ÍNDICE

- 8** **Introducción**
Belia Villeda, Henry Parada y Kevin Cruz
- 19** **Capítulo 1.**
La organización social de prácticas cotidianas: etnografía institucional
Henry Parada
- 53** **Capítulo 2.**
Procesos de inclusión en el sistema de protección de niños, niñas y adolescentes
Belia Aydée Villeda
- 78** **Capítulo 3.**
El enfoque de género en los sistemas de protección de niños, niñas y adolescentes
María Victoria Ponce M.
- 104** **Capítulo 4.**
Cooperación internacional en materia de infancia y adolescencia en el norte de Centroamérica y República Dominicana
David Pineda, Kevin Cruz Y Ada González
- 131** **Capítulo 5.**
Factores estructurales en los sistemas de protección de niños, niñas y adolescentes
Martha Lorena Suazo y Kevin Cruz
- 158** **Capítulo 6.**
Reformas de los sistemas de protección de niños, niñas y adolescentes: los casos de Guatemala, El Salvador, Honduras y República Dominicana
Henry Parada, David Pineda y Sandra Ordóñez
- 194** **Capítulo 7.**
Descentralización en el sistema de protección de niños, niñas y adolescentes: función de las organizaciones no gubernamentales en el ámbito municipal
Belia Aydée Villeda Erazo y Mary Michele López Carranza
- 221** **Capítulo 8.**
Capacitación, supervisión y monitoreo de los sistemas de protección de niños, niñas y adolescentes
Sara Guilamo, Marlen Pérez y David Pineda

247 **Capítulo 9.**
Respuesta institucional del sistema de protección de niños, niñas y adolescentes en la región
Martha Lorena Suazo y Kevin Cruz

273 **Capítulo 10.**
Formación profesional en el sistema de protección de niños, niñas y adolescentes en Centroamérica y República Dominicana
Belia Aydée Villeda Erazo y Mary Michele López Carranza

307 **Capítulo 11.**
Protocolos de prácticas en los sistemas de protección de niños, niñas y adolescentes
Kevin Cruz y Henry Parada

327 **CONCLUSIONES**
Kevin Cruz, Belia Villeda y Henry Parada

333 **AUTORES**

FIGURAS

33 **Figura 1.1.**
Secuencia de Acción-Texto-Acción

40 **Figura 1.2.**
Mapeo de prácticas institucionales en el Sistema de Protección de la Niñez en Guatemala

40 **Figura 1.3.**
Mapeo de prácticas institucionales en el Sistema de Protección de la Niñez en Honduras

43 **Figura 1.4.**
Relación de las formas de regulación social entre las realidades locales e influencias extralocales

67 **Figura 2.1.**
Distribución de Centros Regionales de DINAF en el Territorio hondureño

263 **Figura 9.1.**
Distribución de Centros Regionales de DINAF en el Territorio de Honduras

GRÁFICOS

135 **Gráfico 5.1.**
Población Total y Población de NNA en Países del Norte de C.A. y República Dominicana

136 **Gráfico 5.3.**
Comparativo de pobreza nacional y pobreza infantil por país, 2016

137 **Gráfico 5.4.**
Comparación de Tasas de Matrícula entre el Nivel Primario y Secundario en Países del Norte de C.A. y República Dominicana, 2017

139 **Gráfico 5.5**
Tasa de mortalidad infantil en Países del Norte de C.A. y República Dominicana, 2015-2020

140 **Gráfico 5.6**
Menores de 5 años que sufren desnutrición infantil crónica en el norte de C.A. y República Dominicana, 2018

142 **Gráfico 5.7.**
Tasas de Homicidio en Países del Norte de C.A. y República Dominicana, 2018-2019

143 **Gráfico 5.8.**
Centroamericanos solicitantes de asilo en EEUU, 2000-2017

143 **Gráfico 5.9.**
Centroamericanos solicitantes de asilo en México, 2001-2017

144 **Gráfico 5.10.**
NNA Retornados al Norte de Centroamérica, 2016-2019

146 **Gráfico 5.11.**
Gasto Social como porcentaje del PIB, 2018

150 **Gráfico 5.12.**
Inversión pública (directa e indirecta) en niñez y adolescencia por país, 2007-2013

208 **Gráfico 7.1.**
Cobertura de las instancias municipales de los sistemas de protección de la niñez y adolescencia

252 **Gráfico 9.1.**
Comparación de Tasas de Matrícula entre Nivel Primario y Secundario en los Países de la Región

256 **Gráfico 9.2.**
Presupuesto Asignado a Instancias Rectoras de Sistema de Protección de la Niñez en la Región (en millones de US\$)

284 **Gráfico 10.1.**
Oferta académica en Guatemala, El Salvador, Honduras y República Dominicana en 2020

TABLAS

148 **Tabla 5.2**
Suscripción a la Convención y Políticas Públicas y Leyes, por país

204 **Tabla 7.1.**
Responsabilidad Estatal. Instituciones rectoras

206 **Tabla 7.2.**
Gobiernos municipales. Sistema Municipal de Protección Especial

209 **Tabla 7.3.**
Conformación de los sistemas de protección a los NNA, según la legislación de cada país

250 **Tabla 9.1.**
Porcentaje de pobreza por país

255 **Tabla 9.2.**
Estructura de Funcionamiento de los Sistemas de Protección de la Niñez en la Región

281 **Tabla 10.1.**
El Salvador: oferta educativa del Instituto Salvadoreño para el Desarrollo Integral de la Niñez y la Adolescencia (2019)

282 **Tabla 10.2.**
Oferta de Educación Superior relacionada a niñez, adolescencia y familia en El Salvador

ANEXOS

102 **Anexo 3.1.**
Población absoluta y relativa de la región Centroamericana, e IDH por país, 2020

102 **Anexo 3.2.**
Porcentaje de población según el sexo, países seleccionados Centroamérica y la República Dominicana, 2020

103 **Anexo 3.3.**
Porcentaje de población adolescente entre 10 y 19 años de países seleccionados de Centroamérica y la República Dominicana, en relación al total de la región, 2020

271 **Anexo 9.1.**
Legislación Nacional e Internacional en Materia de Niñez y Adolescencia en los países del norte de Centroamérica y República Dominicana

302 **Anexo 10.1.**
Carrera y asignaturas relacionadas a niñez, adolescencia y familia en Guatemala

304 **Anexo 10.2.**
Asignaturas relacionadas con niñez, adolescencia o familia por carrera en Honduras

305 **Anexo 10.3.**
Oferta de Educación Superior relacionada a niñez, adolescencia y familia en República Dominicana

306 **Anexo 10.4.**
Módulos de la guía para la Policía Nacional sobre Derechos de la Niñez en República Dominicana

INTRODUCCIÓN

Belia Villeda, Henry Parada y Kevin Cruz

El presente libro es resultado de un proyecto de investigación de mayor alcance llamado Proyecto de Los Derechos de la Infancia y la Participación Juvenil' (RCYP, siglas en inglés), un estudio financiado por el Consejo de Investigación de Ciencias Sociales y Humanidades del Gobierno de Canadá (SSHRC, siglas en inglés), que tiene como objetivo explorar los factores que promueven u obstaculizan los derechos de los niños, niñas y adolescentes en Centroamérica, el Caribe y las diásporas de estas regiones en Canadá. El estudio busca contribuir al abordaje de algunos de los problemas más significativos presentes entre los niños, niñas y adolescentes de la región centroamericana y del Caribe.

Entre estos problemas, se calcula que, por ejemplo, en el año 2015, 5,9 millones de niños y niñas a nivel mundial murieron antes de

cumplir los cinco años por causa de enfermedades prevenibles o curables; y que ocurrieron muertes neonatales en el 45% del total de muertes de este grupo poblacional, lo que en buena parte se encuentra asociado con condiciones de pobreza (Unicef, 2016). Así, el escenario global de los niños, niñas y adolescentes manifiesta retos notables distan mucho de estarse abordando en proporción a su magnitud actualmente. En el caso de América Latina, el panorama evidencia sus propios desafíos. Se estima que 72 millones de niños y niñas entre 0-14 años viven en pobreza, y que 187,000 niños y niñas menores de cinco años mueren cada año en la región, por mencionar algunos de los problemas más acuciantes (Unicef, 2019).

La situación no es más alentadora en los países del norte centroamericano (Guatemala, El Salvador y Honduras), en donde la niñez es uno de los grupos poblacionales más vulnerables tanto en términos económicos (Martínez Franzoni, 2014) como

en lo que respecta a la violencia generalizada que experimenta la región, que en la última década ha encabezado las listas de los países más violentos del mundo. Esta situación ha tenido un alto impacto en la crisis humanitaria reflejada en el flujo de NNA acompañados y no acompañados que han salido de estos países en los últimos años en dirección hacia los EEUU (Carlson & Gallagher, 2015). A pesar de las diferencias socioeconómicas de la República Dominicana con Centroamérica, el país caribeño manifiesta condiciones de vulneración similares entre sus niños y adolescentes. En el año 2009, se registró que el 49.4% de la población de NNA vivía con necesidades básicas insatisfechas (Unicef, 2013, p. 30), y en el 2018 a población menor de cinco años presenta una tasa de mortalidad de 31 muertes por cada 1,000 nacidos vivos (Unicef, 2019).

Ante este escenario, los respectivos gobiernos de la región se han enfocado crear políticas públicas, leyes, programas e instituciones que intentan dar respuesta a las necesidades de los niños y niñas a través del cumplimiento de las demandas de la Convención de los Derechos del Niño. Sin embargo, lo cierto es que el impacto de dichas reformas, particularmente en relación con la protección de los derechos de los NNA, todavía dista

mucho del objetivo deseado. Entre los obstáculos que han contribuido a generar esta situación, se han sido identificado problemas tanto a nivel sociocultural como institucional de los respectivos países. En relación con los primeros, en el caso de El Salvador, se ha señalado la poca disposición existente entre la población para denunciar casos de vulneración o maltrato contra niños, niñas y adolescentes (Unicef, 2014; Mejía-Dietrich & Mendoza, 2018), situación que restringe el reconocimiento institucional de la problemática, y por tanto, impide de antemano la intervención en la restitución o protección de los derechos vulnerados. Asimismo, se registra un escaso conocimiento entre la población hondureña y su niñez acerca de los derechos de la infancia (Visión Mundial, 2012; Oficina Internacional de los Derechos del Niño, s.f.; Visión Mundial, 2014, p. 14), lo cual impide que tanto las víctimas como los testigos de una situación de maltrato puedan identificar fácilmente dicha situación como tal, o bien conocer los procesos e instituciones a las que deben acudir para solicitar apoyo. Por otro lado, es posible afirmar que uno de los obstáculos más importantes de los sistemas de protección, ha sido la ausencia de voluntad política para categorizar la protección de la niñez como una prioridad nacional, lo cual se ha visto reflejado en una reducida

asignación de recursos estatales al gasto en niños y niñas en los países analizados (Unicef, 2014; Visión Mundial, 2012), lo que provoca tanto una insuficiente presencia de instituciones de protección en los territorios nacionales (Mejía-Dietrich & Mendoza, 2018, p. 53; Visión Mundial, p. 7; Oficina Internacional de los Derechos del Niño, s.f., pp. 111-12), como escasez de recursos materiales y del personal necesario para el apropiado funcionamiento de las instituciones existentes (Unicef, 2014, p. 94; Sierra Zelaya, 2013, p. 53; Morlachetti, 2013, p. 29).

Entre los obstáculos de orden institucional, un elemento común a los diferentes sistemas de protección ha sido la existencia de personal no calificado para trabajar con niños, niñas y adolescentes en las organizaciones responsables, elemento registrado particularmente en Honduras (Visión Mundial, 2012, p. 7; Oficina Internacional de los Derechos del Niño, s.f., p. 16) y Guatemala (Bunkers, Groza, & Lauer, 2009, p. 651; Cheney & Rotabi, 2014, p. 14). Asimismo, se han reportado deficiencias de coordinación interinstitucional en los casos de El Salvador (Unicef, 2014, p. 116) y Guatemala (Morlachetti, 2013, p. 29). Situaciones que reducen la capacidad de los entes encargados para realizar los procesos requeridos de manera

eficiente y, en última instancia, ofrecer una efectiva protección a los niños, niñas y adolescentes. En cuanto al abordaje que los sistemas de protección hacen para atender la vulneración de los niños, niñas y adolescentes, Morlachetti (2013) llama la atención sobre la división y compartimentalización con la que se ha trabajado la protección de la niñez en la región; generalmente apuntando a temas particularizados, y de esta manera haciendo hincapié en la dimensión de protección especial contra la vulneración de derechos, en oposición a una perspectiva de naturaleza más integral en la protección de los derechos, que tengan en cuenta no solo la protección en situaciones de vulneración de los niños, sino también otros derechos establecidos en la Convención como la educación, la salud, entre otros.

Si bien el trabajo de los autores antes mencionados representan un necesario esfuerzo en dirección a la comprensión del estado actual de los sistemas de protección en la región, los mismos aún permanecen poco estudiados. Al carecer en general de enfoques teóricos que expliciten los supuestos ontológicos y epistemológicos desde los cuáles se entienden los sistemas de protección de la niñez, los estudios previos se ven limitados en la elaboración de argumentos

que expliquen de manera integral la actual brecha existente entre la normativa legal que aboga por los derechos de la niñez y el estado actual de los sistemas de protección, así como la importancia de este problema en el contexto de las sociedades centroamericana y dominicana. En contraste, muchos estudios adoptan enfoques legales que pierden de vista cómo dichos instrumentos normativos son utilizados en la vida cotidiana por los propios usuarios y trabajadores de los sistemas de protección. Es precisamente aquí donde el esfuerzo realizado en el marco del presente estudio por investigadores de reconocida experiencia en cada uno de los países involucrados, cobra mayor relevancia. Orientados por un método de indagación conocido como etnografía institucional (ver capítulo 1), los diferentes trabajos que componen este libro abordan las relaciones entre instituciones, procesos y prácticas que tienen lugar en las múltiples dimensiones de la realidad (locales, nacionales e internacionales) donde operan los sistemas de protección de la niñez de la región. Al tomar en cuenta las premisas de la Etnografía Institucional, la idea principal no es repetir los discursos institucionales oficiales, ya que estos presentan una versión que muchas veces no se refleja en la realidad cotidiana. Y es precisamente el propósito de la investigación presentar

rigurosamente la brecha entre lo que se dice oficialmente, y la experiencia cotidiana de los profesionales y usuarios de dichos sistemas, es decir, lo que realmente pasa dentro de ellos. Brecha que se discute anecdóticamente entre aquellos afectados por un sistema que muchas veces no responde a sus necesidades. La idea de este esfuerzo es presentar lo que se ha dicho anecdóticamente en forma rigurosa, incluyendo los mapas y análisis de cada uno de los investigadores involucrados.

El capítulo uno **La organización social de prácticas cotidianas: Etnografía Institucional** introduce la etnografía institucional (EI) como método de indagación para entender las diferentes formas de legislación, políticas sociales y principalmente las prácticas institucionales que se llevan a cabo a través del trabajo de diferentes profesionales, familias y comunidades en la implementación de mandatos relacionados con la protección de niños, niñas y adolescentes. Al respecto, el capítulo señala que el interés en el marco de estas investigaciones se concentró en tratar de entender qué es exactamente lo que pasa dentro de dichos sistemas y cuáles son las prácticas institucionales que apoyan o perjudican la provisión de servicios e implementación de procesos ante la violación de derechos de niños, niñas y adolescentes en

la región Centroamericana y la República Dominicana. En este sentido, el interés de la EI son los aspectos materiales y las relaciones que se establecen en una realidad concreta, es decir, cómo los participantes viven a través de su quehacer cotidiano dentro de las instituciones. La EI es considerada como un “método de indagación” diseñado para explorar la cotidianidad desde la perspectiva de aquellos envueltos en dichas prácticas.

El capítulo dos, **Procesos de inclusión en el sistema de protección de niños, niñas y adolescentes**, contiene los resultados del proceso de investigación que desde el diseño metodológico de etnografía institucional se llevó a cabo en instituciones del sector público, privado y organizaciones internacionales, para conocer los factores que facilitan u obstaculizan la inclusión de niños, niñas y adolescentes. Los procesos de inclusión están en la agenda pendiente de los sistemas de protección a la niñez y adolescencia; razón por la cual en este capítulo se analiza la articulación de las desigualdades sociales que viven los niños y niñas en Guatemala, El Salvador, Honduras (región norte de Centro América) y en República Dominicana, que permiten captar en conjunto la tendencia y el

debate desde la interseccionalidad; para estudiar cómo las estrategias políticas se centran en una sola dimensión de la exclusión que afecta a la niñez y adolescencia y acaba marginalizando la agenda de posibles soluciones, desde el interés superior del niño y niña que debe tomarse en cuenta de manera primordial en las políticas y acciones relacionadas con la infancia, con criterio hermenéutico y como mandato en todas las instituciones para garantizar el derecho a la protección, entendido como el conjunto de medidas encaminadas a que las Niñas, Niños y Adolescentes (NNA) puedan disfrutar de un entorno saludable y libre de cualquier forma de violencia, abuso, negligencia o explotación.

El tercer capítulo, **El enfoque de género en los sistemas de protección de niños, niñas y adolescentes** analiza la incorporación del enfoque de género en los sistemas de protección de la niñez y adolescencia, así como las prácticas institucionales que fortalecen u obstaculizan los sistemas de protección en Guatemala, El Salvador, Honduras y la República Dominicana. Comprende un estudio cualitativo, situando el objeto de estudio en la dinámica de los aspectos socioeconómicos, políticos y culturales en el contexto de los

Estados; se utilizaron fuentes primarias, técnicas de grupo focal y entrevistas semiestructuradas dirigidas a niños, niñas, adolescentes ubicados en centros de acogida; fiscales, abogados, policías, psicólogos, trabajadores sociales, cuidadoras, educadoras, administradoras, directores y religiosas. También se incluyó literatura relacionada con el tema, como principal referente teórico el feminismo decolonial. Los principales resultados sugieren que las condiciones socioeconómicas, políticas y patrones culturales enraizados en la violencia, desestructuran la institución familiar y obstaculizan los sistemas de protección, persistiendo la desigualdad y la inequidad de género y se mantiene un enfoque asistencialista en la política pública. Se concluye para lograr la igualdad de género con equidad, es preciso erradicar la violencia, promoviendo cambios de mentalidad que humanicen al ser humano como especie, mediante el proceso de enculturación basado en el amor para el restablecimiento del valor de la dignidad humana.

En el capítulo cuatro, **Cooperación internacional en materia de infancia y adolescencia en el norte de Centroamérica y República Dominicana**, se describe el papel de la cooperación internacional al desarrollo en la definición de

programas y planes de acción nacionales orientados a la protección de la niñez y adolescencia en los países del norte de Centroamérica y República Dominicana. Por medio de una revisión documental, se analiza el contexto socioeconómico de cada país, así como las tendencias de la inversión pública y de los fondos provenientes de organismos cooperantes. Los hallazgos indican que la relación entre la cooperación internacional y las iniciativas de protección de las niñas, niños y adolescentes no pueden entenderse al margen de las transformaciones estatales de las últimas décadas, condición que por un lado ha incidido directamente en la agenda internacional dirigida a este grupo poblacional y, por otro, ha prefigurado un contexto social y económico excluyente y desigual, el cual limita la capacidad de gestión, diseño y ejecución efectiva de recursos destinados a los niños, niñas y adolescentes en cada uno de los países analizados.

En el quinto capítulo, **Factores estructurales en los sistemas de protección de niños, niñas y adolescentes**, se desarrolla una discusión crítica sobre los factores estructurales en los sistemas de protección de los niños, niñas y adolescentes del norte de Centroamérica y República Dominicana, analizando cómo estos limitan la garantía de sus

Derechos Humanos. Partiendo de un enfoque estructural de la niñez, el capítulo analiza las dimensiones económicas, sociales, e institucionales desde la revisión de la legislación nacional e internacional ad hoc, estadísticas nacionales, la literatura gris, así como los actores institucionales que se relacionan con los sistemas de protección de niños, niñas y adolescentes. Los principales resultados apuntan a visibilizar la significativa desigualdad existente en la distribución del presupuesto público que conspira contra los derechos de la niñez y la adolescencia, así como las condiciones de pobreza en que vive la mayoría de este grupo poblacional. Asimismo, el capítulo rescata la precaria situación con que operan las instituciones vinculadas al sistema de protección. De esta manera, se realiza una aproximación a las desigualdades generacionales que parecen caracterizar las relaciones entre niños y adultos en los países del estudio.

En cuanto al capítulo seis, **Reformas de los sistemas de protección de niños, niñas y adolescentes: los casos de Guatemala, El Salvador, Honduras y República Dominicana**, se presentan los principales discursos jurídico-institucionales que dan cuenta de los procesos de reforma de los sistemas de protección de niños, niñas y adolescentes en

Guatemala, El Salvador, Honduras y República Dominicana impulsados en las últimas décadas. Desde una aproximación etnográfica institucional se analizan las prácticas cotidianas de los funcionarios responsables de garantizar la protección de este sector poblacional, su noción sobre los procesos de intervención y su concepción sobre las niñas, niños y adolescentes. La metodología empleada fue cualitativa, a través de entrevistas y grupos focales dirigidos a miembros de las instituciones rectoras de los sistemas de protección y otras que contribuyen a este fin. Los resultados del estudio permiten reconocer las contradicciones de los procesos de reforma en los diferentes países, la presencia de obstáculos institucionales y contextos sociales precarios que marcan una brecha entre los discursos de protección de la niñez y adolescencia y las posibilidades reales de alcanzar dicho objetivo.

Por otro lado, en el capítulo siete, **Descentralización en el sistema de protección de niños, niñas y adolescentes**, se comunican los principales avances y desafíos que tienen los Estados y la sociedad civil para dar respuesta más cerca de las realidades locales con relación al principio del interés superior del niño establecido en las principales normativas de los respectivos

países y la Convención sobre los Derechos del Niño de 1989. Para efectos de esta tarea se analizaron los antecedentes y los hallazgos bajo el enfoque crítico de derechos humanos, en donde la protección debe ir más allá del discurso y verse reflejado en el ámbito social, económico y jurídico, desde el gobierno nacional y municipal, para propiciar la efectiva vigencia de los derechos de la niñez. En este trabajo participaron personas que fungen como funcionarios y trabajadores de los sistemas de protección tanto en instituciones de gobierno como en organizaciones no gubernamentales por medio de la Etnografía Institucional que se ha desarrollado en los países participantes. Además, se realizó un análisis de legislación, informes y otros documentos que permitieron determinar el discurso institucional u oficial para contrastarlo con la cotidianidad de dichos sistemas. Actualmente, la descentralización de los sistemas de protección de la niñez y adolescencia, no garantiza la institucionalidad del Estado como ente rector de las políticas públicas que fundamente su accionar en el enfoque de la Doctrina de Protección Integral y responda al interés superior de los niños, niñas y adolescentes ya que existe debilidad en las instituciones públicas y sociedad civil; escasa organización y reducida capacidad de propuesta e incidencia en los

temas que garantizan la protección de los derechos de los niños y niñas, especialmente para incorporar las demandas que provienen de una población con características multilingües, multiétnicas y multiculturales.

En el capítulo ocho, **Capacitación, supervisión y monitoreo de los sistemas de protección de niños, niñas y adolescentes**, reconociendo que la promulgación de la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN) orientó la creación de los sistemas de protección de la niñez y adolescencia a nivel regional, convirtiéndose en el marco de referencia desde el cual los Estados diseñaron las normas jurídicas y crearon las instancias responsables de implementar mecanismos de capacitación, evaluación y monitoreo, como condiciones para medir los avances y retrocesos en las garantías del bienestar de la población infantil, sistematiza las prácticas institucionales orientadas al desarrollo de actividades de capacitación, evaluación y monitoreo de las diferentes iniciativas de protección de la niñez y adolescencia en los países objeto de estudio. Los resultados demuestran que las limitaciones en dichas actividades condicionan el abordaje de la niñez y adolescencia, su transversalización en las políticas, programas y planes de desarrollo social, así como el fortalecimiento

y especialización institucional requeridos para garantizar una protección integral de las niñas, niños y adolescentes.

En relación con el capítulo nueve, **Respuesta institucional del sistema de protección de niños, niñas y adolescentes en la región**, se realiza una revisión de la respuesta del sistema de protección de la niñez de la región centroamericana y República Dominicana a los problemas públicos derivados de la vulneración de derechos de la niñez y adolescencia. Partiendo de un diseño de etnografía institucional, el estudio revisa los criterios utilizados para la formulación de las políticas, la implementación de los programas y proyectos y los actores intervinientes, mediante un estudio de caso de la institucionalidad del sistema de protección de la niñez. Los resultados evidencian que los recursos, técnicos y financieros del sistema de protección son asignados en un contexto de inequidades territoriales que se manifiestan en una deficiente calidad y cobertura de los servicios.

En lo que respecta al capítulo diez, **Formación profesional en el sistema de protección de niños, niñas y adolescentes**, se aborda el tema de la calidad en el sistema de protección a la niñez y adolescencia, por lo cual resultó relevante hablar de la formación profesional que

tienen los colaboradores que atienden a la niñez vulnerada en sus derechos. La información de este capítulo fue obtenida desde el análisis de prácticas en marco de la Etnografía Institucional en instituciones de los sistemas de protección que tienen relación directa con los NNA de los países antes descritos. Para completar el análisis e identificar avances y desafíos se revisaron las mallas curriculares de las universidades de la región. Los hallazgos fueron analizados bajo un enfoque crítico de derechos y la pedagogía crítica y se evidencia la importante contribución que actualmente tienen las organizaciones de sociedad civil y la cooperación internacional en la formación de capacidades de los profesionales que trabajan con niños, niñas y adolescentes. Asimismo, refieren los sistemas de protección, insuficiente especialización en áreas específicas de protección de la niñez y adolescencia, debido a que los pensum de estudios universitarios generalizan la formación para actuar en diferentes espacios laborales. Sin embargo, en la actualidad las unidades académicas de las diferentes universidades ven la necesidad de abordar estos temas y han actualizado las asignaturas y especializaciones a nivel de grado y postgrado para brindar herramientas a los profesionales que trabajan en la atención de este amplio sector

de población como los niños, niñas y adolescentes.

Finalmente, en el capítulo once, **Protocolos de prácticas en los sistemas de protección de niños, niñas y adolescentes**, tomando como punto de partida que durante las últimas dos décadas, los sistemas de protección de la niñez en Guatemala, El Salvador, Honduras y República Dominicana han sufrido importantes reformas que afectan el modo en el que usuarios y trabajadores de las instituciones de protección se relacionan entre sí; y que estas relaciones se encuentran reguladas en gran parte por los protocolos—o por la ausencia de ellos—creados para estandarizar el trabajo que organizaciones de la sociedad civil e instituciones estatales realizan a favor de la protección de NNA, se analizan dichos documentos como intermediarios entre las relaciones de regulación social de los sistemas de protección y las prácticas institucionales que los trabajadores realizan cotidianamente en nombre de dicha protección. Los resultados señalan las limitaciones del paradigma de la Doctrina Integral de Protección de la niñez para volver efectiva la garantía de sus derechos debido la inutilización, transgresión o ausencia de protocolos y reglamentos estandarizados para orientar las prácticas de las y los trabajadores del sistema.

Bibliografía

- Bunkers, K. M., & Groza, V. (2016). Intercountry Adoption and Child Welfare in Guatemala: Lessons Learned Pre- and Post-Ratification of the 1993 Hague Convention on the Protection of Children and Cooperation in Respect of Intercountry Adoption. En J. Gibbons, & K. S. Rotabi, *Intercountry Adoptions: Policies, Practices and Outcomes* (págs. 119-131). Abingdon: Routledge.
- Bunkers, K. M., Groza, V., & Lauer, D. P. (2009). International adoption and child protection in Guatemala. *International Social Work, 52*(5), 649–660. doi:10.1177/0020872809337676
- Carlson, E., & Gallagher, A. M. (2015). Humanitarian Protection for children fleeing gang-based violence in the Americas. *Journal on Migration and Human Security, 129*-158. doi:10.1177/233150241500300202
- Cheney, K. E., & Rotabi, K. S. (2014). Addicted to Orphans: How the Global Orphan Industrial Complex Jeopardizes Local Child Protection Systems. En C. Harker, K. Hörschelmann, & T. Skelton [Coords.], *Conflict, Violence and Peace. Geographies of Children and Young People* (Vol. 11, págs. 1-19). Singapore: Springer. doi:10.1007/978-981-4585-98-9_3-1

- Martínez Franzoni, J. (2014). *Protección social para la infancia en El Salvador, Guatemala y Honduras*. CEPAL; UNICEF. Santiago de Chile: CEPAL. Obtenido de https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37315/S1420790_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Mejía-Dietrich, R., & Mendoza, A. (2018). Derechos de la niñez y la adolescencia en el contexto de la violencia intrafamiliar en El Salvador. *Revista sobre la Infancia y la Adolescencia*, 15, 29-57. doi:<https://doi.org/10.4995/reinad>
- Morlachetti, A. (2013). *Sistemas nacionales de protección integral de la infancia: fundamentos jurídicos y estado de aplicación en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Oficina Internacional de los Derechos del Niño. (s.f.). *Informe del mapeo del sistema de protección de la niñez y adolescencia en Honduras*. UNICEF; Global Affairs Canada. Tegucigalpa, Honduras: IBCR. Obtenido de <http://www.ibcr.org/wp-content/uploads/2018/06/Informe-del-Mapeo-del-Sistema-de-Proteccion-WEB.pdf>
- Sierra Zelaya, G. M. (2013). Cámara de Gesell como herramienta investigativa en los abusos sexuales de niños y niñas. Caso de Honduras. *Gaceta Internacional de Ciencias Forenses*(7), 46-58. Obtenido de https://www.uv.es/GICF/4A3_Sierra_GICF_07.pdf
- Unicef. (2013). *Análisis de la situación de la infancia y la adolescencia en la República Dominicana*. Santo Domingo: Unicef. Obtenido de https://www.unicef.org/republicadominicana/Analisis_Situacion_Ninez_corregido_ago13_web.pdf
- Unicef. (2014). El derecho a la protección de niñas, niños y adolescentes. En Unicef, *Informe de Situación de la Niñez y Adolescencia* (págs. 87-129). San Salvador: Unicef. Obtenido de https://www.unicef.org/elsalvador/sites/unicef.org.elsalvador/files/2018-12/Analisis_de_Situacion_de_la_Infancia_El_Salvador_UNICEF_2014.pdf
- Unicef. (2016). *Estado mundial de la infancia 2016*.
- Unicef. (9 de Junio de 2019). Niños y niñas en América Latina y el Caribe. Obtenido de <https://www.unicef.org/lac/ni%C3%B1os-y-ni%C3%B1as-en-am%C3%A9rica-latina-y-el-caribe>
- Visión Mundial. (2012). *Diagnóstico de Análisis de la Protección de la Niñez a Nivel Comunitario*. Tegucigalpa.
- Visión Mundial. (2014). *Los sistemas de protección de la niñez en América Latina y el Caribe: Un análisis a nivel nacional y comunitario en 10 países*. Visión Mundial Internacional, San José, Costa Rica. doi:10.30875/52f8c3e3-es

Capítulo 1.

La organización social de prácticas cotidianas: etnografía institucional

Henry Parada

Introducción

Cuando los autores de este libro nos reunimos y discutimos lo que está sucediendo en los sistemas de protección de niñas, niños y adolescentes (NNA) en los respectivos países de la región, surgieron diferentes interpretaciones: desde la postura de que no existen sistemas de protección de la niñez, sino simplemente una serie de acciones que muchas veces no se encuentran conectadas entre sí; hasta aquella que manifestó que el sistema de protección de los derechos de niñas, niños y adolescentes refleja las

limitaciones de los diferentes organismos institucionales de los Estados en la región. Un punto en el que todos pudimos estar de acuerdo fue que existe una amplia brecha entre lo que dicen los organismos de protección de NNA y la realidad cotidiana de aquellos que proveen y reciben los servicios de protección.

El propósito de las investigaciones presentadas en este libro editado deriva de que los sistemas de protección en cada uno de los países de la región tienen discursos oficiales comunes,

pero su organización y prácticas varían en muchos niveles. Para que podamos hablar de sistemas, es necesario entender la relación entre los discursos oficiales, leyes, organización, protocolos de prácticas y las realidades de las y los profesionales a cargo de implementar políticas y prácticas institucionales, de los propios niños, niñas, adolescentes y sus respectivas familias. Asimismo, debemos entender cómo los distintos niveles de organización de los sistemas se coordinan a nivel local, nacional e internacional y qué prácticas hacen posible dichas relaciones. Esta compleja dinámica que configura los sistemas de protección de la niñez requiere de una estrategia precisa para poder ser estudiada, y ese fue el planteamiento que se realizó en el marco de la presente investigación. Dicho planteamiento será expuesto en las siguientes páginas y, en este sentido, la pregunta que orienta este capítulo es, ¿cómo es posible investigar las prácticas institucionales cotidianas y los discursos invisibles que sostienen las instituciones de los sistemas de protección de la niñez?

El diseño de estudio utilizado en las diferentes investigaciones discutidas en este libro se basa en la etnografía institucional (*EI*) como método de indagación.

La etnografía institucional fue desarrollada por la sociología canadiense Dorothy Smith (Smith, 1987, 1990a, 1990b, 1999, 2005, 2006). Cuando desarrolló esta propuesta, su interés fue entender tanto la disyuntiva como la brecha, entre su experiencia como mujer, madre y activista feminista, y la realidad construida dentro las universidades en particular, y la sociología en general. Ella está interesada en una sociología o ciencias sociales alternativas, desde un punto de partida de las mujeres, no como simple complemento de la sociología general, sino como una sociología desde la perspectiva de la mujer y, en última instancia, desde las perspectivas de la gente involucrada en acciones institucionales (Smith, 1987, 1990a, 1990b). Sus investigaciones se concentran en la "línea de falla" (o disyuntiva) que excluye a las mujeres (desde más recientes interpretaciones, se habla de la exclusión de grupos marginados) de las relaciones de regulación social dentro de las instituciones. Ella también analiza los supuestos teóricos que sostienen una sociología o ciencias sociales que son más un reflejo de instituciones e ideologías o discursos disciplinarios, que una representación de personas activas en su cotidianidad (Smith, 1990a, 1990b).

La etnografía institucional (*EI*) puede describirse como un método de indagación (*method of inquiry*) diseñado para descubrir cómo nuestras vidas y realidades cotidianas están integradas y organizadas por 'relaciones de regulación social' (*relations of ruling*) que trascienden dichas cotidianidades. Las relaciones de regulación social coordinan lo que hacemos localmente y, al mismo tiempo, se integran con lo que otros están haciendo en diferentes tiempos y espacios (Griffith & Smith, 2014; Smith, 2005). Este método de indagación comienza y permanece siempre con individuos reales, y con lo que éstos hacen en las situaciones concretas de su ser corporal, aunque su atención se centra en el modo en que lo que hacen se coordina más allá de los entornos locales (Smith, 1987, 1990a, 1990b).

Smith (2005) argumenta que la Etnografía institucional (*EI*) es una forma alternativa de producción de conocimiento que se ubica dentro de la cotidianidad y entre la acción de personas concretas. La *EI* se

propone como "una sociología alternativa y no como una metodología" (p. 49); asimismo, tampoco es "un enfoque teórico o un conjunto de métodos [o técnicas]" (Høgsbro, 2020, p. 8). La *EI* se considera como un "método de indagación" (*method of inquiry*)¹ diseñado para explorar la cotidianidad y cómo los mundos que experimentamos en el trabajo, en el hogar, las comunidades, en la escuela, en los organismos de salud y de protección de derechos, están organizados por regulaciones sociales que coordinan lo que hacemos y cómo interactuamos de manera inmediata. A su vez, indaga cómo estas regulaciones nos conectan y coordinan extra localmente – a nivel social (Griffith & Smith, 2014; LaFrance, 2019). En otras palabras, lo cotidiano, lo local, está siempre vinculado a lo translocal, refiriéndonos con este término a aquellos espacios sociales y administrativos que muchas veces escapan de las subjetividades y experiencias cotidianas de las personas (Tummons, 2010, 2018). En última instancia, la *EI* busca desarrollar una sociología que "explora las formas amplias de organización social desde el punto de partida (*standpoint*) localizado en el mundo cotidiano de las actividades de las personas" (Lane et al., 2010, p. 4)

1. El proceso de traducción de los conceptos de la *EI* no se basó simplemente en una traducción literal al español. Fue un proceso de discusión entre miembros del equipo de investigación, pero también se basó en mis discusiones con colegas canadienses que han utilizado la *EI*, incluyendo a Dorothy Smith. Mi énfasis está en tratar de traducir el significado de los conceptos. Pondré entre paréntesis los conceptos en inglés.

ETNOGRAFÍA INSTITUCIONAL

Epistemología/ ontología

Malachosky et al. (2017) hicieron una revisión de literatura sobre estudios de investigación que se identificaran a sí mismos como *EI*. Las autoras indicaron que, aunque no existe claramente formas de identificar las distintas generaciones formadas en *EI*, posiblemente existan cinco generaciones de etnógrafos entrenados, principalmente en Norte América y Europa. Esto es evidente en el hecho de que la mayoría de las publicaciones analizadas en el estudio referido abordan experiencias en el Norte global (Malachowski et al., 2017). Por su parte, en América Latina, existe una muy limitada producción de investigaciones en español (Borracci, 2014; Jiron Martinez et al., 2018; Lara-Aldave & Vizcarra-Bordi, 2008; Medeiros Fernandes & Alvarez Sanz, 2016; Parada et al., 2011; Restrepo-Espinosa, 2014; Rosabal-Coto, 2016a, 2016b; Vazquez Dzul, 2017; Yañez, 2011, 2016). Hay un primer intento de integrar *EI* con poscolonialismo (Rosabal-Coto, 2016a, 2016b), en este sentido, se considera que se están abriendo las posibilidades para que la *EI* se desarrolle desde múltiples enfoques en español.

Smith (2006) exhortó a la *EI* a permanecer abierta a nuevas experiencias, interpretaciones y colaboraciones. La autora indicó que “es importante que la etnografía institucional no se convierta en una secta, un grupo de expertos que saben cómo hablar y escribir, e insisten en una especie de ortodoxia en su práctica de investigación.” (38). Lo que Smith nos está motivando es a experimentar cómo la *EI* es usada por diferentes proyectos de investigación e indagación.

A pesar de dicha advertencia, aquellos que utilizan *EI* necesitan tener en cuenta varios aspectos que constituyen los principios clave de este tipo de indagación (*method of inquiry*). Para empezar, el enfoque de la *EI* se centra en las practicas institucionales y no en las practicas de las personas. “Son los aspectos de las instituciones lo que es relevante para entender las experiencias de las personas, y no las personas mismas, lo que constituye el objeto de investigación” (Smith, 2005, p. 38; Tummons, 2010, 2017).

El interés de la *EI* son los aspectos materiales y las relaciones que se establecen en una realidad concreta, es decir, cómo los participantes viven a través de su quehacer cotidiano dentro de las instituciones. La *EI* comienza con la

realidad concreta de las actividades cotidianas de los participantes, no con interpretaciones abstractas que interpretan lo que las personas hacen para entender sus actividades (Klostermann, 2020; Smith, 1990a, 1990b, 2002, 2005). Su interés principal se concentra en cómo funcionan y se organizan las actividades dentro de las instituciones (Kearney et al., 2019; Lane et al., 2010). Por ejemplo, cómo los profesionales de los distintos sistemas de protección en los países de Centro América y Republica Dominicana, responden cuando hay un reporte de maltrato de niño, niña o adolescente ¿Quién responde? ¿Qué acciones se toman para responder? ¿Qué decisiones se toman? ¿Cuáles son los documentos que se usan como estándares? ¿Cuáles los tiempos requeridos para responder? Una vez más, el interés es en cómo se organizan las practicas a nivel local y cómo éstas son organizadas a nivel nacional o internacional.

La *EI* requiere un cambio ontológico y epistemológico sobre cómo los investigadores desarrollan sus procesos de investigación. La *EI* requiere del investigador iniciar estudios rechazando las explicaciones especulativas basadas en conceptos teóricos-abstractos, y moverse a una investigación empírica de la cotidianidad (Smith, 1995). Las

bases ontológicas de esta forma de indagación son empíricas, evitando partir de teorías predeterminadas (tales como teorías de derechos humanos o teorías psicológicas de desarrollo infantil). Estas teorías que usualmente son elegidas antes de la recolección de datos, pueden distraer de la función principal de la *EI*, que es describir lo que la gente hace en espacios institucionales (Rankin, 2017a). El propósito de la investigación es “empíricamente vincular, describir y explicar las tensiones dentro de las prácticas, no teorizar sobre ellas” (Rankin, 2017a, p. 2). El requerimiento ontológico de la *EI* es proveer una explicación de las relaciones de regulación social que se materializan localmente para coordinar lo que realmente ocurre dentro de las prácticas institucionales (Rankin, 2017b).

La ontología social de la *EI* “propone que las personas generan el mundo social en el que viven, conocen y experimentan” (Campbell, 2016, p. 249), concibiendo así lo social desde cómo las personas coordinan de manera conjunta sus actividades. Un punto de clarificación es que este método de indagación sociológico parte de las actividades cotidianas que viven los participantes de las investigaciones, pero estos estudios no quedan puramente en las experiencias individuales, ya que la investigación se mueve a los

aspectos extralocales (ver figura 4) de estas experiencias, sin embargo, esto se hace siempre sin perder de vista a dichos participantes. El cambio epistemológico en la *Et* implica rechazar interpretaciones objetivistas que aparentemente vienen de la nada (*the view from nowhere*), en lugar de hacer uso de la práctica reflexiva de conocer el mundo en las personas que lo habitan. En este sentido, la *Et* critica la noción de que la investigación requiere buscar el llamado conocimiento objetivo, pues esta noción implica reconocer la existencia de una verdad aceptada (Smith, 1995).

El problema que generalmente se presenta al comenzar cualquier tipo de investigación desde la teoría, es la necesidad de crear categorías para la organización de los datos, y estas categorías, a su vez, son organizadas por un esquema predeterminado (marcos teóricos). De esta manera, los datos producidos se convierten en la realidad prevista por los esquemas preestablecidos (Lund, 2020; Smith, 1990a). En su crítica de los procesos convencionales y objetivistas de la sociología y otras disciplinas de las ciencias sociales, Smith (1999) describe una serie de procesos producidos por la utilización predeterminada de conceptos y categorías en la investigación. Primero, *suspenden*

la presencia del sujeto. Los fenómenos sociales se presentan como externos a los individuos, a través de categorías y conceptos que funcionan como dispositivos de objetivación. Mediante el análisis tradicional, se presentan las actividades, conversaciones, relaciones y pensamiento de las personas, sin los sujetos que actúan, hablan, se relacionan y piensan. Segundo, *atribución de la agencia humana de los sujetos a los fenómenos sociales*. Una vez que el proceso de 'nominalización' construye los fenómenos sociales, la agencia es atribuida a dichos fenómenos sociales que sustituyen a las personas. Por consiguiente, los fenómenos sociales contruidos teóricamente se convierten en los objetos de estudio en lugar de las personas y su realidad social. Tercero, *separación entre lo sociológico y lo real*. Diferentes metodologías han eliminado la responsabilidad que discursos sociológicos (o las ciencias sociales en general) tienen frente a lo que se considera real. Esta separación se manifiesta cuando los hechos sociales y cotidianos se reorganizan conceptualmente y, de esta forma, los procesos de investigación terminan por privilegiar el orden discursivo y conceptual por encima del orden de lo real. Cuarto, *reconstruyendo sujetos a partir de los discursos*. Es una práctica común el tratar los discursos

sociológicos como atributos, propiedades e interpretaciones de los temas estudiados (Campbell, 2016; Lund & Nilsen, 2020; Smith, 1999, pp. 159-162).

Smith (2009), basándose en el método de análisis de Marx, indica la importancia de “no dar por sentado categorías y conceptos tales como raza, clase, género, derechos, etc. en la investigación” (p.79). La *EI* tiende a analizar estas categorías como parte de las relaciones sociales de regulación, así como la forma en que los grupos, en su actividad cotidiana, han luchado en contra de estas categorías que han sido organizadas institucionalmente (Smith, 2009). El llevar a cabo un proceso de investigación requiere ir más allá de conceptos para visibilizar personas reales y activas dentro de las relaciones sociales, elementos que, aunque pueden ser desarrollados y expresados por categorías y reflexiones teóricas, no los hacen observables. Las relaciones sociales que se reflejan y se expresan en cada una de dichas categorías son tan variables que es imposible poder explicarlas desde un modelo teórico. Las categorías no son suficientes para conocer las vidas de las personas y sus experiencias (Campbell, 2016; Smith, 2004, 2009).

La *EI* considera que el problema es la introducción de categorías dentro de las supuestas investigaciones objetivas. Esto produce investigaciones que ‘objetivizan’ a las personas en el afán de tratar de corroborar o rechazar la presencia de las categorías previamente determinadas. Este proceso genera una pérdida del conocimiento y experiencia de los participantes, ya que la investigación se concentra en conceptos o categorías. Esto permite a los investigadores generar análisis basados en teorías predeterminadas que explican la experiencia de los sujetos, incluso antes de la recolección de datos. Campbell (2016) hace una crítica a las investigaciones que confunden conceptos y categorías teóricas con la realidad que supuestamente representan. Este tipo de investigaciones invisibilizan el proceso de cómo se hace la conceptualización por parte de los investigadores, lo que es en sí un área de interés para la *EI*; es decir, los procesos invisibles del trabajo intelectual que implican implementar prácticas institucionales de las universidades y otros centros que producen conocimiento. El trabajo o práctica institucional de categorización implica que personas (investigadores) asignan conceptos a experiencias cotidianas de individuos a investigar, le asignan nombres, los seleccionan, busca

datos y literatura que confirmen los discursos disciplinarios (sociología, trabajo social o ciencias sociales), creando una clasificación basada en los nuevos datos. Este proceso de construcción institucional se invisibiliza o se ignora. (Campbell, 2016, pp. 250-251)

Para la *EI* esta crítica no significa el rechazo de las teorías a la disposición en ciencias sociales, siempre y cuando estén alineadas con la ambición ontológica de la *EI* de explorar y visibilizar las relaciones de regulación social en lugar de definir y clasificar la realidad empírica prematuramente o en forma predeterminada (Lund & Nilsen, 2020). La *EI* nos invita a dejar de lado nuestras teorías, conceptos y entendimientos predefinidos para evitar la reproducción de lo que posiblemente ya sabemos o creemos saber sobre el mundo social. Este enfoque es adecuado para poder explorar temas y suposiciones que damos por sentado, pero que no son transparentes ante una simple lectura o discusión de la cotidianidad (Nilsen & Steen-Johnsen, 2020). La etnografía institucional “no tiene un destino teórico predeterminado, de hecho, no tiene un destino teórico en absoluto” (Smith, 2005, p. 38). El interés mayor de la *EI* es explorar las instituciones etnográficamente y no teóricamente.

Aunque desde la *EI* la investigación no comienza con la revisión de la literatura, sino con una problemática que requiere exploración, esto no implica que el investigador no desarrolle un conocimiento sobre el tema a estudiar. Sin embargo, la literatura también es considerada como información de la que se requiere explorar las bases ideológicas; es decir, conocer quién escribe dicha literatura y cómo ésta contribuye a la construcción de las relaciones de regulación social, cómo explica ciertas ideas y, cuál es su aplicación institucional (Rankin, 2017a, 2017b). La *EI* considera el foco de indagación (*inquiry*) en el quehacer y las actividades de personas reales, y en la forma en que estas actividades son coordinadas. Para la *EI* la atención analítica se centra en cómo el poder se expresa institucionalmente a través de las prácticas organizadas discursivamente, las que a su vez se vuelven rutinarias y con unos conocimientos dados por sentado (Campbell, 2016; Smith, 2009).

Posición de Entrada (standpoint)²

Dos términos de suma importancia en los procesos de investigación dentro de la *EI* son 1) ‘posiciones de entrada’ y 2) ‘punto de partida de la indagación’. Al hablar de una posición de entrada, la *EI* indica

que se entra desde una posición concreta de los individuos; por ejemplo, nuestros estudios entran a los sistemas de protección de NNA desde la posición de entrada de la madre, de NNA, o las y los profesionales que trabajan en dichos sistemas, como el punto de partida para la indagación de las prácticas de los sistemas de protección. “Tomar la posición social de las personas como punto de entrada significa comenzar donde la conciencia se encarna, en la realidad de la vida de las personas” (punto de partida) (Smith, 2001, p.160). Es aquí importante subrayar que por punto de entrada (*standpoint*) no se está refiriendo simplemente a una perspectiva o punto de vista (Rankin, 2017a; Smith, 2001). Desde la *EI* se parte de la noción de que las realidades en las que actuamos cotidianamente (dentro o fuera de instituciones) no son evidentes. Esto a pesar de tener conocimientos cercanos, por ejemplo, de las instituciones que se desean explorar. La formas en

que estas realidades se encuentran organizadas y coordinadas socialmente muchas veces nos es desconocida, lo cual da pie a requerir de una mayor exploración (Smith, 2001).

Como se discutió anteriormente, de acuerdo con Smith, (1987) la investigación [o indagación (*inquiry*)] no comienza desde el interior de los marcos conceptuales o discursos institucionales que usan los conocimientos de disciplinas de las ciencias sociales o cualquier otra disciplina, sino en la experiencia real incrustada en las formas históricas particulares de las relaciones sociales que determinan esa experiencia (49). Cuando se implementa una *EI*, se comienza indagando cómo los profesionales (trabajadores sociales, psicólogos, abogados), las madres, niños, niñas, adolescentes y otros usuarios llevan a cabo una serie de acciones que tienen que cumplir para poder responder a los requerimientos de los sistemas de protección. No se comienza, por ejemplo, con conceptos de “género” o “derechos humanos” o “patología familiar”, ya que estos son conceptualizaciones teóricas predeterminadas que no necesariamente reflejan la realidad experimentada por los individuos (madres, niñas, niños y adolescentes). Aún más, estas conceptualizaciones también se

2. La traducción al español de “Standpoint” como “punto de vista”, parece ser una traducción literal que parece limitar la idea que Smith quiere presentar con el término. Al respecto, ella argumentó: “cuando yo hablo de experiencia, no estoy usando el término como sinónimo de perspectiva” (Smith, 1990, p. 23). De la misma manera, ella no alude puramente a un “punto de vista”, tal como usualmente lo sugiere la traducción al español. Smith (2005) define ‘standpoint’ como “un punto de entrada para descubrir lo social, sin que esto implique subordinar al sujeto consciente a formas objetivadas de conocimiento” (10). Ella continúa: “lo que entiendo como ‘sujeto consciente’ se refiere a un cuerpo completo que siente, experimenta su entorno cotidiano” y también posee un ‘punto de vista’. (Página 10)

convierten en objeto de análisis. El trabajo de indagación comienza donde las personas se encuentran y trabajan cotidianamente, y continúa en el entendimiento de los procesos sociales que coordinan las actividades de forma extra-local (Smith, 2006). Se prioriza lo que las personas hacen, cómo se relacionan entre sí para llevar a cabo las actividades institucionales, y en los recursos que las personas necesitan para realizar sus responsabilidades institucionales, en otras palabras, “se centra en experiencias concretas” (Høgsbro, 2020, p. 34; Smith, 2001).

Esta estrategia de la *EI* permite dar prioridad a las realidades de las personas en su quehacer cotidiano, en lugar de partir de conceptos abstractos. Es una posición que coloca en el centro al sujeto local, particular, que tiene experiencias encarnadas, en el sentido de que involucra actividades y conocimientos reales (Klostermann, 2020; Smith, 1987, 1990a). La meta no es dar cuenta de las personas o sus actitudes, sino explorar los procesos socio-institucionales dentro de los cuales las personas actúan y son reguladas y, simultáneamente, explorar cómo las personas reproducen o alteran el quehacer institucional a través de su participación (Lane et al., 2010). Una vez más, es importante tener en cuenta que la *EI* comienza

donde se encuentra el sujeto, pero no son las experiencias subjetivas de las personas que llevan a cabo el trabajo lo que constituye el objeto de su interés. Más bien, el enfoque se centra en cómo se mantienen y coordinan las relaciones de regulación social institucionales a través de documentos (Eveline et al., 2009).

Documentando las 'Relaciones de Regulación Social'

Cuando se habla de 'relaciones de regulación social' (*ruling relations* o *social relations of ruling*), se está haciendo referencia a los procesos que coordinan actividades a través de textos reguladores. Aquí se hace alusión a todas esas formas de organizar la sociedad que incluyen la burocracia, diferentes formas de administración pública, las formas de internet, información tecnológica y las formas tradicionales de comunicación (Smith, 1999, 2005). Estas formas organizativas también incluyen y necesitan de complejas relaciones de discursos profesionales (discursos legales, formas tradicionales de derechos humanos, discursos psicológicos), así como de vínculos científicos, técnicos y culturales; además, coordinan los lugares donde se llevan a cabo las acciones de la

organización (Høgsbro, 2020; Klostermann, 2020). La *EI* se refiere a ese complejo organizativo como 'relaciones de regulación social', las cuales organizan y regulan el quehacer cotidiano (De Montigny, 1995; Smith, 1987, 1990b); en otras palabras, se habla de esas relaciones sociales objetivadas que organizan y regulan nuestras vidas en la sociedad contemporánea (Smith, 2005).

Este complejo de relaciones de regulación social requiere documentación que permita regular y monitorear los múltiples aspectos institucionales. Los diferentes textos que este complejo de relaciones sociales necesita, reflejan las diversas formas de regulación social. Estos textos administrativos que organizan las instancias locales tienen incorporados implícitamente los diversos discursos de regulación (leyes, reglamentos, protocolos de prácticas) y las interpretaciones disciplinarias que los sustentan (derecho, psicología, sociología, trabajo social).

Al respecto, en el área de los derechos de la niñez y los sistemas de protección, es posible observar ejemplos de cómo estos textos organizan la práctica de trabajadores sociales y otros profesionales vinculados a algún departamento del sistema. Estos textos son protocolos de práctica,

estándares oficiales, políticas que guían la práctica de las instituciones de los sistemas de protección (De Montigny, 1995, 2014; Parada, 2002, 2004; Parada et al., 2011; Smith, 1987, 1990b) .

El concepto de institución es importante para poder explorar cómo los textos reguladores y administrativos coordinan las actividades locales y extra locales. Las instituciones engloban diferentes tipos de agencias, entornos y sitios de diversa índole. Las instituciones son lugares de trabajo organizados jerárquicamente, gobernadas por reglas y "textualmente organizadas en torno a una función distintiva como la educación, la salud [o la protección social]" (Smith, 2005, p. 225). Las actividades se coordinan principalmente con la ayuda de material escrito que circula entre las diferentes agencias de la institución (LaFrance, 2019).

También es importante mencionar la diferencia entre institución, organización y espacio local. Por ejemplo, la idea es estudiar la institución encargada de la protección de niños, niñas y adolescentes (leyes, organizaciones, estándares de práctica) dentro de dichas instituciones se encuentran las organizaciones que serán espacios (oficinas departamentales, municipales, juzgados de familia o

de niñez) y el sitio o espacio local de entrada sería una oficina en un lugar específico, por ejemplo, la oficina legal de la DINAF en Honduras o las Juntas locales en República Dominicana (Griffith & Smith, 2014; LaFrance, 2019; Suazo et al., 2020). En Honduras, la meta fue poder entender las prácticas que caracterizan el sistema de protección a través de la institución rectora: la Dirección de Niñez Adolescencia y Familia (DINAF), comenzando el proceso de indagación con organizaciones locales tales como la Oficina Regional y Departamental de la DINAF, de la Oficina o los Programas de la Niñez, que son espacios locales a nivel municipal (Suazo et al., 2020). Es en estos espacios que los textos organizativos se convierten en coordinadores de actividades. Para la *EI* los textos importantes son aquellos que se pueden reproducir de tal manera que sean utilizables en diversos contextos, espacios, momentos y por diversas personas dentro de la institución estudiada. Esto significa que es "su replicabilidad lo que es central" (Nilsen, 2021; Smith, 2001; Smith & Turner, 2014; Tartari, 2021, p. 191). Los textos determinan las acciones a realizarse, qué ideas se consideran importantes y cuáles no son parte de los discursos aceptados por las instituciones en donde se lleva a cabo dicha conversación texto-lector.

Explorar cómo los documentos (electrónicos, políticas sociales, reglamentos o documentos administrativos) median y regulan las actividades de las personas dentro de las instituciones es de suma importancia, ya que permite rastrear el modo en que las mismas instrucciones, vocabulario o imágenes aparecen en distintos espacios locales (Smith, 2001, 2005). Permitiendo investigar cómo los procesos de estandarización hacen visible lo que las personas hacen institucionalmente, y evidenciando el proceso de coordinación desde las relaciones de regulación extralocales. Estos textos necesitan ser analizados con el propósito de entender la forma en que coordinan las actividades de las personas que trabajan en dichas instituciones (Lane et al., 2010; Pence & McMahan, 2003; Smith, 1990b, 2001; Smith & Turner, 2014).

Para entender la manera en que suceden las actividades (evaluación, toma de decisiones, interpretación de eventos) dentro de las instituciones, es importante explorar con detalle etnográfico y minucioso los procesos de trabajo a través de las acciones involucradas. Con atención particular no tanto en cómo las actividades son descritas o discutidas desde los discursos institucionales, sino también en el proceso a través del cual los

textos y sus respectivas formas de conocimiento y su representación de la realidad traducen la cotidianidad de profesionales y usuarios de los sistemas de protección de niños, niñas y adolescentes, en el caso de los estudios presentados en este libro (De Montigny, 1995; Lane et al., 2010; Parada, 2002, 2004; Tartari, 2021).

Si tomamos en cuenta lo que la *EI* entiende por 'trabajo', podemos comprender mejor a lo que nos referimos cuando hablamos del trabajo que implica interactuar con textos. Trabajo se usa en un sentido amplio para referirse a cualquier actividad hecha por personas que requiera tiempo y esfuerzo, que involucre una intencionalidad, condiciones claramente definidas (dentro o fuera de instituciones) y utilizar cualquier forma de texto (electrónicos, visuales, formas administrativas). Significa mucho más que lo que se hace en el trabajo remunerado. Tanto usuarios como profesionales que proveen servicios se envuelven en un trabajo institucional (Smith, 2005, pp. 151-152). La *EI* interpreta la noción de trabajo que

no se limita al trabajo formal o remunerado, sino que incluye todo lo que se requiere (para su realización), incluyendo tiempo, esfuerzo e intención de lo que la gente realmente

hace al participar de una manera u otra en los procesos institucionales (Lund, 2012, p. 220; Smith, 2005).

Trabajo "es lo que la gente hace y que implica tiempo y esfuerzo para poder llevar a cabo lo que se espera" (Smith, 2002; 2005, p. 151). Las diversas formas de organización del trabajo llevado a cabo tanto por usuarios como por proveedores de servicios están configuradas de tal forma que se pueden coordinar con diferentes organizaciones intra e interinstitucionalmente, esto incluye el trabajo administrativo, afectivo y epistémico que sustenta las prácticas (Smith, 2005).

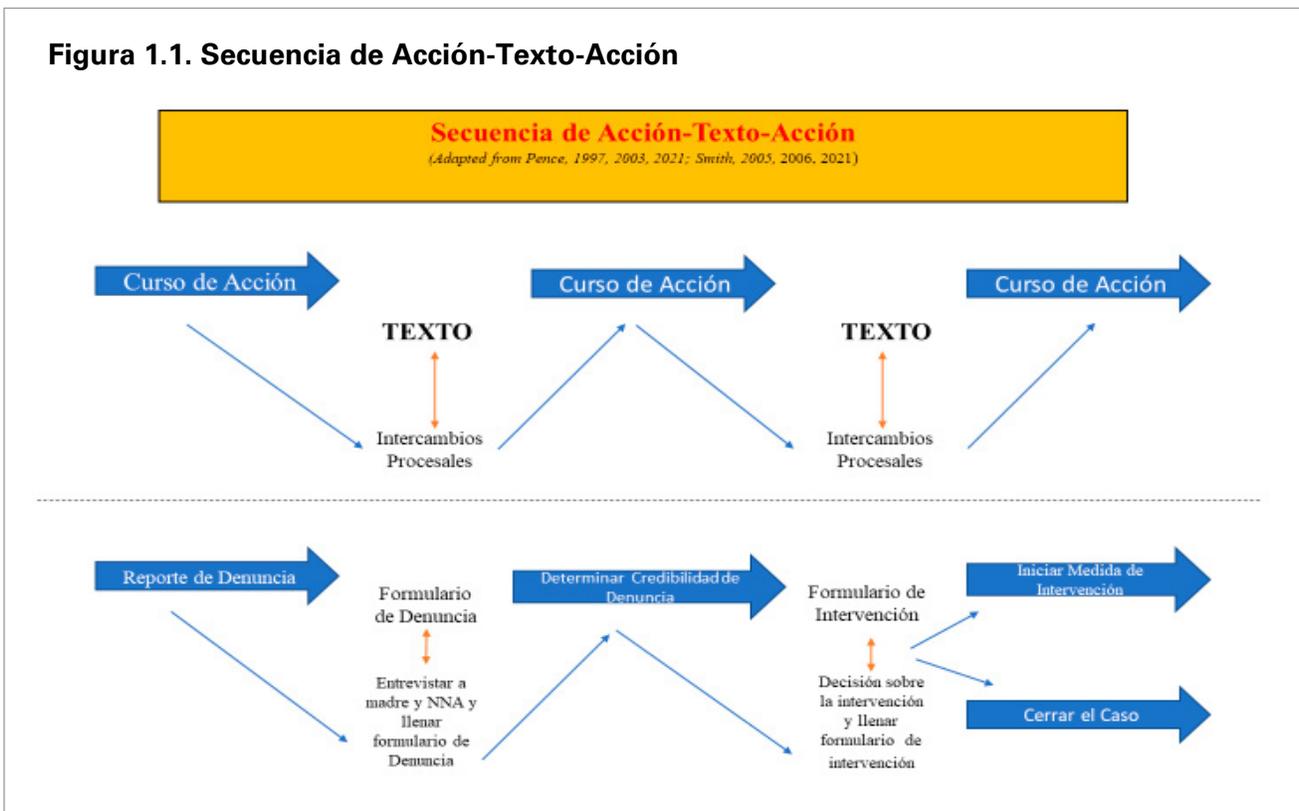
El "trabajo de texto" implica las prácticas requeridas para llevar a cabo responsabilidades institucionales tales como leer, interpretar y escribir desde discursos oficiales que determinan lo que constituye la veracidad de un evento (Smith, 1999, p. 216; Walby, 2007). En otras palabras, la *EI* habla de una relación generada por una "secuencia de acciones" (Smith, 2021, p. 127) que interactúan con textos en donde los profesionales llevan a cabo una serie de actividades que requieren la utilización de textos legales, administrativos y con referencias a disciplinas de las ciencias sociales (psicología, trabajo social, leyes) para guiar las respuestas institucionales. Esta

secuencia de acciones también genera una “realidad textual” que a la vez coordinan las acciones que individuos deben realizar (Smith, 1990a, 2005, 2021). Pence (1997, 2003) llamó a este tipo de trabajo “intercambios procesales” (*processing interchanges*), refiriéndose a aquellas actividades que constituyen ocasiones organizativas de acción,³ en las cuales los empleados reciben un documento con relación a un caso, hacen algo con el documento y lo envían para que se lleve a cabo otra ocasión organizativa de acción –ver figura 1. Para poder llevar a cabo dichos intercambios procesales se necesita un alto nivel de división

del trabajo y de profesionales que hayan internalizado los discursos institucionales al punto de “que se siente natural cómo las actividades se llevan a cabo” (DeVault, 2006; Pence, 1997, p. 61). Pence (1997, 2003) argumenta que existen muchos ejemplos en que las instituciones no coinciden con la vida cotidiana que intentan regular. Señalando que muchas veces el tiempo requerido para poder llevar a cabo procesos institucionales no coinciden o tienen conexión con el curso de los eventos en el tiempo real de la vida cotidiana de los usuarios de los sistemas.

3. Las ‘ocasiones organizativas de acción’ se refieren al conjunto de actividades cotidianas realizadas por los profesionales en el marco de sus responsabilidades. Particularmente aquellas acciones que parecen insignificantes en el contexto general de las practicas institucionales, pero que sin cuya realización se dificultaría el cumplimiento o mandato de cualquier institución. Mantener relaciones de cordialidad entre colegas de trabajo, leer e interpretar reglamentos, leyes y protocolos. (Pence & McMahan, 2003)

Figura 1.1. Secuencia de Acción-Texto-Acción



Implementando etnografía Institucional

Aunque existe diferentes formas de realizar una *EI*, las cuales pueden depender, por ejemplo, de la problemática o instituciones a estudiar, existen ciertos procesos que la *EI* debe seguir para poder llevar a cabo sus investigaciones.

La *EI* tiene diferentes formas de recolectar datos siguiendo las formas típicas de estudios cualitativos, como ser: entrevistas, grupos focales, análisis de textos, mapeo de prácticas, análisis de

discursos, observación participante e investigación de archivos.

Dichas herramientas de recolección son implementadas una vez que se ha determinado el lugar u organización que es parte de la institución responsable de la protección de niños, niñas y adolescentes. Al respecto, es importante hacer hincapié en que el proceso de indagación siempre inicia tomando en cuenta un sitio local, es decir, una oficina ubicada, por ejemplo, en San Salvador, a partir de la cual se da inicio al proceso de mapear sus prácticas. Sin embargo, en el marco de la misma investigación, también es

posible estudiar otros espacios u oficinas, por ejemplo, en Santa Ana o San Miguel, con el objetivo de determinar cómo dichos espacios están organizados y coordinados por relaciones sociales que se configuran extra-localmente. Este proceso se realiza siguiendo un principio fundamental para la *EI* como es el tomar en cuenta que las actividades institucionales se llevan a cabo localmente, pero son coordinadas extra localmente (Griffin and Smith, 2014; Lafrance, 2019; Parada et al., 2011).

La *EI* parte de una problemática, que no necesariamente es lo mismo que un problema social. Comenzar con una problemática indica explorar una serie de preguntas y tensiones, visibles o invisibles, que son experimentadas en la realidad cotidiana tanto por aquellos que laboran para las instituciones como por los que reciben servicios y demandan que se lleve a cabo una serie de 'trabajos' para cumplir el mandato de la institución (Grahame, 1998; Kearney et al., 2019; Rankin, 2017a; Smith, 1987). Preguntas que, aunque necesitan ser resueltas, las respuestas muchas veces se encuentran implícitas en las maneras en que el mundo cotidiano se ha organizado para poder ejercer las relaciones de regulación social y coordinar las acciones tanto de profesionales del sistema como de sus usuarios (Grahame, 1998).

Para Smith (2005) una problemática se "refiere a la traducción de las actividades ordinarias de personas en un tema de investigación" (39).

Llevar a cabo estos proyectos de investigación discutidos en los diferentes capítulos de este libro permitió explorar cómo las brechas entre las políticas sociales y la práctica cotidianas proveen una oportunidad para identificar una problemática que requiere ser estudiada mediante el mapeo de prácticas institucionales locales y la forma en que éstas se coordinan extra-localmente (Ng et al., 2017; Parada et al., 2011; Suazo et al., 2020; Villeda-Erazo, 2018). De hecho, la brecha aludida entre lo que se dice oficialmente desde los discursos institucionales y las realidades cotidianas de aquellos que participan en las actividades del sistema de protección constituyó la problemática que proveyó guía a los diferentes estudios presentados en los capítulos de este libro. Aunque dicha disyuntiva está presente y es reconocida por los diferentes actores, aún no ha sido sistemáticamente estudiada. Al contrario, los actores institucionales que conforman los sistemas de protección continúan hablando y discutiendo como si dichas disyuntivas no se encuentran presentes.

Siguiendo las premisas de la *EI* desarrolladas por Pence, (1997, 2021), Pence & McMahon (2003) y Praxis internacional (2005), las entrevistas y revisiones de textos institucionales tuvieron como premisa entender los siguientes elementos: Reglas y Regulaciones (leyes, reglamentos, estándares institucionales); Prácticas Administrativas (cómo los profesionales implementan las leyes, reglamentos y estándares; usan textos y actividades); Recursos Disponibles (todo lo necesario para cumplir con las responsabilidades asignadas a la institución); Conceptos y Teorías (lenguaje, categorías, teorías, supuestos, marcos ideológicos que las instituciones elaboran para que los profesionales piensen, hablen y escriban sobre casos recibidos). Vínculos o Relaciones (internos a la institución e interinstitucionales); Responsabilidad (qué responsabilidad asumen las familias, los profesionales y la propia institución); Educación y Formación (la manera en que las diferentes disciplinas que justifican las prácticas del sistema forman a sus profesionales). Tener todos estos elementos nos permitió elaborar un mapa de prácticas y establecer relaciones entre los diferentes textos que coordinan las acciones de los sistemas de protección de la niñez en la región (Pence, 2021, pp.

484-489; Pence & McMahon, 2003; Praxis International, 2005).

El propósito de las entrevistas fue hacer preguntas sobre cómo los profesionales llevan a cabo su trabajo. Se indagó principalmente acerca del “qué” y el “cómo”, evitando preguntas relacionadas con el “por qué”, ya que estas últimas generan respuestas desde los discursos oficiales, que es lo que la *EI* precisamente quiere evitar. Ésta está más interesada en cómo funcionan las cosas y cómo han sido organizadas dentro de una institución particular, es decir, conocer qué es lo que realmente está pasando dentro de los sistemas de protección (Høgsbro, 2020; Kearney et al., 2019; Praxis International, 2005; Smith, 1987; Suazo et al., 2020; Villeda-Erazo, 2018).

El hacer preguntas es un proceso iterativo, por lo que durante el proceso de indagación se hacen preguntas generales tales como las que se presentan a continuación, y los investigadores, basados en las respuestas recibidas por parte de los entrevistados, van elaborando preguntas más específicas:

1. ¿Cómo podría describir que es un día típico en su trabajo?

2. ¿Cuáles su rol en la organización? Y, ¿cómo se lleva a cabo?
3. Cuando la familia entra en contacto con su organización, ¿qué es lo pasa?
4. ¿Podría describir los pasos que usted realiza en su trabajo cotidiano?
5. ¿Quién toma la decisión sobre si la familia es elegible para recibir sus servicios?
6. ¿Cómo se decide qué acción tomar? ¿Qué pasos se toman para determinar cuál es la mejor acción para proteger al niño, niña o adolescente?
7. ¿Dónde se lleva a cabo la entrevista con la familia?

Durante este proceso, es importante evitar lo que Smith (2005) denomina 'captura institucional' que consiste en tratar los conceptos y discursos institucionales como descripción de la experiencia, en lugar de tratarlos como organizadores de la experiencia. La *EI* trata de explorar las relaciones de regulación social dentro de las instituciones, pero trascendiendo los discursos institucionales. Es importante reconocer el riesgo de que los procesos institucionales transforman experiencias, acciones concretas y locales en "formas

estandarizadas de acciones organizacionales; de esta manera, las actividades locales adquieren un carácter generalizado" (Grahame, 1998, p. 352).

Por ejemplo, cuando se le preguntó a una psicóloga que explicara cómo verificaba o confirmaba los hechos descritos de una adolescente que ha sido abusada sexualmente, la respuesta fue la siguiente: "*yo entrevisto a la adolescente, le hago preguntas de lo que sucedió, la observo y hago una evaluación de emociones y determino el daño emocional que la adolescente experimentó y luego hago mi reporte para la fiscalía*". Esta respuesta representa la captura institucional. El profesional usa conceptos y lenguaje que son parte del discurso institucional y de su disciplina, no una descripción de las acciones que se llevan a cabo durante la interacción con el usuario del sistema. Conceptos tales como "entrevistar", "observar", "hacer una evaluación", "determinar el daño emocional", están implícitos en la labor de este profesional dentro del sistema de protección y no es una descripción de las prácticas concretas. Las preguntas que haría un etnógrafo institucional continuarían de la siguiente manera: ¿Podría describir en qué consiste la entrevista? ¿Qué tipo de preguntas le hace usted a la adolescente? En el contexto de sus responsabilidades

¿dónde se encuentra el hacer entrevistas? ¿Qué es una evaluación de daño emocional? ¿Qué tipo de conocimiento se necesita tener para hacer estas evaluaciones? ¿Qué acciones realiza para llevar a cabo esta "evaluación"? ¿Existen parámetros a tomar en cuenta durante la evaluación? ¿Podría compartirlos? ¿Existe algún formato o documento estandarizado que guía lo que usted tiene que tomar en cuenta en su reporte? (Parada et al., 2011)

En otro contexto institucional se le preguntó a la trabajadora social (o al fiscal en algunos contextos) que describa los pasos que sigue para determinar la información que proveyó una escuela con respecto a un posible abuso sexual.

Bueno, nosotros determinamos la elegibilidad de la familia usando un documento llamado "espectro de elegibilidad" que nos permite determinar, basado en la información recibida de la familia, si requiere atención del sistema de protección. Hacemos visitas y verificamos basados en el balance de probabilidades, si el maltrato realmente sucedió y el nivel de riesgo dentro del contexto familiar.

Una vez más, esta respuesta no es una descripción etnográfica de

lo que el profesional realmente hace. Ella contestó utilizando conceptos institucionales tales como "elegibilidad," "verificar," "balance de probabilidades" o "nivel de riesgo". Cuando ella indica que "verificamos basado en el balance de probabilidades" y "nivel de riesgo", una vez más, la respuesta es lo que Smith (2005) entiende como captura institucional, lo que significa que el lenguaje institucional que se está utilizando está basado en discursos aceptados como "verdad" para explicar "lo que realmente pasa" o la forma en que trabaja el profesional, omitiendo describir las prácticas invisibles que implican la "verificación". Es una captura institucional que confunde lenguaje institucional con descripciones de prácticas. Para poder contrarrestar esta situación, es necesario plantear preguntas tales como ¿Qué es lo que hace cuando verifica? ¿Cuáles son los pasos y qué es lo que la profesional toma en cuenta para poder determinar que la información obtenida pueda ser aceptada por la institución? ¿Qué estándares se utilizan para determinar qué elementos de la información es importante? Se habla de un documento con un "espectro de elegibilidad", ¿podría describir ese documento?, ¿quién está autorizado para utilizarlo?, ¿cómo se usa ese documento?, cuando el profesional lo lee, ¿qué pasos

debe seguir?, ¿qué acciones rige ese documento? Las respuestas a estas preguntas nos pueden ayudar a comprender cómo las actividades realizadas por los profesionales de los sistemas de protección están organizadas, y visibilizar las relaciones de regulación social (*ruling relations*) que coordinan la interacción de los trabajadores y los usuarios de los servicios, así como las formas de trabajo que se establecen para cumplir el mandato oficial de dicha institución. Por consiguiente, es importante desarrollar una descripción de las acciones que permita conocer lo que ocurre en la realidad más allá de los discursos institucionales.

El rigor metodológico de la *EI* se determina tomando en cuenta si las descripciones de las experiencias observadas proveen a los informantes de una representación “auténtica” de lo que implica trabajar en sus organizaciones. También se toma en cuenta el nivel de credibilidad de la información presentada, es decir, que ésta refleje el vínculo entre el conocimiento cotidiano y las relaciones de regulación social (Campbell & Gregor, 2002; Nilsen & Steen-Johnsen, 2020). Una vez que el investigador inicia el estudio en la cotidianidad (*everyday actualities*) a través de entrevistas, observaciones, análisis de textos o, muchas veces, a través de la propia

reflexión, es necesario mover la investigación hacia la indagación de los procesos de coordinación de las actividades. Es importante ir más allá de lo que la gente sabe para explorar y visibilizar cómo sus actividades están conectadas con las acciones de otros actores. Esta coordinación no es autoevidente y se necesita visibilizar (Kearney et al., 2019; Smith, 2005).

Es por este motivo que los mapas institucionales son importantes como parte de la *EI*, ya que permiten visibilizar las distintas “formas en que se coordina y regula la cotidianidad engancho a las personas a formas extralocales de redes de acciones” (Lane et al., 2010, p. 3). Los mapas institucionales nos permiten elaborar y visibilizar la cadena de acciones cotidianas que constituyen parte de las relaciones de regulación social (*ruling relations*), y pueden servir como instrumentos conceptuales que nos ayuden a observar las diferentes formas de trabajo y de coordinación dentro de las instituciones (DeVault, 2014).

La idea de mapear los procesos institucionales es visualizar la complejidad de dichos procesos de tal manera que nos permita identificar aquellas actividades que permanecen invisibles pero que son importantes para llevar a cabo las responsabilidades institucionales (Smith & Turner,

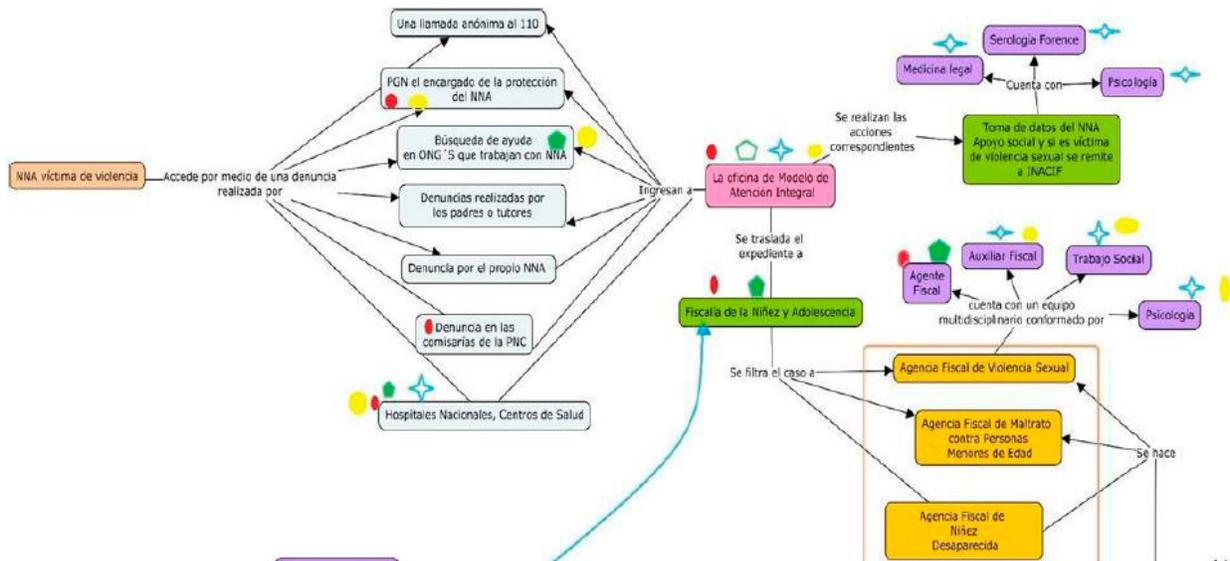
2014; Turner, 2006). También proveen de una descripción sobre cómo las organizaciones establecen físicamente el espacio que les permite llevar a cabo sus funciones y las implicaciones de dichos espacios. Por ejemplo, ¿cuál es la consecuencia de que el espacio donde se concentran las actividades de protección en Honduras permanezca centralizado en la capital, aunque oficialmente se indique que proveen servicio a nivel nacional? (Suazo et al., 2020).

Por otra parte, es necesario señalar que el mapa desarrollado desde la perspectiva de la *EI* no es lo mismo que las rutas críticas u organigramas de las instituciones, como generalmente son descritos en los documentos oficiales. Estos organigramas pueden ser un buen punto de entrada para desarrollar los mapas institucionales desde la perspectiva de la *EI*. Sin embargo, el propósito de los mapas institucionales es poder describir las relaciones de regulación social que influyen en la cotidianidad de aquellos que trabajan en los diferentes espacios de las instituciones, a su vez, nos permiten visualizar cómo se encuentra organizada la lógica de las actividades extra localmente, y cómo los distintos intercambios procesales (*Processing interchanges*) siguen una lógica que permite regular las actividades

de los usuarios y los profesionales que proveen los servicios de protección (Høgsbro, 2020; Parada et al., 2011; Pence, 1997; Smith & Turner, 2014; Villeda-Erazo, 2018). Si se observa los dos ejemplos de mapas de Villeda (2019) y Suazo et al., (2020) estos reflejan actividades que permiten seguir el caso en las distintas partes de las instituciones y cómo estas se conectan cuando llevan a cabo sus intercambios procesales. Los mapas presentan acciones a nivel intermedio, cada una de las acciones pueden mapearse aún con más detalles; por ejemplo, qué acciones se toman cuando menciona que “accede a una denuncia realizada por” alguien (ver Figure 2) y contestar preguntas tales como, ¿quién recibe la denuncia? ¿Qué constituye una denuncia?”, “¿qué se hace para poder entender lo que se denomina con “denuncia?”

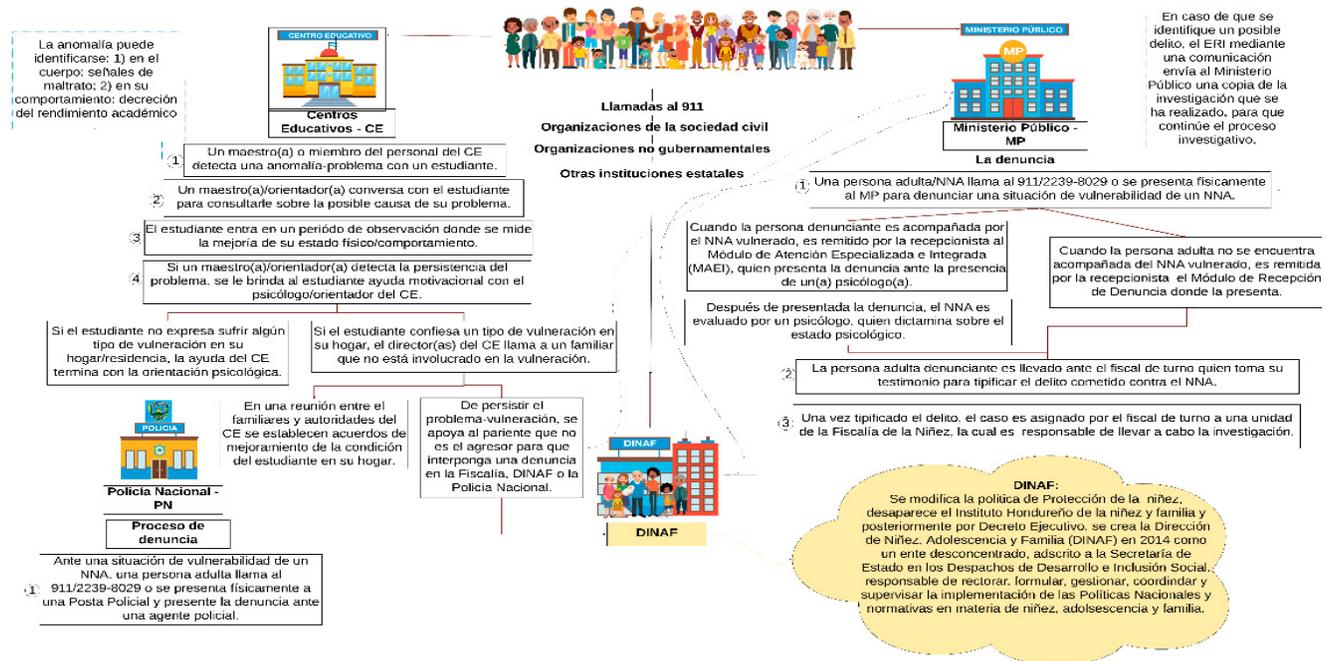
Pero a la misma vez, estos ejemplos de mapas nos presentan las relaciones extra locales que organizan cada acción y la relación que el sistema de protección (La Oficina de Modelo de atención Integral en Guatemala y DINAF en Honduras) tiene con otras instituciones como la Fiscalía de la Niñez en Guatemala y Ministerio Público en Honduras (Suazo et al., 2020; Villeda, 2018).

Figura 1.2. Mapeo de prácticas institucionales en el Sistema de Protección de la Niñez en Guatemala



Fuente: (Villeda, 2018, p. 36)

Figura 1.3. Mapeo de prácticas institucionales en el Sistema de Protección de la Niñez en Honduras



Fuente: (Suazo et al., 2020, p. 12)

Análisis de textos como coordinadores de prácticas

Turner (2006) nos recuerda el importante rol que los textos (documentos impresos, digitales, legales, etc.) juegan en la organización de las actividades, y lo que se requiere de un etnógrafo institucional para poder visibilizar cómo es que organizan extra localmente las cotidianidades de los profesionales y usuarios, así como el trabajo que ambos necesitan ejecutar para cumplir con las expectativas que las instituciones requieren de ambos.

El interpreta y enfatiza el uso de textos con la idea de entender la coordinación de las subjetividades, consciencias, actividades y las relaciones entre las personas, en lugar de basarse en la ontología de lo social tal como se encuentra organizada y producida por motivaciones de individuos (Smith & Turner, 2014: loc 193; Turner, 2006).

Los textos de regulación social tienen mensajes que muchas veces son invisibles ante una primera lectura, pues se basan en discursos de disciplinas (derecho, sociología, antropología, psicología)

y también se relacionan con las políticas de regulación social -lo que Smith (2005) describe como 'textos maestros' (*master texts*) por ejemplo la Convención de Derechos del Niño puede ser considerado un texto maestro. Sin embargo, para que dichos textos maestros ejerzan su influencia o regulación necesitan ser interpretados localmente. "Cómo se interpretan los textos de regulación social a nivel local es tan importante como los procesos regulatorios" mismos (Hogsbro, 2020, p. 45). Ver figura 1.

El quehacer institucional cotidiano se interrelaciona con los discursos profesionales que reducen complejos problemas sociales a una serie de acciones institucionales que permitan proveer cierta respuesta a dichos problemas (Hogsbro, 2020). Las prácticas para llevar a cabo la función institucional son reguladas por ciertas formas estandarizadas que deben reflejar lo que, de acuerdo con los discursos disciplinarios, es una función y práctica adecuada para un proceso de intervención. Recordemos una vez más que para la El el propósito de la investigación es examinar la brecha entre lo que la gente experimenta cotidianamente y el mundo construido por las instituciones que refleja teorías, conceptos, ideología, creencias y conocimientos que se materializan en texto y formularios administrativos y legales (Smith

2001), tomando en cuenta que “para la EI los textos son el objeto material que une lo real con lo discursivo” (Torrissplass & Paulsen, 2020, p. 66).

Los textos y discursos interactúan como procesos de regulación institucional. Regulan el proceso en su quehacer cotidiano para convertir las experiencias vividas, por ejemplo, por niños, niñas y adolescentes, en un ‘caso institucional’. Es decir, se lleva a cabo el ‘circulo ideológico institucional que constituye el modo en que los profesionales piensan, la forma de usar cierta terminología, cómo describen problemas sociales, comunitarios o familiares, determina qué tipo de acciones y prácticas se utilizarán dentro de los contextos institucionales (Høgsbro, 2020, p. 34; Smith, 1990b). Pero el pensar de los profesionales dentro de las instituciones no surge de la nada, sino que es el resultado de fundamentos sociológicos, antropológicos, psicológicos, psiquiátricos y legales. Estas interpretaciones disciplinarias se convierten en las fuentes epistemológicas (o ideológicas) que organizan la forma de pensar de los profesionales dentro de los organismos institucionales, y definen qué actividades se consideran importantes, qué acciones se enfatizan y cuáles se descartan (Fairclough, 2003; Høgsbro, 2020, p. 75). De igual

manera, las interpretaciones disciplinarias definen si los problemas de las personas que se presentan en la institución se atribuyen a situaciones sociales o dificultades individuales. A pesar de dichas influencias discursivas y disciplinarias, los profesionales no necesariamente están conscientes de las relaciones o del modo en que las intervenciones tienen bases epistemológicas o ideológicas y que “discurso y práctica son ambos el producto de estructuras y productores de estructuras” (Fairclough, 2015, p. 69).

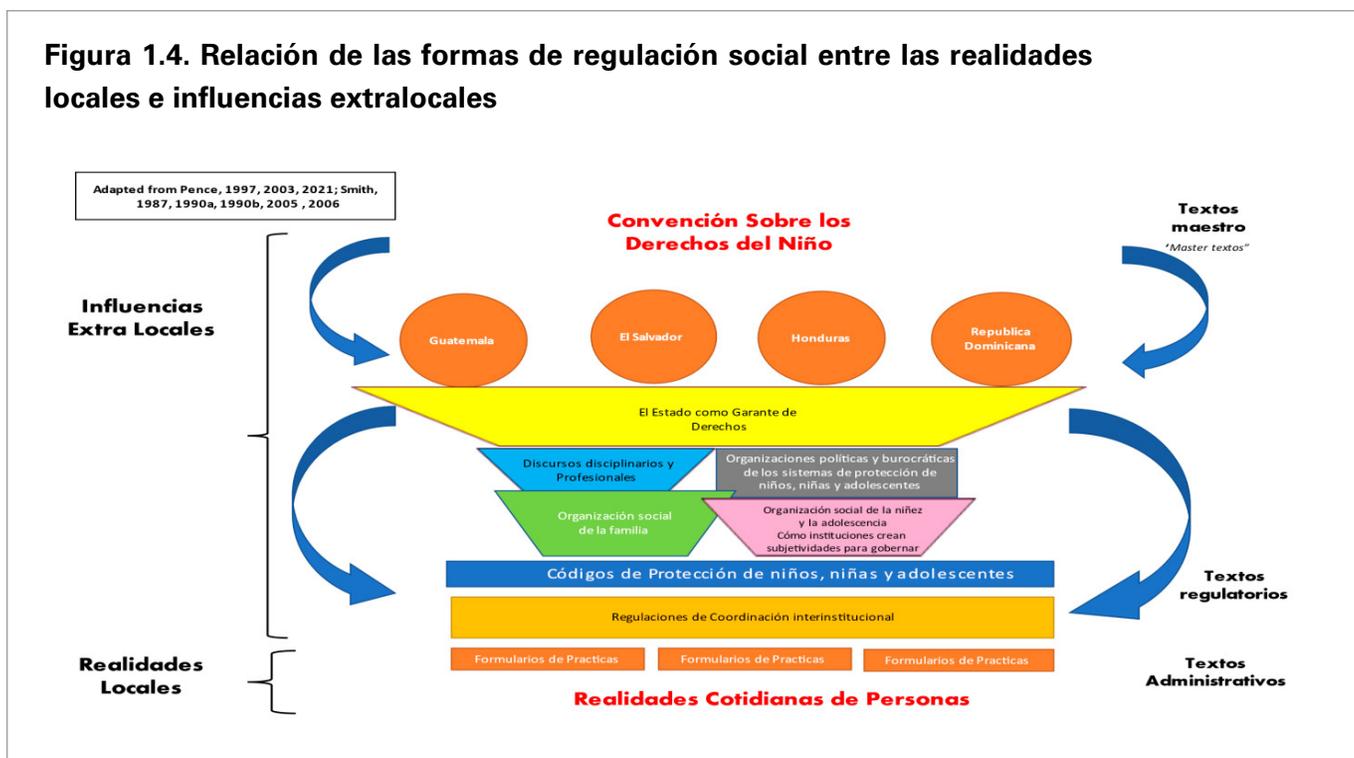
La EI se propone hacer visible a través del mapeo y del análisis de textos cómo estos reflejan discursos de las ciencias sociales o médicas que sirven como base del conocimiento que es aceptable o rechazable. El proceso de mapeo se hace basándose en prácticas cotidianas (fuera de las capturas institucionales como se discutieron anteriormente), pero también en la forma como los textos regulan dichas prácticas tanto local como extra-localmente. Al tomar en cuenta la intersección del conocimiento y poder reflejada en varios componentes analizables en textos y discursos, encontramos la integración de las relaciones de regulación social (*ruling relations*) tanto local como extra localmente; identificamos también la posición de los sujetos dentro de los discursos

que sostienen el conocimiento aceptado institucionalmente y, finalmente, las experiencias que pueden ser conocidas tanto externamente, como dentro del orden de regulación impuesta por discursos institucionales y disciplinarios (Smith, 1990b, 1999).

Cuando se lleva a cabo un análisis de textos, se toman en cuenta los siguientes elementos para su indagación: Primero, se considera

cómo los textos de regulación institucional (social) definen lo que es importante y qué se requiere para que las instituciones intervengan. Por ejemplo, si se definen problemas de violencia contra niños, niñas y adolescentes puramente a nivel psicológico, se pondrá mucha atención en tratar formas de maltrato infantil o de violencia contra las mujeres como aspectos de disfunción familiar o de problemas de salud mental.

Figura 1.4. Relación de las formas de regulación social entre las realidades locales e influencias extralocales



Este tipo de discursos ayudan a desarrollar evaluaciones psicosociales que enfatizan lo individual y familiar. Un proceso similar ocurre cuando se interpreta el maltrato denunciado desde

una concepción puramente legal de derechos de niños, niñas y adolescentes.

Segundo, los textos desarrollan esquemas y articulan nociones

y prácticas que aíslan las características del acontecimiento reportado, permitiendo a la institución definir el 'problema' que será el objeto de su intervención. Tomando en cuenta que las categorías institucionales son construidas socialmente para poder cumplir con la responsabilidad asignada, estas categorías existen como ideas o representaciones que son introducidas en los procedimientos institucionales. Por lo tanto, las consideraciones institucionales son ideológicas en el sentido de que las prácticas locales deben ser organizadas de tal manera que reflejen las formas institucionales (Grahame, 1998; Nilsen, 2017). Por ejemplo, mientras que las instituciones de protección definen a ciertos adolescentes como sujetos cuyos derechos han sido violentados, las instituciones de carácter judicial los conciben como adolescentes en conflicto con la ley. Tercero, una vez que se ha construido el sujeto de intervención y los discursos para justificar dicha intervención, se desarrolla una coordinación entre los procesos de intervención y las prácticas institucionales.

El cuarto elemento es explicar cómo los recursos, tanto financieros como humanos, son prioritarios o importantes de acuerdo con el mandato de la institución. En quinto lugar, se encuentra el tipo

de educación y entrenamiento que las instituciones consideran importantes para desarrollar y llevar a cabo las intervenciones. En otras palabras, educación técnica o profesional que se especialice en la protección de niños, niñas y adolescentes. En este sentido, es importante observar y visibilizar cuáles son las habilidades, conocimientos y experiencia requeridas para poder llevar a cabo el mandato de cualquier institución. Finalmente, se toma en cuenta cómo se definen las funciones o mandato institucionales y qué discursos legitiman la organización de dichas funciones para llevar a cabo las intervenciones, cómo se asignan responsabilidades y de qué manera se determina la autoridad institucional. Es importante explorar por qué ciertas instituciones de protección de niños, niñas y adolescentes, por ejemplo, organizan las responsabilidades de la institución separando los aspectos criminales de los de protección, mientras que en otras las prácticas están organizadas a través de aspectos puramente legales. Se necesitan hacer preguntas que nos permita clarificar ¿Quién es el profesional encargado de hacer investigaciones sobre abuso y maltrato infantil?, ¿miembros de la comunidad (juntas locales), fiscales o trabajadores sociales? ¿Cuáles son las relaciones entre diferentes profesionales,

tales como abogados, trabajadores sociales, psicólogos o trabajadores comunitarios? (Høgsbro, 2020, pp. 76-80; Nilsen, 2017; Parada et al., 2011; Praxis International, 2005; Smith, 1987, 1990a, 2001; Suazo et al., 2020; Villeda-Erazo, 2018).

Son los textos institucionales que permiten que surja el círculo ideológico institucional (Smith, 1990, 1999), que crea y reconstruye hechos y eventos basados en los discursos aceptados e incorporados dentro de las prácticas de las organizaciones. Este círculo ideológico crea sujetos o subjetividades que permite a la institución poder regularlos a través de discursos y textos. Los elementos que son parte de este círculo ideológico transforman la vida cotidiana de los usuarios en 'casos' a ser regulados por las instituciones. La situación de las familias, niños, niñas o adolescentes que experimentan algún tipo de violencia que requiere respuesta, es reconstruida textualmente como 'la realidad vivida', que es el primer punto de contacto de las familias con los organismos de protección. Esta reconstrucción no necesariamente implica que se esté hablando de las experiencias reales de la familia, niños, niñas o adolescentes. La historia descrita por los usuarios ha sido transformada en un 'caso' a intervenir, utilizando 'la organización social e institucional' del sistema

para reorganizar los hechos. Esta organización social se refleja en el uso de leyes, discursos, textos o documentos administrativos que permiten el proceso de construcción de hechos (una 'facticidad'). Como resultado de las prácticas que permiten dicha reconstrucción se crea un 'expediente' que, en última instancia, es una construcción (de 'facticidad') que se convierte en fuente de información de las experiencias de los usuarios ante los ojos de la institución, o, en otras palabras, se da una construcción de 'hechos facticos' reconocidos por la institución. Estos expedientes contienen información que sirve de base para posibles respuestas oficiales de la propia institucionalidad.

El siguiente elemento en la construcción de esta facticidad a tomar en cuenta, es cómo y quién está autorizado para leer o interpretar la información del expediente. En este sentido, es importante recordar lo que Pence (1997, 2021) y Pence & McMahon (2003) llama intercambios procesales (process interchange), lo que se refiere a las diversas acciones que un trabajador realiza con un texto o formulario administrativo y que luego transfiere al siguiente profesional, quien a su vez realiza sus propias acciones, redirige el documento a otro profesional, y así sucesivamente. La lectura de

expedientes también es un proceso organizado institucionalmente, los profesionales, a través de las responsabilidades que le son otorgadas, tienen cierta autoridad para interpretar o leer la información que constituye el expediente. El fiscal o el abogado leen el componente legal del expediente con vistas a reelaborar la información de tal manera que coincida con las expectativas de los jueces, quienes tienen una forma estructurada de organización de expedientes y esperan cierto lenguaje legal que siga instrucciones claramente establecidas. Lo mismo ocurre cuando el médico que evalúa a los niños, niñas o adolescentes, toma cierta información para hacer una evaluación y transfiere el documento a aquellos también encargados de reconstruir, leer e interpretar documentos. Cuando un juez de familia 'lee lo que realmente pasa' verdaderamente está leyendo una historia que ha sido construida, reconstruida, leída y discutida a diferentes niveles institucionales que muchas veces varía de lo que las familias expresaron originalmente.

Discusión

En este capítulo hemos tratado de presentar las premisas principales de la Etnografía Institucional como método de indagación. Presentando los conceptos principales que

servieron de base a la mayoría de los capítulos del libro. Varios aspectos discutidos se utilizaron en cada capítulo, tales como análisis de políticas sociales, mapeo de prácticas, discusión de protocolos de práctica o estándares que guían las prácticas de los diversos sistemas de protección de niños, niñas y adolescentes en los países de Centroamérica y República Dominicana. Tomando en cuenta las observaciones hechas por Smith (2006) y Mykhalovskiy et al. (2021), de evitar el desarrollar una ortodoxia de una El rígida y cerrada a la colaboración con otras fuentes metodológicas, este libro hace uso de diferentes formas de análisis de las prácticas institucionales que determinan las formas de proveer protección a niños, niñas y adolescentes en la región. Los autores de los capítulos han enfatizado cómo las relaciones de regulación social se aplican e influyen el quehacer cotidiano. Han discutido cómo conexiones y coordinaciones extra locales afectan las prácticas institucionales implementadas localmente en cada región y país. Se llevó a cabo un análisis de un proceso complejo de relaciones sociales que coordinan el trabajo de las personas (Smith, 2005).

Recordando siempre que las prácticas institucionales son implementadas localmente

pero son diseñadas y reguladas extra-localmente (Mykhalovskiy et al., 2021; Smith, 2006). Procurando esfuerzos por usar la EI de forma flexible, los autores partieron de lo que las personas hacen y cómo lo hacen, es decir, de las actividades que se desenvuelven en las instituciones, pero al mismo tiempo, exploran el lenguaje y discursos para poder visualizar la actividad que se oculta detrás del lenguaje institucional. Esto implica explorar aquellas experiencias que son al mismo tiempo objetivadas e invisibilizadas a través de dichos discursos institucionales. Haciendo visible que muchas veces las prioridades de las instituciones (legales, educativas, protección de niñez) adquieren mayor relevancia en los discursos sobre las necesidades y derechos que pretenden proteger, a pesar de que dichas instituciones han sido creadas precisamente para llevar a cabo esas funciones (Sadusky et al., 2010).

Bibliografía

- Borracci, M. L. (2014). *El poder en escena: Una investigación etnográfica en la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires* XI Congreso Argentino de Antropología Social, Rosario, <https://www.academica.org/000-081/549>
- Campbell, M. L. (2016). Intersectionality, Policy Oriented Research and the Social Relations of Knowing. *Gender, Work & Organization*, 23(3), 248-260. <https://doi.org/10.1111/gwao.12083>
- Campbell, M. L., & Gregor, F. M. (2002). *Mapping social relations: a primer in doing institutional ethnography*. Garamond Press.
- De Montigny, G. (1995). *Social working: an ethnography of front-line practice*. University of Toronto Press.
- De Montigny, G. (2014). Doing Child Protection Work. In S. Dorothy E & T. Susan Marie (Eds.), (pp. 173). University of Toronto Press. <https://doi.org/10.3138/j.ctt6wrfgj.14>
- DeVault, M., & McCoy, L. (2006). Institutional ethnography: Using interviews to investigate ruling relations. In D. Smith (Ed.), *Institutional ethnography as practice* (pp. 15-44). Rowman & Littlefield.
- DeVault, M. L. (2014). Mapping Invisible Work: Conceptual Tools for Social Justice Projects. *Sociological forum (Randolph, N.J.)*, 29(4), 775-790. <https://doi.org/10.1111/sof.12119>
- Eveline, J., Bacchi, C., & Binns, J. (2009). Gender Mainstreaming versus Diversity Mainstreaming: Methodology as Emancipatory Politics. *Gender, work, and organization*, 16(2), 198-216.

- <https://doi.org/10.1111/j.1468-0432.2008.00427.x>
- Fairclough, N. (2003). *Analysing discourse: textual analysis for social research*. Routledge.
- Fairclough, N. (2015). *Language and Power*. Routledge
- Grahame, P. R. (1998). Ethnography, Institutions, and the Problematic of the Everyday World. *Human Studies*, 21(4), 347-360. <https://doi.org/10.1023/A:1005469127008>
- Griffith, A. I., & Smith, D. E. (2014). *Under new public management: institutional ethnographies of changing front-line work*. University of Toronto Press.
- Høgsbro, K. (2020). *How to Conduct Ethnographies of Institutions for People with Cognitive Difficulties*. Taylor and Francis. Kindle Edition.
- Jiron Martinez, P., Orellana Aguila, N., & Imilan, W. (2018). Etnografía institucional como aproximación al habitar cotidiano. *Revista Temas Sociológicos* 23, 30.
- Kearney, G. P., Corman, M. K., Hart, N. D., Johnston, J. L., & Gormley, G. J. (2019). Why institutional ethnography? Why now? Institutional ethnography in health professions education. *Perspectives on Medical Education*, 8(1), 17-24. <https://doi.org/10.1007/s40037-019-0499-0>
- Klostermann, J. (2020). Investigating the organizational everyday: a critical feminist approach. *Culture and Organization*, 26(4), 269-283. <https://doi.org/10.1080/14759551.2019.1576681>
- LaFrance, M. (2019). *Institutional Ethnography: A Theory of Practice for Writing Studies Researchers*. Utah State University Press.
- Lane, A., McCoy, L., & Ewashen, C. (2010). The textual organization of placement into long-term care: issues for older adults with mental illness. *Nursing Inquiry*, 17(1), 3-14. <https://doi.org/10.1111/j.1440-1800.2009.00470.x>
- Lara-Aldave, S., & Vizcarra-Bordi, I. (2008). Políticas Ambientales-forestales y capital social femenino mazahua. *Economía, Sociedad y Territorio*, VIII(26), 38.
- Lund, R. (2012). Publishing to become an "ideal academic": An Institutional Ethnography and a Feminist Critique. *Scandinavian journal of management*, 28(3), 218-228. <https://doi.org/10.1016/j.scaman.2012.05.003>
- Lund, R. (2020). The social organisation of boasting in the neoliberal university. *Gender and Education*, 32(4), 466-485. <https://doi.org/10.1080/09540253.2018.1482412>
- Lund, R., & Nilsen, A. C. E. (2020). Introduction. In R. Lund & A.

- C. E. Nilsen (Eds.), *Institutional ethnography in the Nordic Region* (pp. 3-19). Routledge.
- Malachowski, C., Skorobohacz, C., & Stasiulis, E. (2017). Institutional Ethnography as a Method of Inquiry: A Scoping Review. *Qualitative Sociology Review* 13(4).
- Medeiros Fernandes, L., & Alvarez Sanz, P. (2016). Los trastornos mentales comunes y la medicalización: Una perspectiva a partir de la etnografía institucional. *REvista San Gregorio*, 12(Agosto), 7.
- Mykhalovskiy, E., Hastings, C., Leigha Comer, L., Gruson-Wood, J., & Strang, M. (2021). Teaching Institutional Ethnography as an Alternative Sociology In P. Luken & S. Vaughan (Eds.), *The Palgrave Handbook of Institutional Ethnography* (pp. p. 85-109). Springer International Publishing.
- Ng, S. L., Bisailon, L., & Webster, F. (2017). Blurring the boundaries: using institutional ethnography to inquire into health professions education and practice. *Medical Education*, 51(1), 51-60. <https://doi.org/10.1111/medu.13050>
- Nilsen, A.-C. E. (2021). Professional Talk: Unpacking Professional Language. In P. Luken & S. Vaughan (Eds.), *The Palgrave Handbook of Institutional Ethnography* (p. 512). (pp. 512-534). Springer International Publishing. Kindle Edition. . <https://doi.org/10.1007/978-3-030-54222-1>
- Nilsen, A. C. E. (2017). When texts become action. The institutional circuit of early childhood intervention. *European Early Childhood Education Research Journal*, 25(6), 918-929. <https://doi.org/10.1080/1350293X.2017.1380887>
- Nilsen, A. C. E., & Steen-Johnsen, T. (2020). The early childhood care and development mission and the institutional circuit of evidence. *Journal of Early Childhood Research*, 18(1), 84-98. <https://doi.org/10.1177/1476718X19860558>
- Parada, H. (2002). *The restructuring of the child welfare system in Ontario: A study in the social organization of knowledge* (Publication Number Dissertation/Thesis) ProQuest Dissertations Publishing].
- Parada, H. (2004). Social Work Practices within the Restructured Child Welfare System in Ontario: An Institutional Ethnography. *Canadian social work review*, 21(1), 67-86.
- Parada, H., Burgos, R., & Salina, P. (2011). *Prácticas Institucionales en el Sistema de Protección de Niños, niñas y Adolescentes: Etnografía Institucional*. Unicef.
- Pence, E. (1997). *Safety for battered women in a textually mediated legal system* (Publication Number Dissertation/Thesis) ProQuest Dissertations Publishing].

- Pence, E. (2021). The Institutional Analysis: Matching What Institutions Do with What Works for People. In P. Luken & S. Vaughan (Eds.), *The Palgrave Handbook of Institutional Ethnography* (pp. 473-508). Springer International Publishing. Kindle Edition.
- Pence, E., & McMahon, M. (2003). Working from Inside and Outside Institutions: How Safety Audits Can Help Courts' Decision Making Around Domestic Violence and Child Maltreatment. *Juvenile & family court journal*, 54(4), 133-147. <https://doi.org/10.1111/j.1755-6988.2003.tb00092.x>
- Praxis International. (2005). *Praxis Safety & Accountability Audit Toolkit*.
- Rankin, J. (2017a). Conducting Analysis in Institutional Ethnography: Guidance and Cautions. *International Journal of Qualitative Methods*, 16(1), 160940691773447. <https://doi.org/10.1177/1609406917734472>
- Rankin, J. (2017b). Conducting Analysis in Institutional Ethnography: Analytical Work Prior to Commencing Data Collection. *International Journal of Qualitative Methods*, 16(1), 160940691773448. <https://doi.org/10.1177/1609406917734484>
- Restrepo-Espinosa, O. (2014). *Análisis Sociopolítico de los Derechos Sexuales y Reproductivos de Adolescentes en la Formación Media. Una Etnografía Institucional (EI) del Proceso de Renovación Curricular del Programa del Pregrado Médico en la Universidad de Antioquia: 1997-2013* [Universidad de Antioquia]. Bogotá.
- Rosabal-Coto, G. (2016a). La Version de "El Sistema" en Costa Rica: Una perspectiva desde la Etnografía poscolonial institucional. *Epistemus*, 4(2), 27. <https://doi.org/10.21932/epistemus.4.2868.2>
- Rosabal-Coto, G. (2016b). *Music learning in Costa Rica: A postcolonial institutional ethnography*. EDiNexo.
- Sadusky, J. M., Martinson, R., Lizdas, K., & McGee, C. (2010). The Praxis Safety and Accountability Audit: Practicing a "Sociology for People". *Violence Against Women*, 16(9), 1031-1044. <https://doi.org/10.1177/1077801210379374>
- Smith, D. E. (1987). *The everyday world as problematic: a feminist sociology*. University of Toronto Press.
- Smith, D. E. (1990a). *Texts, facts, and femininity: exploring the relations of ruling*. Routledge. <https://doi.org/10.4324/9780203425022>
- Smith, D. E. (1990b). *The conceptual practices of power: a feminist sociology of knowledge*. University of Toronto Press.

- Smith, D. E. (1999). *Writing the Social: Critique, Theory and Investigations*. University of Toronto Press. Springer International Publishing. Kindle Edition. https://doi.org/10.1007/978-3-030-54222-1_5
- Smith, D. E. (2001). Texts and the ontology of organizations and institutions. *Studies in cultures, organizations and societies*, 7(2), 159-198. <https://doi.org/10.1080/10245280108523557>
- Smith, D. E. (2002). Institutional ethnography. In T. May (Ed.), *Qualitative Research in Action* (pp. 17– 52). Sage.
- Smith, D. E. (2004). Ideology, Science and Social Relations: A Reinterpretation of Marx's Epistemology. *European journal of social theory*, 7(4), 445-462. <https://doi.org/10.1177/1368431004046702>
- Smith, D. E. (2005). *Institutional Ethnography: A Sociology for People (Gender Lens)*. AltaMira Press. Kindle Edition.
- Smith, D. E. (2006). *Institutional Ethnography as Practice*. Rowman & Littlefield Publishers. Kindle Edition.
- Smith, D. E. (2009). Categories are not Enough. *Gender & Society*, 23(1), 76-80. <https://doi.org/10.1177/0891243208327081>
- Smith, D. E. (2021). Exploring Institutional Words as People's Practices. In P. Luken & S. Vaughan (Eds.), *The Palgrave Handbook of Institutional Ethnography* (pp. 112-). Springer International Publishing. Kindle Edition.
- Smith, D. E., & Turner, S. M. (2014). Incorporating texts into institutional ethnographies. University of Toronto Press. <https://doi.org/10.3138/j.ctt6wrfgj>
- Smith, G. (1995). Accessing Treatments: Managing the AIDS Epidemic in Ontario. In M. Campbell & A. Manicon (Eds.), *Knowledge Experience and Ruling Relations* (pp. 18-34). University of Toronto Press.
- Suazo, M. L., Cruz, K. A., & Parada, H. (2020). Explorando el sistema de protección de la niñez en Honduras/ Exploring the child protection system in Honduras/Explorando el sistema de protección infantil en Honduras. *Revista latinoamericana de ciencias sociales, niñez y juventud*, 18(2), 1. <https://doi.org/10.11600/1692715x.18207>
- Tartari, M. (2021). IE and Visual Research Methods: An Open-Ended Discussion. In P. Luken & S. Vaughan (Eds.), *The Palgrave Handbook of Institutional Ethnography* (p. 189). (pp. 189-216). Springer International Publishing. Kindle Edition. .
- Torrisplass, A.-T., & Paulsen, B. (2020). Actor Network Theory and Institutional Ethnography: Studying dilemmas in Nordic de-institutionalization practices by combining a material focus with

- everyday experiences. In R. Lund & A. C. E. Nilsen (Eds.), *Institutional Ethnography in the Nordic Region (Routledge Advances in Research Methods)* (pp. 65-75). Routledge.
- Tummons, J. (2010). Institutional ethnography and actor-network theory: a framework for researching the assessment of trainee teachers. *Ethnography and Education*, 5(3), 345-357. <https://doi.org/10.1080/17457823.2010.511444>
- Tummons, J. (2017). Institutional Ethnography, Theory, Methodology, and Research: Some Concerns and Some Comments. In (Vol. 15, pp. 147-162). Emerald Publishing Limited. <https://doi.org/10.1108/S1042-319220170000015003>
- Turner, S. (2006). Mapping Institutions as Work and Texts. In D. E. Smith (Ed.), *Institutional Ethnography as Practice* (pp. 139-161). Rowman & Littlefield.
- Vazquez Dzul, G. (2017). La etnografía institucional: alternativa metodológica en la investigación educativa *Construcción Ciudadana de lo Público XLVII(2)*, 21.
- Villeda-Erazo, B. (2018). *Prácticas Institucionales en la Protección de niños, niñas y adolescentes en el Sistema Judicial* Universidad de San Carlos Press.
- Walby, K. (2007). On the Social Relations of Research: A Critical Assessment of Institutional Ethnography. *Qualitative inquiry*, 13(7), 1008-1030. <https://doi.org/10.1177/1077800407305809>
- Yañez, S. (2011). Develando la propuesta de Dorothy Smith: apotes epistemológicos y metodológicos para el abordaje de lo social *Revista Científica de Psicología, Ciencias Sociales, Humanidades y Ciencias de la Salud* 2(1), 15.
- Yañez, S. (2016). *Una reflexión sobre la etnografía institucional como herramienta de análisis feminista* V Encuentro Latinoamericano de Metodología de las Ciencias Sociales, 16 al 18 de Nov. 2016, Mendoza, Argentina http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab_eventos/ev.8607/ev.8607.pdf

Capítulo 2.

Procesos de inclusión en el sistema de protección de niños, niñas y adolescentes

Belia Aydée Villeda

INTRODUCCIÓN

La Convención de los Derechos del Niño, constituyó el mejor avance en la concepción de los derechos de los niños de los últimos 30 años; asimismo, significó un importante desarrollo de los derechos de la infancia y de la adolescencia en países como Guatemala, El Salvador, Honduras y República Dominicana; contextos, donde igualmente se ha avanzado en marcos legales y normativos alineados en la doctrina de protección integral. Sin embargo, es ineludible, desde el enfoque de inclusión, aludir

de forma expresa a la manera en que los derechos de las niñas y niños son o no garantizados en la región.

Treinta años después es necesario cuestionar el discurso de los derechos del niño, porque existen otras concepciones de infancia. Es impostergable incorporar la perspectiva de género desde el marco de la realidad social, económica y cultural que viven los niños, niñas y adolescentes en el ámbito familiar, educativo, comunitario y de justicia.

El artículo 2 de la Convención sobre los derechos del Niño, establece, que:

Los Estados parte respetarán los derechos enunciados en esta Convención y asegurarán su aplicación a cada niño sujeto a su jurisdicción, sin distinción alguna, independientemente de la raza, el color, el sexo, el idioma, la religión, la opinión política o de otra índole, el origen nacional, étnico o social, la posición económica, los impedimentos físicos, el nacimiento o cualquier condición del niño, sus padres o de sus representantes legales. (Convención sobre los derechos del niño, 1989).

Este planteamiento muestra la importancia de fomentar la inclusión y la diversidad, en contextos de desigualdad como problema estructural. En esta materia, se reconoce que estos países han estado anuentes a firmar y ratificar convenios y tratados internacionales con perspectiva de protección integral y de género, los cuales han sido sustanciales en la promoción de una legislación nacional que sirva como marco normativo para atender desde el Estado las necesidades de protección de la niñez. De esta manera, se han realizado esfuerzos para dar un giro a la condición desfavorable que viven las niñas, adolescentes, jóvenes y mujeres en la región. Sin embargo, estos esfuerzos no han sido suficientes:

se necesita una protección social adecuada para los niños, niñas y adolescentes que se centre en atender los patrones de pobreza y vulnerabilidad que les afectan y que parta del reconocimiento de los beneficios a largo plazo al invertir en ellos. Datos de la Comisión Económica para América Latina (Cepal) muestran que Honduras, durante 2013, presentó las condiciones más precarias del istmo centroamericano en cuanto a la pauperización de las niñas, niños y adolescentes jóvenes, dado que al menos 83 de cada 100 niñas, niños y adolescentes (NNA) se encontraron en condiciones de pobreza, le siguió Guatemala, con aproximadamente 78 de cada 100 NNA (en 2014), a su vez Nicaragua y El Salvador con aproximadamente 68 de cada 100 NNA (en 2009) y 52 de cada 100 NNA (durante 2014), respectivamente. A la fecha las condiciones se agudizan.

En el capítulo se analiza la inclusión de los niños, niñas y adolescentes en los sistemas de protección desde el paradigma de la interseccionalidad. Para ello, se tiene como punto de partida la definición y generalidades del concepto, a fin de comprender y digerir el significado y la razón de ser de dicho término y sus consecuencias teóricas. Seguidamente se pretende ver la interseccionalidad desde un enfoque situado en el contexto de

las políticas públicas, programas y acciones que favorecen u obstaculizan la garantía de los derechos en los sistemas de protección de la niñez.

Marco teórico: interseccionalidad

La teoría de la interseccionalidad es un planteamiento teórico y político que ha penetrado las discusiones del ámbito académico, la sociedad civil y los movimientos sociales, así como de organismos internacionales, estableciéndose como la teoría más importante dentro de los estudios feministas y de género en los últimos años (García-Peter & Villavicencio, 2016; Sales Gelabert, 2017). Este enfoque trata de analizar de manera integral “la superposición y el reforzamiento mutuo de las múltiples dimensiones que configuran la opresión, exclusión, discriminación y subalternización de ciertos grupos sociales” (Muñoz-Arce & Larraín-Salas, 2019, p. 157). En contraposición a los enfoques tradicionales tanto del movimiento feminista, que hasta la década del noventa había seguido una agenda de reivindicaciones establecidas principalmente por mujeres blancas, y del movimiento antirracismo, donde la agenda se definía predominantemente por hombres afroamericano,

se propuso la categoría de interseccionalidad para abordar las necesidades particulares de las mujeres afroamericanas, en vista de que los movimientos antes mencionados eran incapaces de reconocer la situación de doble dominación experimentada por ellas (Platero Méndez, 2014). Con los subsecuentes desarrollos teóricos de esta propuesta, el concepto se ha posicionado como un paradigma con el que no solo es posible analizar las razones que generan condiciones particulares de discriminación para las mujeres, sino también para una amplia variedad de grupos vulnerables dentro de la sociedad.

Desde una perspectiva histórica, la interseccionalidad es la culminación de una larga reflexión sobre la conexión entre las múltiples formas de discriminación y exclusión experimentadas por las mujeres. Reflexión que se extiende, según se analice, hasta el siglo XVIII con La declaración de los derechos de la mujer por Olympia de Gauges, o hasta el siglo XIX con la pronunciación del discurso *Ain't I a Woman?* de Sojourner Truth (IIN, 2010a). Sin embargo, el antecedente intelectual más inmediato es señalado por diversas autoras, en la Colectiva del Río Combahee (Platero Méndez, 2014; IIN, 2010a; Sales Gelabert, 2017), organización de la década de los 70' compuesta

por feministas afroamericanas que, junto con el Feminismo Chicano y lésbico, cuestionaron “los vacíos y la falta de reconocimiento que los feminismos hegemónicos habían hecho hasta ese momento sobre la condición de las ‘otras, las diferentes, las marginales’” (García-Peter & Villavicencio-Miranda, 2016, p. 16), y proponiendo hacer “visibles los efectos simultáneos de discriminación que pueden generarse en torno a la raza, el género y la clase social” entre las mujeres (Cubillos Almendra, 2015, p. 121).

Estos cuestionamientos coinciden con la inconformidad mostrada entonces por nuevas corrientes dentro del feminismo global por la invisibilización que el movimiento había hecho de las necesidades de mujeres no occidentales hasta entonces, pensamiento que constituiría el terreno de la tercera ola del feminismo en la década del noventa. La importancia de esta nueva corriente radica en la reivindicación de la diferencia, es decir, de la experiencia particular de mujeres racializadas, del Tercer Mundo o de una sexualidad no heteronormativa (Muñoz-Arce & Larraín-Salas, 2019; García-Peter & Villavicencio, 2016). De acuerdo con Meza Mejía (2018), esta fue una de las condiciones más importantes para que el concepto de interseccionalidad, acuñado

en 1989, se haya diseminado con tanta rapidez en las discusiones feministas.

El concepto fue acuñado por Kimberlée Crenshaw (1991), una abogada y académica afroamericana, quien identificó que las leyes contra la discriminación por género y por raza en los Estados Unidos, abordaban estos problemas de manera separada y, por lo tanto, el sistema judicial no reconocía la experiencia particular de las mujeres afroamericanas; ya que las leyes del país tomaban como referencia de discriminación de género la experiencia de mujeres blancas de clase media, y como referencia de discriminación racial las vivencias de hombres afroamericanos. Creando una situación en que, paradójicamente, la experiencia de discriminación por la *intersección* entre raza y género vivida por las mujeres afroamericanas quedaba sin ser reconocida y, en consecuencia, sin ser abordada. Por lo tanto, Chrenshaw (1991) propuso la categoría de interseccionalidad para abordar la forma en que múltiples sistemas de discriminación interactúan entre sí creando condiciones particularmente desfavorables para las mujeres que se ubican en sus ejes. Particularmente, consideró “explorar las diversas maneras en que la raza y el género se intersectan para dar forma los

aspectos estructurales, políticos y representacionales de la violencia contra las mujeres de color” (Chrenshaw, 1991, p. 1244).

Elaborando de esta forma una perspectiva que ya no habla de la experiencia de una mujer universal, sino de las mujeres, y sus experiencias particulares de opresión, influidas por categorías como la clase, la etnicidad, la raza, la generación, la sexualidad, entre otras (Pontón Ceballos, 217). Esto no quiere decir que dicha experiencia se refiera de manera sumativa a las formas de discriminación susceptibles de vivir por cada una de las identidades contenidas en estas categorías, sino a que la correlación e interdependencia entre las múltiples formas de discriminación o exclusión constituye una experiencia particular para los sujetos que las viven. Por lo que, al analizar una problemática desde un enfoque interseccional, es necesario tener en cuenta cómo las distintas categorías de clase, género, edad, etc. se retroalimentan mutuamente para producir una situación particular de opresión o discriminación. En este sentido, se puede decir que la propuesta interseccional concibe las relaciones sociales como consubstanciales “en la medida en que generan experiencias que no pueden ser divididas secuencialmente sino

para efectos analíticos” (Viveros Vigoya, 2016, p. 8).

Otro concepto de suma importancia para esta teoría es el de “opresiones entrelazadas” o “sistemas entrelazados de opresión”, el cual da cuenta de los contextos en los que las diferentes formas de opresión se llevan a cabo (CRC, 1983, p. 210). Es decir, la riqueza de este marco teórico no radica simplemente en señalar las categorías de identidad (género, edad, raza, habilidades), sino los aspectos sociales (políticas sociales y prácticas institucionales incluidas) que organizan cómo las identidades son conceptualizadas o son entrelazadas como diferentes formas de opresión. Este proceso de reorganización determina cómo personas, grupos y comunidades pueden ser intervenidas (Carastathis, 2016; Chow, 2016; Clark, Matthew, & Burns, 2018; Crenshaw, 1991; Taefi, 2009).

A pesar de que actualmente existan diferentes visiones de referencia para la teoría de la interseccionalidad, un principio comúnmente aceptado por sus diferentes enfoques es que la intersección entre formas de exclusión social es un proceso que ocurre a diferentes niveles de la realidad. Como se indicó anteriormente, Chrenshaw (1991) señaló específicamente tres niveles

en que dicho proceso se desarrolla: interseccionalidad estructural, política y representacional. Donde la interseccionalidad estructural se refiere a la interconexión entre diferentes estructuras de exclusión social, como la pobreza, el desempleo o las barreras del lenguaje, que sirven de trasfondo para explicar la vulnerabilidad de las mujeres frente a determinados tipos de violencia (Chrenshaw, 1991, pp. 1245-1249). El nivel político alude a las formas en que el derecho y las políticas públicas niegan las experiencias de múltiple discriminación de ciertos grupos cuya identidad se encuentra dividida en diversos grupos sociales que, incluso, podrían tener agendas con intereses opuestos (antirracismo, feminismo, indigenismo, etc.). Perpetuando de esta manera la marginalidad de estos grupos dentro de políticas públicas que apuntan a satisfacer las necesidades de un grupo en particular (Chrenshaw, 1991, p. 1252). Finalmente, el nivel representacional permite identificar la construcción cultural de ciertos grupos desfavorecidos, que contribuye a reforzar estereotipos y creencias (Chrenshaw, 1991, Carastathis, 2019; La Barbera, 2017).

Desde la sociología, autoras como Collins (2015, 2017a, 2017b, 2019) han desarrollado una propuesta similar para entender las

dinámicas de poder entre distintos sistemas de opresión, llamada matriz de dominación. Collins (2000) hace una diferenciación entre interseccionalidad y la matriz de dominación, donde “la interseccionalidad se refiere a formas particulares de opresiones que se entrelazan, tales como las intersecciones de raza y género, o de sexualidad y nación.” (p. 18). Sin embargo, cualquier análisis no puede basarse en una sola categoría social, ya que las distintas formas de opresión interactúan diferentemente. Estos entrelazamientos son determinados por la matriz de dominación, que Collins (2000) define como los procesos sociales que organizan estas opresiones, tales como “los dominios de poder estructurales, disciplinarios, hegemónicos e interpersonales” (p. 19).

De acuerdo con esta autora, el dominio estructural es la dimensión macrosocial que establece los factores que regulan el acceso al poder (política, economía, religión); el dominio disciplinario gestiona la opresión surgida del dominio estructural, a través del complejo institucional del Estado y la sociedad civil; el dominio hegemónico se refiere a la validación cultural de los dominios anteriores, mediante creencias, discursos o prejuicios sobre los grupos oprimidos, y, el dominio interpersonal, alude a la

configuración intersubjetiva de las relaciones interpersonales (Cubillos Almendra, 2015; Muñoz-Arce & Larraín-Salas, 2019).

Estas propuestas revelan no solamente las diferentes capas de la realidad en que se manifiesta la interseccionalidad de las formas de opresión, sino también las múltiples miradas que puede adoptar esta teoría para dar cuenta de la realidad. Partiendo de lo expuesto anteriormente, la interseccionalidad puede ser estudiada desde un enfoque macro o micro social (Collins, 2000, 2015, 2019; Viveros Vigoya, 2015), donde el énfasis del análisis recae, o bien en las estructuras e instituciones sociales, o en las interacciones interpersonales en espacios de la vida cotidiana que perjudican de forma particular a ciertos grupos vulnerables (la interseccionalidad misma). Pero también puede adoptar una aproximación objetiva o subjetiva, desde donde se puede estudiar, por un lado, el orden social y las prácticas generadoras de subordinación y discriminación, y por el otro, las creencias, discursos y sentidos en torno a la construcción cultural de grupos subalternizados.

Si bien la propuesta inicial de esta autora recibió una amplia aceptación entre la comunidad académica, y diversos trabajos reconocen elementos metodológicos

comunes, como la necesidad de abordar las desigualdades sociales ya no de una forma simplista, sino adentrándose en la complejidad de relaciones simultáneas de opresión, los desarrollos posteriores han generado diferentes versiones en torno a los supuestos epistemológicos y metodológicos que esta teoría contiene. Por ejemplo, McCall (2005), sostiene que desde la interseccionalidad es posible adoptar tres perspectivas metodológicas que forman parte de un continuum; plantea la posibilidad de utilizar una perspectiva anti-categorial, la cual, desde una visión deconstruccionista, cuestiona el esencialismo implícito en el uso tradicional de categorías como género, raza y clase social, al tiempo que señala que los feminismos hegemónicos dentro de los debates interseccionales, privilegian unas dimensiones de la realidad en detrimento de otras. Así, el uso de “categorías fijas de cualquier cosa es una simplificada ficción social que produce inequidades en el proceso de producir diferencias” (McCall, 2005, p. 1773; Sales Gelabert, 2017).

En segundo lugar, se encuentra el enfoque intra-categorial, que focaliza su atención en grupos usualmente invisibilizados y en las jerarquías que pueden generarse al interior de categorías sociales

generales, para señalar la opresión y resistencia entre subgrupos hegemónicos y marginales (Meza Mejía, 2018). En tercer lugar, el enfoque inter-categorial, concibe las diferentes categorías sociales desde una perspectiva estructural, ya que hace hincapié en la desigual distribución de recursos materiales y simbólicos generada a partir de la relación de estos grupos, “haciendo estas relaciones el centro del análisis” (McCall, 2005, p. 1785; Sales Gelabert, 2017; Meza Mejía, 2018).

Finalmente, es importante mencionar que un principio fundamental de esta propuesta es que no es posible determinar a priori los tipos de relaciones que pueden establecerse entre las múltiples categorías de exclusión o discriminación social, o la preponderancia que pueda tener una sobre la otra. Al contrario, autoras como McCall, (2005), Sales, (2017) y Viveros Vigoya (2015), reconocen que estas condiciones deben descubrirse mediante procesos de investigación en los distintos contextos en los que se realicen estudios desde un enfoque y metodología interseccionales. Esto puede interpretarse como una apertura necesaria, porque las condiciones propias de cada escenario social analizado producen distintas dinámicas que en algunos casos pueden determinar que

unas categorías tengan mayor peso analítico que otras. Hacer lo contrario, sería caer nuevamente en el error que tanto fue criticado al feminismo previo al surgimiento de esta teoría, es decir, universalizar un modelo teórico por encima de las realidades y dinámicas específicas que condicionan la experiencia de los grupos vulnerables.

Collins nos anima a tomar la interseccionalidad como metáfora, ya que hacerlo nos facilita desarrollar una forma de pensar, a través de un “dispositivo cognitivo” (Collins, 2019, p. 29) que se enfoca en las desigualdades sociales dentro de las relaciones de poder. Nos pide que vayamos más allá de los análisis mono-categoricos, concentrándonos en las relaciones de dichas categorías, tales como raza y género, o género, nacionalidad y clase. Estudiar dichas categorías de forma independiente (de forma mono causal) nos proporcionaría un análisis muy diferente al análisis interseccional (Collins, 2019). En este sentido, la autora aboga por usar la interseccionalidad como un proceso heurístico, es decir, encontrando nuevas formas de entender o resolver problemas sociales, hacer nuevas preguntas sobre problemas tradicionales para entenderlos y resolverlos en su manifestación cotidiana. Desde esta perspectiva que se vuelve posible pensar sobre distintas

formas de violencia contra mujeres y niños, niñas y adolescentes en el contexto de instituciones sociales y sus prácticas cotidianas, sean estas del área de la educación, la salud, las redes sociales, entre otras (Collins 2019).

Finalmente, es importante mencionar que el concepto de interseccionalidad ha madurado y continúa siendo objeto de discusión. Nuevas integraciones han sido realizadas, tales como la interseccionalidad decolonial como crítica de la colonialidad de género (Lugones, 2010; Carastathis, 2019). Y su uso continúa expandiéndose a diferentes áreas de las ciencias sociales. Incorporar esta complejidad social en las políticas públicas, no es nada fácil, y lamentablemente hay más ejemplos de abordajes homogeneizadores de grandes grupos de población que muchas veces pasan desapercibido las diferentes relaciones sociales que conforman la vida de los sujetos de dichas políticas. Sin embargo, incorporar este abordaje es posible y mucho más efectivo. Es por ello que, en este capítulo, es nuestra intención entender los procesos de inclusión o exclusión de niños, niñas y adolescentes tanto en el contexto social como en los sistemas de protección desde una perspectiva interseccionales. Al respecto, Cho et.al., (2013) y Collins (2019) nos advierten que el simple uso del

término interseccionalidad y usar la literatura clásica de este enfoque no hace el análisis interseccional; lo importante es desarrollar y adoptar una forma interseccional de pensar sobre las relaciones de poder que afectan los diferentes aspectos de igualdad y de inclusión/exclusión social.

Metodología

Este capítulo está orientado a analizar la inclusión de los grupos vulnerables en los sistemas de protección de la niñez y adolescencia, en el contexto de países con modelos económicos que propician la desigualdad y la exclusión. El estudio es resultado de un proceso de investigación llevado a cabo en instituciones públicas y de sociedad civil, que tienen competencias para implementar las políticas de protección a la niñez y adolescencia. El diseño metodológico se orientó desde la Etnografía institucional, la cual se llevó a cabo en instituciones de los sistemas de protección de los países antes descritos. Asimismo, se recolectaron datos sobre las prácticas cotidianas en los sistemas de protección a partir de entrevistas semiestructuradas llevadas a cabo con profesionales en dichas instituciones, que con sus aportes hicieron posible los resultados de estos procesos.

El presente capítulo, más que hablar acerca de la inclusión de la niñez, como categoría universal en los sistemas de protección, se cuestiona el rol de estos complejos institucionales en satisfacer las necesidades de niños, niñas y adolescentes que experimentan múltiples vulnerabilidades.

La niñez y adolescencia en el contexto de la región

Cuando se habla de procesos de inclusión de los niños, niñas y adolescentes en Centroamérica y República Dominicana es porque evidentemente existen procesos de exclusión social que se materializan en las condiciones sociales y económicas que vive este grupo poblacional.

Estos procesos ocurren en el marco de un modelo económico que propicia la desigualdad y diferentes formas de exclusión, y que se fortalece a través de un Estado que ha sido configurado para garantizar la acumulación de riqueza por medio de políticas orientadas a la acumulación y al despojo. El impulso de la industria extractiva es un ejemplo de ello y una de las piezas fundamentales en la dinámica del sistema de explotación (Oficina de los Derechos Humanos del Arzobispado de Guatemala,

2017, p. 2). Este sistema, al estar usualmente acompañado de problemas como el despojo de tierras, la contaminación ambiental, la explotación laboral, entre otros, manifiesta el impacto perjudicial que puede tener en la dimensión estructural de la sociedad, siendo los niños y niñas pertenecientes a ciertos grupos sociales como los pueblos indígenas o afrodescendientes o residentes del área rural, los más afectados.

UNICEF (2006) considera que un niño o niña está excluido respecto a otros cuando se corre el riesgo de no beneficiarse de un entorno que le proteja contra la violencia, los malos tratos, la explotación, o cuando no tiene las posibilidades de acceder a servicios y bienes esenciales y esto amenace de alguna manera su capacidad para participar plenamente en la sociedad. La institución establece que, quienes excluyen a estos niños pueden ser sus familias, la comunidad, el gobierno, la sociedad civil, los medios de comunicación, el sector privado y otros niños y niñas.

La población de los países analizados es significativamente joven y con una importante diversidad étnica y cultural. Por ejemplo, de los 16.5 millones de habitantes que constituye la población de Guatemala, el 44.66%, son niños,

niñas y adolescentes (Instituto Nacional de Estadística, 2019). Asimismo, Guatemala es uno de los países de América Latina con mayor presencia indígena. Según el XII censo poblacional, el 43.8% de la población es indígena. Siendo los Mayas el grupo étnico con mayor representación al constituir el 41.7% de la población guatemalteca, seguido por los Xinka con 1.8%, los Garífuna con 0.1%, y los Afrodescendiente en 0.2%. Por otra parte, el 56.0% de la población es ladina; y el restante 0.2 son extranjeros.

En relación con El Salvador, que en 2018 registró una población de 6,6 millones de habitantes, la población de NNA constituye el 32.11% (DIGESTYC, 2016). En cuanto a la diversidad étnica, un estudio de 2007 señalaba que 11,488 personas se identificaban a sí mismas como indígenas, entre los cuales se encontraban grupos como los náhuatl, pipil, lencas o cacaopera (Naciones Unidas, 2012).

Honduras, con 9.5 millones de habitantes, tiene una población infantil que representa el 36% (SISNAM, 2020). Los pueblos indígenas y afrodescendientes constituyen entre el 8% y 10% de la población (DINAF; Plan Internacional Honduras, 2015). Entre ellos, existe un total de 331,650 NNA, de los cuales el mayor porcentaje pertenece a la

etnia lenca (65.92%) (UNICEF, 2018, p. 20).

En un contexto donde la niñez y adolescencia en la región vive en condiciones de vulnerabilidad, pertenecer a ciertas categorías sociales, como la población indígena, la comunidad LGTBI+ o personas con discapacidad, representa una doble y hasta triple condición de vulnerabilidad (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2019).

En relación con la niñez perteneciente a una comunidad indígena, organismos como UNICEF (2017) han destacado que:

La pobreza y la desigualdad afectan primordialmente a la población indígena del país; esta situación constituye una de las principales causas de violación a los derechos de la niñez y adolescencia en Guatemala, pues no solo impide que las familias cuenten con mecanismos para proveer una adecuada protección a sus hijos e hijas, sino que implica la falta de acceso estructural a servicios de salud y educación, a espacios de participación ciudadana y a oportunidades de recreación, entre otros (p. 14).

En Honduras, se ha identificado que la trata de personas es un problema que afecta principalmente a las mujeres, niñas y niños. Sin embargo, los pueblos indígenas y afrodescendientes son los más vulnerables, especialmente la niñez misquita (Oficina Internacional de los Derechos del Niño, s.f., p. 24). Esta situación ejemplifica los modos en que diferentes estructuras de opresión se combinan entre sí para generar condiciones adversas para la niñez indígena en la región. Lo cual queda comprobado en el hecho que los indicadores de acceso a ciertos servicios se ven reducidos entre este segmento de la población.

UNICEF Guatemala, respecto a saneamiento refiere que el 47.9% de los hogares no indígenas tienen acceso a un inodoro conectado a una red de drenaje, mientras solo el 25.7% de los hogares indígenas cuenta con este servicio, situación que afecta la salud de las personas y es un derecho relevante de las niñas, niños y adolescentes. Asimismo, la desnutrición crónica, constituye uno de los mayores desafíos para este país centroamericano porque afecta al 34.5% de la niñez no indígena, esta se incrementa

hasta el 61.2% entre la niñez indígena (2017, p. 18).

Este patrón de cómo determinadas categorías sociales se ven obstaculizadas para acceder a los servicios básicos, se repite en otras áreas importantes, como la educación. En Honduras, el 3.12% de las niñas, niños y adolescentes matriculados en el sistema educativo tienen algún tipo de discapacidad, cuyas necesidades especiales no son atendidas (Oficina Internacional de los Derechos del Niño, s.f., p. 22). Asimismo, de acuerdo al Informe de Desarrollo Humano sobre El Salvador (2018),

A partir de los 10 años de edad se observa un sostenido proceso de abandono del sistema educativo". La tendencia se agrava a partir de los 15 años, cuando el porcentaje de jóvenes que estudia se reduce al 69.6 % de la cohorte y, a partir de ahí, sigue disminuyendo hasta reducirse a 39.7 % entre los 18 años (IDH, 2018, p. 44).

El contexto de exclusión obliga a muchos menores a ingresar prematuramente al mercado laboral en condiciones de precariedad y esto les impide continuar su proceso de formación para

adquirir habilidades, destrezas y conocimientos demandados por el mercado laboral.

Las diferencias geográficas o de lugar de residencia también son importantes, ya que del total de niños y niñas que son utilizados para el trabajo infantil, como es en el caso de El Salvador donde el 62.3 % de los casos son NNA de las áreas rurales y el 37.7 % restantes de zonas urbanas (EHPM, 2018). Como puede observarse, la clase social, la discapacidad física, o residir en zonas rurales pueden ser considerados factores centrales para comprender las razones del abandono escolar y otras formas de exclusión social. Si a esto se agrega la condición de género, el panorama para las niñas y adolescentes puede ser más desfavorable, tal como es advertido por el Banco Mundial (2018), quien señala que, en el ámbito educativo, son las mujeres a quienes más se les dificulta tener una formación, puesto que, en la dinámica familiar al interior de la república se apuesta principalmente a los varones, por el contrario, las niñas deben quedarse en los hogares para ayudar en los quehaceres domésticos y cuidados de sus hermanos.

Esto conduce al análisis de que ciertos grupos vulnerables como las mujeres y las niñas, que viven en áreas rurales e indígenas, tienen

acceso en menor escala a todos los servicios básicos, como el agua, la educación o la salud. El contexto social que enfrenta la población de NNA se caracteriza por las limitadas oportunidades para su desarrollo integral. El sector educativo, el sistema de salud o el mercado laboral no ofrecen las condiciones mínimas para garantizar las necesidades básicas de estos grupos de la población. Lo cual indica la importancia de adoptar un enfoque que permita captar la dinámica entre las múltiples formas de opresión, ya que la vulnerabilidad en que se encuentran los niños y niñas en la región da señales de incrementarse en la medida en que se incorporan situaciones como residir en áreas rurales, ser pobre, pertenecer a un grupo indígena o afrodescendiente, o ser mujer.

Contexto normativo e institucional

Cuando la sociedad no puede garantizar la protección de la niñez frente a estas múltiples formas de vulnerabilidad y opresión, es responsabilidad de los Estados a través de sus sistemas de protección, proveer o facilitar los servicios necesarios para restaurar la vulneración de este grupo poblacional. Para ello, los países del presente estudio cuentan con una infraestructura jurídica que,

al menos formalmente, ostenta una visión integral para abordar la protección de la niñez desde sus distintas dimensiones.

En Guatemala la Ley de Protección Integral a la Niñez y Adolescencia, en el artículo 10 refiere:

Derecho a la igualdad. Los derechos establecidos en esta ley deben ser aplicables a todo niño, niña o adolescente sin discriminación alguna, por razones de raza, color, sexo, idioma, religión, origen nacional, étnico o social, posición económica, discapacidad física, mental o sensorial, nacimiento o cualquier otra índole o condición de éstos, de sus padres, familiares, tutores o personas responsables (Congreso de la República de Guatemala, 2003).

Asimismo, en Honduras, en las reformas al Código de la Niñez y su sistema de protección realizadas en 2014, “establece en el inciso (e) de los principios rectores del Sistema, la no discriminación como uno de ellos” (DINAF; Plan Internacional Honduras, 2015). Por su parte, la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y su Protocolo Opcional, que fue ratificada por el Estado dominicano el 18 de

agosto de 2009, establece una guía de trabajo para realizar cambios legislativos de políticas públicas e institucionales para asegurar la integración y no discriminación de las personas con discapacidad, especialmente los niños y niñas. La Ley 5/13, Ley Orgánica sobre Igualdad de Derechos de las Personas con Discapacidad, recientemente aprobada, establece instrumentos para realizar cambios en la estructura institucional, especialmente en los sectores de educación y salud (UNICEF et al., 2012).

Un problema identificado en materia de inclusión dentro de los sistemas de protección, son las dificultades de acceso territorial que tienen los niños y niñas que residen en regiones rurales del interior de los países, lugares donde se encuentra ubicada la mayor parte de los pueblos indígenas y afrodescendientes de la región. En Honduras, la DINAF, institución rectora del sistema de protección, solo cuenta con seis oficinas regionales para dar cobertura a los 18 departamentos del país (ver *imagen 1*). Esto implica serios problemas de acceso a los servicios de protección para niños y niñas que residen en aldeas y caseríos no solo fuera de los municipios, sino en aquellos departamentos donde no hay presencia de la DINAF. Asimismo, en Guatemala,

la relación entre hogares privados y hogares públicos de protección y abrigo es de: 124/146 hogares privados y 22/146 hogares públicos (Organismo Judicial, Procuraduría General de la Nación, 2019). Esta información evidencia la debilidad

del Estado en relación con su capacidad de respuesta y cobertura en el territorio guatemalteco, frente a la imponente presencia de las organizaciones no gubernamentales en el sistema de protección.

Figura 2.1. Distribución de Centros Regionales de DINAF en el Territorio hondureño



Fuente: Elaboración propia con información de Decreto Ejecutivo PCM 27-2014

El incremento progresivo de las organizaciones no gubernamentales en los sistemas de protección, frente al retroceso de los Estados, es un tema que amerita ser discutido. Entre los múltiples problemas que se desprenden de esta situación, se encuentra el hecho que muchas de estas organizaciones profesan abiertamente una religión, la cual

incorporan como parte de los principios orientadores de sus prácticas institucionales en su labor cotidiana. En Guatemala,

el 37% de Hogares de Abrigo y Protección están vinculados con la Iglesia Católica y el 57% con Iglesias Cristianas Evangélicas. Hay un 4% que

son instituciones Laicas, sin embargo, si se analiza la modalidad de niños que se encuentran bajo esta modalidad de cuidado, el 86% es protegido en Hogares vinculados por medio de las iglesias y solamente un 14% se encuentra a cargo del Estado. (Organismo Judicial, Procuraduría General de la Nación, 2019, p. 50)

Esta situación es particularmente preocupante si se toma en cuenta el riesgo de que los trabajadores de estas instituciones antepongan sus creencias religiosas frente a su deber de atender ciertos grupos de niños, niñas y adolescentes especialmente vulnerables como, por ejemplo, aquellos pertenecientes a la comunidad LGTBI+. De aquí la importancia de que el trabajo de las distintas organizaciones, públicas y de la sociedad civil, involucradas en el trabajo por garantizar los derechos de la niñez y adolescencia, sean coordinado desde los Estados a través de políticas públicas y un riguroso proceso de monitoreo y evaluación. Y de manera complementaria, con enfoques que entiendan las múltiples formas en que los sistemas de opresión se combinan entre sí para desfavorecer a los niños y niñas que se encuentran en el eje de diferentes categorías sociales

subordinadas en nuestro contexto centroamericano y caribeño.

Interseccionalidad de los problemas de la niñez en la matriz de dominación

Retomando las ideas de Collins (2000) descritas anteriormente, los sistemas de opresión pueden interconectarse en diferentes dimensiones de la realidad social, articuladas en lo que definió como matriz de dominación. Una red compuesta por los distintos dominios: estructural, disciplinario, hegemónico e interpersonal. A continuación, se presentan los principales hallazgos del trabajo de investigación.

A nivel estructural, uno de los entrevistados reconoció la importancia que juegan ciertas categorías sociales en perjuicio de las trayectorias de vida de los niños, niñas y adolescentes que pertenecen a ellas.

Si lo planteamos de una forma más sencilla... ser niña en Guatemala tiene un 50% de probabilidades de superación; niña pobre, un 25%; niña pobre y con discapacidad, ninguna probabilidad. Imaginen... niña del interior

pobre y con discapacidad ¿Qué probabilidades tiene de desarrollo? ¡Nulas! (Funcionario de organismo gubernamental).

Se puede entender que la conjugación de estas exclusiones y la suma de ellas va restando las probabilidades y oportunidades de alcanzar el bienestar, y esta es la realidad que se vive en la región donde, como se ha visto, la pertenencia a una población indígena y/o al género femenino, juegan un papel central en la exclusión de la niñez y adolescencia.

Por otra parte, a nivel institucional, desde donde formalmente se trata de gestionar la dominación ejercida contra estas poblaciones en la dimensión estructural, se encuentran los sistemas de protección de la niñez. En este sentido, uno de los principales problemas identificados en la información recolectada, es la ausencia de protocolos institucionales para atender de forma integral las necesidades particulares de la población LGTBI+. Si bien el mandato de las instituciones involucradas en los sistemas de protección es garantizar los derechos de la niñez y adolescencia, esta misión se ve cuestionada cuando son los niños y niñas pertenecientes a dicha comunidad quienes necesitan los

servicios del sistema; por ejemplo, al no proveer a los trabajadores de información o procesos estandarizados para interactuar con este grupo poblacional, las interacciones pueden dar pie a prácticas o expresiones homofóbicas que atenten contra la integralidad emocional de los NNA. Al respecto, un policía hondureño manifestó no tener claridad sobre si los jóvenes con identidades sexuales no heteronormativas deben ser atendidos por trabajadores de un sexo en particular.

yo planteo, si un hombre, bueno no es hombre, si una persona con identidad de mujer, que se viste como mujer, actúa y tiene su rol de mujer ¿Quién la va a revisar? Una policía mujer o un policía hombre y empieza un debate, y lo siento mucho, pero yo lo tengo que decir, yo estoy en el tema (Oficial de Policía, Honduras)

Estas reservas frente a los NNA de la comunidad LGTBI+ no emergen solamente en las etapas iniciales donde el niño o niña ingresa a los sistemas de protección, sino también cuando estos ya se encuentran navegando en el complejo institucional, tal como indicó uno de los entrevistados: cuando “un adolescente travesti está con el grupo de adolescentes hombres,

ahí no hay una aceptación de género” (Funcionario de organismo gubernamental, El Salvador). Para una abogada guatemalteca, los niños, niñas y adolescentes de la comunidad LGTBI+ “siguen siendo estigmatizados, discriminados, su principal desafío es enfrentar la incapacidad de las instituciones que los atienden para la atención de sus necesidades. Se vulneran sus derechos porque no se tiene apertura y capacidad de brindar atención” (Coordinadora Nacional de ONG Internacional, Guatemala).

Prevenir o contener la discriminación de la que pueda ser objeto este sector es una tarea fundamental para los sistemas de protección. Situación que evidencia la necesidad de incorporar una perspectiva integral que reconozca los cruces de las condiciones de opresión que caracterizan la vida de ciertos niños y niñas cuyos derechos han sido vulnerados. Para lo cual será necesario romper las barreras culturales que convierten el abordaje de sus necesidades en un tema tabú, mientras que sus derechos continúan siendo vulnerados.

Nosotros hemos hecho esfuerzos, que la verdad han sido muy pocos, con la unidad

de Diversidad... con ellos nos hemos apoyado para que nos instruyan para llevar los procesos con esta población, ha sido muy difícil, es un tema tabú, es un tema que provoca morbo todavía y necesitamos profesionalizarnos. (Funcionario de organismo gubernamental).

Como parte del levantamiento de información en Honduras, se identificó que los NNA que necesitan denunciar algún tipo de maltrato o abuso en su contra, y que no residen en un municipio o aldea que no sea el municipio de La Esperanza, Intibucá,⁴ deben trasladarse con sus propios recursos hasta este lugar para presentar la denuncia ante el Ministerio Público (solo hay una oficina en todo el departamento). Posteriormente, deben esperar no menos de tres días para que la oficina de la DINAF más cercana, ubicada en otro departamento, envíe un equipo de investigación para dar monitoreo al caso y ofrecer las medidas de protección correspondientes.

Por un lado, esta situación representa una grave injusticia para los niños y niñas de las zonas más alejadas, cuya posibilidad de acceder o no a los servicios de protección ofrecidos por el Estado, está condicionada a la capacidad económica de su familia (clase

4. Región occidental del país caracterizada por la significativa presencia de población indígena lenca.

social) para trasladarse hasta el municipio donde se encuentre el Ministerio Público. Por otra parte, aún y cuando las familias logren trasladarse hasta las oficinas del Ministerio Público, el tiempo de espera para que sus casos sean atendidos por la DINAFA, ocasionado por la lejanía y sobrecarga de trabajo de sus oficinas regionales, representa un riesgo para la vida del niño o niña que no pueda regresar a su hogar, lugar en el que usualmente ocurren la violación de sus derechos.

En cuanto al nivel hegemónico, el cual alude a las creencias y prejuicios que validan la condición de vulnerabilidad de los grupos subalternizados, diversos testimonios señalaron elementos que coinciden con la situación de las prácticas cotidianas identificadas en los sistemas de protección, particularmente en lo que respecta a la visión en torno a los niños y niñas de la comunidad LGTBI+. Por ejemplo, para una de las instituciones entrevistadas, “la orientación sexual e identidad de género es una realidad poco tolerada por la sociedad guatemalteca, la discriminación y estigmatización continúan vulnerando los derechos de lesbianas, gay, bisexuales, transexuales e intersexuales–LGTBI+–” (ONG nacional, Guatemala). Existe un

punto de conexión directo entre estas concepciones y la forma en que es tratado este grupo en las instituciones de protección, pues como afirma una de las entrevistadas, “la forma en cómo concebimos a la niñez y adolescencia es la razón por la cual se les atiende actualmente en las instituciones de protección” (Coordinadora de ONG Internacional, Guatemala)

Finalmente, se considera relevante señalar que también se percibe el estigma que prevalece ante las personas que requieren atención psicológica, uno de los servicios centrales para los usuarios de los sistemas de protección de la niñez que ha sido vulnerada.

Es increíble escuchar sus relatos de vida y ver que no están ahí tirados, pero vemos muchos otros niños que se consumen en drogas y adicciones como consecuencia de los daños y atentados que han sufrido, principalmente daños emocionales y servicios de salud emocional en Guatemala hay pocos, caros y no están bien vistos, porque cuando usted dice que va ir al psicólogo, la gente dice “ahh, está loca” ¿porque no se han generado las condiciones para que la gente tenga acceso a

estos servicios. (Personal de Organismo gubernamental, Guatemala).

Como podrá notarse, el riesgo que implica esta concepción de quienes requieren atención psicológica, puede ser un factor inhibitorio para los niños, niñas o adolescentes que necesiten expresarse, denunciar un abuso o bien desarrollar un proceso terapéutico con los profesionales de la salud mental.

Discusión

En este trabajo se han tratado de presentar algunos de los principales problemas que manifiesta la niñez y adolescencia en materia de exclusión y vulnerabilidad dentro del sistema de protección. Muchas de estas exclusiones encuentran sus raíces en causas estructurales de la composición histórico-social de los países. El contexto del norte de Centro América y República Dominicana, de por sí caracterizado por unos indicadores precarios en prácticamente todas sus dimensiones políticas, económicas y sociales, es especialmente adverso para los grupos sociales más vulnerables. Uno de estos grupos es la niñez y adolescencia, quienes tienen necesidades especiales según las categorías sociales a las cuales pertenecen;

ya sean residentes de regiones rurales, pertenecientes a alguno de los grupos étnicos de nuestra cultura, miembros de la comunidad LGBTI+, o simplemente cuando tienen algún tipo de discapacidad.

Hay razones para creer que, aunque los tratados internacionales y la legislación nacional sobre la niñez, adolescencia y juventud, tienen como principio la no discriminación, en la práctica, muchos de los trabajadores de las instituciones relacionadas con niñez, tienen actitudes homofóbicas contra este sector de la población; lo cual redundaría en una revictimización por parte del propio sistema obligado a proteger sus derechos. Cabe mencionar que, hasta el momento, este problema ha sido identificado solamente entre los trabajadores de las instituciones estatales.

Con base en lo expuesto anteriormente, se considera necesario que las instituciones rectoras de los sistemas de protección de la niñez y adolescencia operativicen mediante protocolos y reglamentos los principios de inclusión y no discriminación establecidos en la legislación nacional e internacional; y que establezcan protocolos y sean socializados entre todos los actores del sistema de protección. Lo anterior implicaría una mayor

presencia del Estado en las áreas de fortalecimiento de capacidades, monitoreo y evaluación de todos los entes estatales y organizaciones no gubernamentales nacionales e internacionales que forman parte del sistema de protección de la niñez. Importante incorporar el enfoque interseccional que cuestiona las estrategias políticas y legislativas que segmentan cada dimensión en el análisis de la exclusión social y pone en evidencia la necesidad de dar una respuesta adecuada a la complejidad de las desigualdades sociales en su conjunto, como herramienta válida para el análisis del derecho ya que hace visible la complejidad de los procesos de discriminación.

La multiculturalidad en la región es una condición por la cual no se debe homogeneizar las políticas y el abordaje para brindar soluciones a las problemáticas de la niñez y adolescencia, y desde este marco, la interseccionalidad cuestiona el modelo hegemónico e interpela a la audiencia proponiendo herramientas para describir mecanismos de dominación y desigualdad en las marco y micro realidades. Las condiciones de exclusión y discriminación son compartidas en los cuatro países en análisis; la situación de género en la niñez y adolescencia evidencia una cultura que reproduce

estereotipos y prejuicios sobre el rol que las mismas deben ejercer en la sociedad. Según la Secretaría Presidencial de la Mujer –SEPREM– esto genera brechas, desigualdad y exclusión en el acceso a derechos fundamentales, que se intensifica por las condiciones estructurales que afectan tanto hombres como a mujeres en el país, tales como la pobreza, la violencia, la desnutrición, entre otros (SEPREM, 2019).

Respecto a las políticas el desafío es la integración efectiva del enfoque de género e interseccionalidad en la planificación e implementación de las intervenciones presenta debilidades. En la comunidad y sociedad en general eliminar las practicas sociales discriminatorias que reproducen las desigualdades y legitiman las exclusiones en la vida de los NNA. Los niños, las niñas y adolescentes en la región deben superar el limitado conocimiento de los derechos humanos.

Bibliografía

- ACNUDH . (2018). *Informe anual*. Tegucigalpa: Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de derechos humanos en Honduras. Obtenido de <https://criterio.hn/wp-content/uploads/2019/03/Informe-derechos-humanos-2018.pdf>

- Banco Mundial. (2018). *Proporción de niñas con respecto a niños en educación primaria y secundaria (%) - Guatemala*. Recuperado el 10 de 10 de 2019, de <https://datos.bancomundial.org/indicador/SE.ENR.PRSC.FM.ZS?locations=GT>
- Barahona, M. (2017). *Honduras en el siglo XX: una síntesis histórica*. Tegucigalpa: Guaymuras.
- ACNUDH . (2018). *Informe anual*. Tegucigalpa: Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de derechos humanos en Honduras. Obtenido de <https://criterio.hn/wp-content/uploads/2019/03/Informe-derechos-humanos-2018.pdf>
- Banco Mundial. (2018). *Proporción de niñas con respecto a niños en educación primaria y secundaria (%) - Guatemala*. Recuperado el 10 de 10 de 2019, de <https://datos.bancomundial.org/indicador/SE.ENR.PRSC.FM.ZS?locations=GT>
- Barahona, M. (2017). *Honduras en el siglo XX: una síntesis histórica*. Tegucigalpa: Guaymuras.
- CIPRODENI. (2018). *Infografía de Observatorio de los Derechos de la Niñez*. Obtenido de Coordinadora Institucional de Promoción por los Derechos de la Niñez: <https://www.ciprodeni.org>
- CIPRODENI. (2019). *Boletín de análisis, Observatorio de los derechos de la niñez -ODN-*. Guatemala .
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2019). *Situación de derechos humanos en Honduras*. OEA. CIDH.
- Congreso de la República de Guatemala. (2003). *Ley de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia*. Ayala Sucesores.
- Convención sobre los Derechos del Niño. (1989). *Ley 28.849*.
- Cubillos Almendra, J. (2015). La importancia de la interseccionalidad para la investigación feminista. *Oxímora. Revista Internacional de Ética y Política*, 7, 119-137.
- Decreto Ejecutivo PCM 26-2014. (2014). *Diario Oficial La Gaceta*. Tegucigalpa, Honduras. Obtenido de <http://extwprlegs1.fao.org/docs/pdf/hon138149.pdf>
- Decreto Ejecutivo PCM 27-2014. (2014). *Diario Oficial La Gaceta*. Tegucigalpa, Honduras. Obtenido de <http://extwprlegs1.fao.org/docs/pdf/hon138150.pdf>
- DINAF; Plan Internacional Honduras. (2015). *Plan estratégico de la DINAF*. Tegucigalpa, Honduras. Obtenido de https://portalunico.iaip.gob.hn/portal/ver_documento.php?uid=M-TIxMTQ3ODkzNDc2MzQ4NzEyND-YxOTg3MjM0Mg==

- EHPM. (2018). *Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples (2018)*. San Salvador, El Salvador: Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples. Dirección General de Estadística y Censo DIGESTYC.
- Funcionario de gobierno. (20 de Septiembre de 2019). Subsecretario de Protección y Acogimiento a la Niñez y Adolescencia. (B. Villeda, Entrevistador)
- Fundación Myrna Mack. (2012). *Discriminación por Orientación Sexual e Identidad de Género*. Guatemala: HIVOS.
- García-Peter, S., & Villavicencio, M. L. (2016). Alcances y límites del multiculturalismo liberal desde un enfoque de género interseccional. *Convergencia. Revista de Ciencias Sociales*, 23(72), 13-37.
- ICEFI. (2016). *Centroamérica: Análisis Regional de la Inversión en Niñez y Adolescencia*. Guatemala: Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (ICEFI). Obtenido de https://plan-international.org/sites/default/files/field/field_document/centroamerica_analisis_regional_inversion_en_ninez_icefi_y_plan_-_2016_vf_0.pdf
- Instituto Nacional de Estadística. (2019). *Censo Poblacional*. Recuperado el 10 de 10 de 2019, de Población de 7 años o más por alfabetismo, asistencia escolar y lugar de estudio, según departamento: <https://www.censopoblacion.gt/explorador>
- La Barbera, M. (Enero-abril de 2016). Interseccionalidad "Un concepto viajero": Orígenes, desarrollo e implementación en la Unión Europea. *Interdisciplina*(8), 105-122.
- La Barbera, M. C. (2017). Interseccionalidad = Interseccionalidad. *EUNOMÍA. Revista en Cultura de la Legalidad*, 12, 191-198. doi:<https://doi.org/10.20318/eunomia.2017.3651>
- La Cuerda. (junio-julio de 2019). Resistimos a la hoguera de la desigualdad. *La Cuerda*(213), pág. 16.
- Mazariegos, A. (10 de Diciembre de 2019). Secretaría de Niñez y Adolescencia y Justicia Penal. (L. M., & M. J., Entrevistadores)
- Meza Mejía, S. A. (2018). Interseccionalidad. En J. Ramírez Plascencia (Coord), *Conceptos claves en ciencias sociales* (págs. 235-256). Guadalajara: Universidad de Guadalajara.
- Muñoz-Arce, G., & Larraín-Salas, D. (2019). Interseccionalidad y los programas sociales pro-integralidad: lecturas críticas sobre intervención social. *Tabula Rasa*, 30, 153-170. doi:<https://doi.org/10.25058/20112742.n30.08>

Obtenido de <https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/20180717IDNNAH.pdf>

Viveros Vigoya, M. (2016). La interseccionalidad: una aproximación situada a la dominación. *Debate Feminista*, 52, 1-17. doi:<http://dx.doi.org/10.1016/j.df.2016.09.005>

Viveros Vigoya, M. (2016). La interseccionalidad: una aproximación situada a la dominación. *Debate Feminista*, 52, 1-17. doi:<http://dx.doi.org/10.1016/j.df.2016.09.005>

Viveros, M. (octubre de 2016). *Debate feminista*. Obtenido de La interseccionalidad: Una aproximación situada en la dominación.: <https://www.sciencedirect.com/science/article>

Zugaza, U. (2020). Apuntes críticos sobre las dinámicas de institucionalización de la interseccionalidad. *Revista Internacional de Sociología*.

Capítulo 3.

El enfoque de género en los sistemas de protección de niños, niñas y adolescentes

María Victoria Ponce M.

Introducción

Desde finales del siglo XX mujeres latinoamericanas han ido ampliando más oportunidades para realizar un proyecto de vida que se identifique no solo con la maternidad, sino con aspectos laborales y el ejercicio profesional en diferentes áreas del conocimiento con el fin estratégico de compartir espacios públicos con los hombres en los diferentes ámbitos del Estado y la sociedad civil, y con ello, contribuir a la transformación de las relaciones Estado y Sociedad con vistas al

reconocimiento de la igualdad como sujetos y la ampliación de sus derechos (García & Gomáriz, 2000).

En consonancia con esta tendencia, el 14 de diciembre de 2013 en Buenaventura, Panamá, fue aprobada la Política Regional de Igualdad y Equidad de Género (PRIEG) del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) cuya principal meta es que:

[En el] 2025 los Estados parte del SICA hayan incorporado las medidas necesarias para garantizar el pleno desarrollo y el adelanto de las mujeres de Centroamérica y República Dominicana, en condiciones de igualdad y equidad, en las esferas política,

social, económica, cultural, ambiental e institucional, tanto a escala regional como en los ámbitos nacionales (COMMCA, 2018).

Dicha política se encuentra orientada al desarrollo de medidas en siete ejes estratégicos, a saber: autonomía económica, educación para la igualdad, gestión y prevención integral del riesgo de desastres, salud en igualdad, seguridad y vida libre de violencias, participación política y en la toma de decisiones, así como las condiciones para su implementación y sostenibilidad; con la esperanza que como resultado de ello se superen las profundas brechas de desigualdad e inequidades de género en la región. Estas dimensiones constituyen los grandes desafíos de los Estados parte del SICA en la presente década (COMMCA, 2018), para resarcir las condiciones estructurales que históricamente han desfavorecido el pleno desarrollo de las niñas, adolescentes y mujeres en la región.

Junto a la Política Regional de Igualdad y Equidad de Género, se establece sinergia con el Objetivo de Desarrollo Sostenible número cinco destinado a “la igualdad entre los géneros y el empoderamiento de todas las mujeres y niñas” (Naciones Unidas Guatemala, 2018), se pretende

que este estudio contribuya en los esfuerzos por la consecución de las metas del objetivo cinco, orientadas a “Poner fin a todas las formas de discriminación contra todas las mujeres y las niñas en todo el mundo. Eliminar todas las formas de violencia contra todas las mujeres y las niñas en los ámbitos público y privado, incluidas la trata y la explotación sexual y otros tipos de explotación” (Instituto Danés de Derechos Humanos, s.f.).

La región Centroamericana y la República Dominicana suman un total de 59, 789,106 de habitantes, siendo Guatemala el país con mayor población, seguido de la República Dominicana, Honduras y El Salvador (tabla 1/Anexo A). El grupo poblacional de las niñas y mujeres constituye la mayoría de la población en la región; en el caso de El Salvador la mayor parte de la población la constituyen los hombres con un punto porcentual superior con respecto a las mujeres; estas diferencias podrían estar relacionadas con los constantes flujos migratorios a nivel internacional y con los altos índices de violencia que presentan estos países del Norte de Centroamérica; en la República Dominicana en cambio, la población según el sexo es casi similar (gráfico 1/Anexo B). La población infantil para el año 2020, suma un total de 9, 037,941

de niños, niñas y adolescentes (NNA), entre las edades de 10 a 19 años; Guatemala por ser el país de mayor población, es el que cuenta con el mayor número de NNA (gráfico 2/Anexo C).

Si bien es cierto que la población del Norte de Centroamérica sobrevive a una serie de problemas relacionados con altos índices de pobreza, exclusión social, delincuencia, inseguridad y violencia, el contexto histórico y estructural que reproduce las desigualdades de género en la región, presentes en lo económico, lo educativo, la salud y la participación política, condiciones que hacen mella en el bajo empoderamiento de la mayoría de las mujeres, particularmente en las áreas rurales. De ahí que el objetivo del presente capítulo pretende analizar desde un enfoque de género, los factores que fortalecen u obstaculizan los sistemas de protección de la niñez y adolescencia en Guatemala, El Salvador, Honduras y República Dominicana. Para ello se responderán las preguntas de investigación: ¿Cómo se incorpora el enfoque de género en los sistemas de protección de la niñez y adolescencia? ¿Cuáles son las prácticas institucionales que facilitan u obstaculizan la protección de niños, niñas y adolescentes en los sistemas de protección?

De esta manera, en el primer segmento se delinean las perspectivas teóricas desde las cuales se entienden las dinámicas de género en el espacio social, particularmente dentro de los sistemas de protección de la niñez. Seguidamente, se aborda brevemente el proceso metodológico para la realización del presente capítulo, para dar paso inmediato a la exposición de los temas más relevantes identificados tanto en la literatura analizada, como dentro de las entrevistas recolectadas en el marco del proyecto de investigación.

Referentes teórico-conceptuales

La teoría y práctica feminista explicó la forma de operacionalización y organización de las relaciones de género mediante los patrones culturales cuya influencia se experimenta a nivel simbólico, normativo y práctico; también descubrió el rol del Estado en la producción y reproducción de las desigualdades de género, pues las legitima y naturaliza en vez de promover la igualdad (Díaz & Dema., 2013). En ese sentido, el presente capítulo se aborda desde las teorías del feminismo decolonial ligado a los aportes epistemológicos del sur y al análisis de la colonialidad

del poder, la violencia epistémica e interseccionalidad (Montanaro, 2017). Como parte del proceso histórico de sometimiento y colonización militar, económica e ideológica-espiritual de Latinoamérica, siendo mediante la conquista ideológica-espiritual que se impuso la cultura invasora, que junto a la conquista militar sirvieron como medios importantes para alcanzar y consolidar la conquista económica (Varela, 2011), dicho proceso aún continúa reproduciéndose abonando así mayor comprensión del sistema moderno colonial de género propio del capitalismo neoliberal; por ello se precisa que para descolonizar el feminismo hay que partir de las propias vivencias de las mujeres en su contexto para que logren recoger las diferentes visiones hacia la reconceptualización de las opresiones (Montanaro, 2017) .

La categoría de "género entendido como sistema simbólico implica estudiar a las mujeres en relación al sistema social de una cultura determinada", en este caso de estudio se utiliza un enfoque epistemológico desde el punto de vista feminista decolonial que constituye una apuesta por el rescate de la experiencia social marginal de las mujeres en su contexto sociocultural (Alfaro Monsalve, 2018). El patriarcado describe un sistema político

gobernado por hombres, en el que las mujeres poseen un estatus social y político inferior, dentro del cual se incluyen sus derechos humanos, favorece la violencia familiar y el abuso doméstico en contra de las mujeres al punto que en la actualidad se han convertido en problemas globales (Kottak, 2011). Además, la violencia contra las mujeres se continúa considerando más como un problema privado y de pareja, que como un problema social (Moncó, 2011).

La familia tiene la responsabilidad de socializar en la primera infancia el desarrollo de fuertes lazos emocionales y de internalizar las normas y valores de la sociedad, adaptándose e integrándose de esa forma al entorno social en el que vive (Posas & Navarro, 2006). En la familia se configura el modo de relación que se tendrá con el mundo y se organiza desde el hogar, la relación entre hijos e hijas y sus tutores responsables, además del afecto, valores, emociones y sentimientos (Barg, 2012). De esta manera, la socialización de normas y valores culturales congruentes con la igualdad de género como derecho humano de las mujeres, es un proceso que tendría que implementarse durante el período de la adolescencia y juventud. Pues, tal como sostiene (Brito Lemus, 1998), la juventud es el período donde se inicia la capacidad

del individuo para reproducir a la especie humana y termina cuando adquiere la capacidad para reproducir a la sociedad; es ése el momento propicio para romper la cadena de reproducción social desigual, porque es cuando los jóvenes interiorizan valores y normas.

Aunque la realidad social es compleja, las relaciones de género también llamadas relaciones sociales, influidas por las relaciones de poder desigual entre los sexos, sitúan a la mujer en una posición inferior, pero pueden transformarse mediante la acción teórica práctica del movimiento feminista, debido a que la desigualdad social entre los sexos se reproduce de manera indirecta mediante el mandato cultural de interiorizar mediante las normas y valores, el autocontrol y autorregulación del “ser” mujer que tiene que someterse a su naturaleza femenina y del “ser” hombre que tiene que someterse a su naturaleza masculina, en la creencia de que es su libre deseo, hecho éste que fortalece y perpetúa la desigualdad social. Indagar y transformar esa aparente normalidad biológica con la que se identifica lo femenino y masculino que no es cuestión natural sino el resultado de los procesos socio-educativos basados en la violencia simbólica e institucional, es la complicada tarea global y

local del movimiento feminista que también tiene que innovarse a los cambios de la sociedad actual contemporánea y desde una perspectiva de intersección entre las diversas opresiones estructurales (Pujal, 2015). Ante estas realidades en la que a los niños, niñas y adolescentes les dificultan ejercer sus derechos humanos para encontrar acceso al bienestar.

La desigualdad de género contiene varios significados que van más allá de la igualdad, se tiene que atender la heterogeneidad de la realidad social que viven las mujeres y para acercarse a ésa compleja realidad, la interseccionalidad nos permite conocer la intensidad del efecto de las variables involucradas en la desigualdad que sufren las mujeres, de esa manera es posible la propuesta de políticas públicas con enfoque integrado que potencien la igualdad pero con equidad como una de las vías para la obtención de cambios radicales en las diferencias sociales ocasionadas por los procesos socioeconómicos (Expósito, 2012). La interseccionalidad pone al descubierto la interconexión y contextualiza las relaciones de poder que persisten en la estructura social en procura de la justicia social para el mejoramiento de las necesidades básicas y estratégicas de las personas marginadas y

oprimidas (La Barbera, 2017) (ver capítulo 2).

Metodología

El presente capítulo es el resultado de un diseño cualitativo, basado en fuentes primarias sobre las prácticas institucionales y centros de protección, proveedores de servicios relacionados con la protección de la niñez y adolescencia y con la participación de actores institucionales formales e informales; además se examinó literatura y normativa nacional e internacional. El objeto de estudio se situó en el análisis con enfoque de género para visibilizar el rol de los Estados en los sistemas de protección de la niñez y adolescencia, tomando en cuenta la dinámica socioeconómica, política y cultural en el contexto de los países que forman parte del estudio, con el propósito de ahondar en las relaciones y desigualdades de género, al igual que en las prácticas institucionales que facilitan u obstaculizan la protección de la niñez y adolescencia; para ello se hizo uso de la categoría de género desde el punto de vista de la teoría feminista decolonial. Para la recolección de datos se utilizó como técnicas los círculos de conversación, grupos focales y entrevistas semiestructuradas dirigidas a niños, niñas, adolescentes en centros

de protección social, fiscales, abogados, policías, psicólogos/as, trabajadores sociales, cuidadoras, educadoras, administradores, directores y religiosas que laboran en centros de acogida, protección social e internados. Para el procesamiento de los datos primarios se utilizó el software de análisis cualitativo NVivo.

¿Cómo se incorpora el enfoque de género en los sistemas de protección de la niñez y adolescencia?

Incorporar el enfoque de género en los sistemas de protección de la niñez y adolescencia no es tarea fácil, de acuerdo a las/os informantes clave, existen factores socioeconómicos, políticos y culturales que interfieren en la puesta en práctica de planes, programas y proyectos en perjuicio de la protección de los niños, niñas y adolescentes. “Es uno de los factores quizás más preponderante para vulnerar derechos básicamente en situaciones económicas” (Funcionario CONNA, El Salvador). “Y como tuvo implicaciones la reducción del gasto público” (Grupo Focal, Niñez AP, Guatemala). “Por falta de recursos es como que siento que nos estamos quedando atrás” (DINAF, Honduras). “La agilización de esos casos que estaban allí

prácticamente dormidos, no porque no se quisiera hacer, sino porque realmente la carga laboral será demasiada” (Trabajadora Social, Ministerio Público, Guatemala).

El hecho de contar con un ente rector que coordine la política es esencial, pero no todos los países cuentan con ello y en algunos gobiernos municipales no existe apertura para la instalación de Consejos Municipales o de diseño y ejecución de una política municipal orientada a la defensoría de las niñas, niños y adolescentes como tema prioritario; antes bien se politizan los puestos, no se brinda capacitación, no se sensibiliza o profesionaliza al personal a cargo de los sistemas de protección de la niñez y tampoco se aprueban presupuestos para ampliar cobertura de servicios, lo que refleja la falta de voluntad política. “Es que no hay un ente rector, no hay un ente coordinador, no ha habido también una intencionalidad política de parte del Estado” (Grupo Focal, Niñez, Guatemala). “Yo llegaba con la Ministra de Salud y ella nos decía no, esa no es mi prioridad, yo me voy a quedar haciendo el Modelo de Atención en Salud Influyente, eso pues, es secundario” (Grupo Focal, Niñez, Guatemala). “Lograr la aceptación de los gobiernos locales para poder instalar el Consejo Municipal, requiere bastante de la voluntad política de los alcaldes”

(Funcionario DINAF, Honduras). “Primer lugar, despolitizar. Después, que haya voluntad de ejecutar y transformar las políticas de la niñez” (Profesora UNAH, Honduras).

Gobiernos municipales al tema de niñez y adolescencia no le toman mucha importancia porque probablemente es un tema que no genere votos, no es un tema visible, como un tema de un proyecto de alumbrado público de una calle bien asfaltada que es más visible (Abogado de Junta de Protección, El Salvador).

Unido a lo anterior, prevalece un estado de insensibilidad e indiferencia en la población ante la vulneración de los derechos que garantizan la protección de los niños, niñas y adolescentes de la región, en ese sentido, se sugiere el desarrollo de procesos de sensibilización y que las instituciones visualicen e incorporen en la planificación estratégica los tres niveles de prevención. “La denuncia que más se pone aquí es por transgresión, siguen los actos de lujuria después los de violaciones” (participante masculino, Ministerio Público, Honduras). “Y sensibilizar porque usted puede saber trabajar, pero no es sensible; son vidas con las que uno trabaja; ver la parte preventiva,

la prevención primaria, la secundaria y la terciaria” (Profesora UNAH, Honduras).

No toda la sociedad como tal, está dándole cumplimiento a la LEPINA, ya sea por negligencia, desconocimiento o por otra causa; creemos que por no ser padres de familia o por no tener familiares que estén en la niñez y adolescencia no me compete, es un error grandísimo porque sí somos parte de la sociedad, somos sujetos obligados a garantizar derechos de niñez y adolescencia (Funcionario CONNA, El Salvador).

Según las/os entrevistados, la garantía de derechos para las niñas, niños y adolescentes tiene que ser asumido responsable y transversalmente entre el Estado, la familia y la sociedad; por ello, se enfatiza en que las acciones de los Estados por muy eficaces que sean no lograrán garantizar un sistema de protección de la niñez y adolescencia sin la corresponsabilidad de la familia. De ahí que existen algunas iniciativas de la Policía Nacional como, por ejemplo, el desarrollo de un programa denominado “Familias fuertes” cuyo objetivo es promover la salud y prevenir conductas de riesgos en adolescentes con intervención

para padres y adolescentes de 10 a 14 años (OPS Honduras, s.f). “El Principio de Corresponsabilidad que asumamos como principio transversal para todos y todas, donde tanto la Familia, el Estado y Sociedad nos pongamos en sintonía para poder garantizar derechos de niñez y adolescencia” (Fiscal femenino, CONNA, El Salvador). “La subsecretaria de prevención, también maneja varios programas entre ellos familias fuertes” (Psicóloga, Policía Nacional, Honduras).

Otras iniciativas de los Estados nacionales de la región están orientadas a la promoción de cambios culturales para la prevención y reducción de niveles de violencia, que desde la percepción de las/los informantes clave son de carácter muy general. “Que los padres de familia sepan que ellos no son los dueños y son objeto los niños” (Inspectora de Policía, San Salvador).

Están tan arraigados, hay patrones culturales que nos están acabando y si no son capaces de cambiarlos a través de un proceso de concientización, sensibilización y de educación, difícilmente se pueda lograr un resultado, es de todos (Psicólogo, CONNA, El Salvador).

No solo estoy hablando solo de mujeres, estoy hablando de niños y niñas, exagerado de repente ni siquiera tenemos idea de la cantidad de niños que son violados y violadas, o sea es una cifra oscura que no sabemos (Oficial de Policía, Honduras).

En la necesidad de contrarrestar la cultura de la violencia, se percibe algunos intentos para la promoción de cambios en la forma y aplicación de normas de disciplinarias por parte de padres y madres de familia, de un enfoque correctivo a un positivo, pues el primero implica el ejercicio de la violencia y el segundo se basa en el amor, afecto, comprensión, tolerancia, paciencia, respeto y comunicación asertiva entre otros. Sin embargo, muchas familias relegan su rol educador al sistema educativo nacional, que en la región se caracteriza por ser un sistema asistencialista. “El mismo sistema de educación, donde desafortunadamente, tú ves una educación que responde igual hacia al asistencialismo” (Grupo Focal Niñez, Guatemala).

El deber de poder disciplinar a los hijos lo deja abierto a como padres o madres, lo puedan entender (llámese este castigo físico) porque al final dice que el deber de

corrección corresponde a los padres y posiblemente para un padre es darle un “cinchazo; ya ha habido algunos intentos de reforma principalmente en el tema de corrección de padres y madres, adecuarlo a lo que hoy se está ocupando, lo que es disciplina positiva, ya no estamos hablando del deber de corrección de los padres, sino de una disciplina, pero siempre tratando que se haga con amor, que al final no olvidándonos que son niños (Psicólogo, CONNA, El Salvador).

Se trabaja exclusivamente con las familias y los alumnos y ha sido un programa exitoso apoyado por la Embajada Americana, trabaja con la familia en las escuelas, ellos han manejado para que los padres aprendan a disciplinar a sus hijos (Psicóloga, Policía Nacional, Honduras).

Las Secretarías de Educación, implementan programas de prevención de violencia escolar y algunos casos en coordinación con la Policía, pero no logran el impacto esperado al ser acciones de carácter muy general, sin cobertura suficiente y en sociedades donde la violencia casi se ha generalizado.

El Ministerio de Educación como parte de esa política de la EIS, ha incorporado algunos elementos como el protocolo de identificación atención y referencia de casos de violencia dentro del ámbito educativo, por ejemplo, o ha incorporado el protocolo de “bullying”, también que es muy general (Grupo Focal, Niñez, Guatemala).

Implementaron lo que es también el programa de prevención de violencia escolar que lo trabaja la subdirección de prevención en conjunto con la policía, el policía que está por ejemplo, cerca de una escuela interviene con temas como por ejemplo, el “bullying”, acoso escolar y lo que es violencia doméstica (Psicóloga, Policía Nacional, Honduras).

Hay mucho trabajo por hacer sobre todo en prevención y el hecho de llegar a las comunidades alejadas donde a veces la cultura hace pensar que los niños no tienen voz ni voto, eso afecta muchísimo; son retos en los que estamos trabajando a través del programa de políticas públicas y programas municipales, tratando de

llegar a lo más recóndito de los municipios (Funcionaria DINAF, Honduras).

Acciones relevantes refieren a la socialización de leyes con estudiantes, profesores/as, padres/madres y actores comunitarios, para asegurar un mayor nivel de incidencia en la población sobre el conocimiento y la garantía de derechos de las niñas/os y adolescentes como parte de los sistemas de protección.

A nivel marco nacional, llevamos unos procesos bien puntuales, divulgamos la LEPINA específicamente en varios sectores, en el sector educativo obviamente sensibilizar a padres y madres, alumnado y también a profesores y profesoras, también se hacen procesos a nivel comunitario, en este caso con actores comunales o actores sectoriales que puedan tener algún tipo de incidencia (Psicólogo, CONNA, El Salvador).

Unido a lo anterior, la creación del Programa de Ciudad Mujer en Honduras en consideración a los instrumentos internacionales de derechos humanos y a la Política Nacional de la Mujer, tendría que tomarse como ejemplo exitoso por la articulación institucional en

la atención que brinda a las niñas, adolescentes y mujeres, además por la contribución al mejoramiento de las condiciones de vida de las mujeres que sufren violencia de género. “De hecho la gente que trabajo para la conformación de Ciudad Mujer somos nosotras, esa comisión se llama Comisión Técnica Interinstitucional contra la violencia de género” (Psicóloga Policía Nacional, Honduras).

Entre otras acciones, también se capacitando a miembros de la Policía en temas de género, aunque la incorporación de la transversalización de género y enfoque de derecho en las instituciones y con el todo el personal a todos los niveles es un reto pendiente.

Se les ha implementado la asignatura de equidad de género a los jóvenes alumnos de la Academia Nacional de Policía, y del Instituto Tecnológico Policial, así como cuando los policías van a un proceso de acenso, se les da la asignatura de equidad de género (Psicóloga, Policía Nacional, Honduras).

La Política Nacional plantea que se debe crear comisiones al interior de cada una de las instituciones gubernamentales de

adecuación a la Política Nacional, decir, se debe crear pequeñas comisiones institucionales que sus trabajadores, sus empleados, empleadas deben de conocer la Política Nacional y que, en su trabajo o su quehacer, sea económico, social o jurídico debe de transversalizar el enfoque de derecho desde esta Política Nacional (Funcionario CONNA, El Salvador).

Como parte de la incorporación del enfoque de género, se encontró un caso a nivel de propuesta destinado a brindar servicios de atención a personas Lesbianas, Gays, Bisexuales, Transgénero e Intersexuales LGBTI+, como parte del reconocimiento de sus derechos humanos, que al igual que las niñas y mujeres se ven discriminados.

¿Tiene un protocolo de atención LGBTI+? No, estamos en proceso justo en este momento a nosotros se nos encomendó la visión porque incluso se habla de una tercera celda lo cual es novedoso, fue una propuesta nuestra como división de género, señores no podemos quedarnos atrás, el problema es que ellos son seres humanos y tienen derecho al protocolo de atención de las

mujeres (Oficial de Policía, Honduras).

Las/os informantes clave están conscientes de la existencia de un marco jurídico nacional e internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la mujer – CEDAW, que reconoce que “las mujeres siguen siendo objeto de importantes discriminaciones” pero pese a ello, la discriminación en contra de las niñas y mujeres, continúa vulnerando sus derechos humanos.

Por ejemplo, en el caso de un niño o niña que está siendo víctima de algún tipo de abuso sexual por parte del conveniente de la pareja de la mamá que viene a poner la denuncia, también si se observa que la mamá no va a colaborar con el proceso y pone en riesgo al niño, es más importante ver la protección del niño y se coordina con PGN para que se le de medidas de protección y de rescate (Fiscal de Delitos Sexuales, Guatemala).

Toda vez que existe vulneración de derechos de las niñas y adolescentes y si existe una denuncia, la respuesta de las instituciones públicas consiste en el rescate, imposición de medidas de protección en cada caso, atención

psicosocial y jurídica, proceso de recuperación y reintegración al grupo familiar, a una familia solidaria o la remisión a un centro de custodia o de protección. Y poco o nada se brinda terapia a padres y madres. “Terapia con padres realmente es muy poco lo que se hace es una pequeña practica lo que se hace acá no se hace gran cosa con ella” (Agente, Policía Nacional Civil, El Salvador). “¿Y la terapia con los padres?... nosotros no brindamos terapias... los enviamos a la unidad de salud y a algunos hospitales” (Fiscal femenina, CONNA, El Salvador). “¿Pero en si no hay un trabajo con las familias de estos adolescentes que están aquí? Eh!! No, no” (Trabajadora, Centro de acogida, República Dominicana).

La reparación digna es basada al daño que se ha hecho a la víctima, documentamos facturas, los gastos que han llevado. Porque, por ejemplo, en el caso de violaciones, con eso no se va a reconstruir el futuro de un niño, una niña o un adolescente, porque prácticamente le devastan su proyecto de vida, especialmente en aquellas niñas que resultan embarazadas; un hijo es para toda la vida (Trabajadora Social, Fiscalía de la Niñez, Guatemala).

Se encontró que en algunos casos de niñas/os o adolescentes remitidos a los centros de custodia o protección, muchos de los padres y madres de familia se desentienden casi por completo de la responsabilidad con sus hijos e hijas, aunque algunos/as se esfuerzan para mantener comunicación con ellos y ellas. Según los informantes clave, algunas causas refieren a problemas familiares en hogares desestructurados y la economía precaria del hogar. El personal de algunos centros realiza visitas domiciliarias para conocer el ambiente en que se desarrollan los niños y niñas con algunas experiencias esporádicas de escuela para padres, pero en general no existe una labor sistemática con ellos. “Bueno la mayoría no han pasado por acá” (Trabajadora, Centro de protección, República Dominicana). “Para no quitarle el vínculo niño-familia o familia-niño, ellos vienen los domingos” (Trabajador Centro de acogida, República Dominicana).

La mayoría es de hogares que no están bien estructurados, son por problemas familiares, la influencia de los amigos, el medio ambiente, la influencia es una variable muy importante además de la familia (Psicóloga, ONG, República Dominicana).

Él me dijo que mi madre no podía tenerme, no sé por qué razón, entonces yo fui comprendiendo en verdad que ella no podía estar conmigo, le pedí al señor que me ayudara a poder entender que yo no podía vivir con mi mamá (Adolescente, centro de protección, República Dominicana).

A veces salimos a las casas hablar con los padres de los muchachos por la problemática de esa familia, porque aquí también trabajamos con la familia y con el niño a través de la escuela de padres que damos quincenalmente (Trabajador, Centro de acogida, República Dominicana).

Un dato que llama la atención es que la vulneración de derechos la sufren las niñas y niños en porcentajes casi iguales, manifestándose mayor vulneración en los estratos sociales bajos que viven en las áreas marginales; aunque en menor medida, también se vulneran derechos en familias en condición socioeconómica favorable. “De los estratos sociales, si se da mucho más en las áreas marginadas, las áreas más vulnerables” (Trabajadora Social, Fiscalía de la Niñez, Guatemala). “Pobres, pero no necesariamente es un factor que

implica vulneración de derechos porque hay familias que tienen condiciones socioeconómicas favorables y son vulneradores de derechos.” (Psicólogo, CONNA, El Salvador).

Si, se entiende que es más vulnerable el género de la niña o la adolescencia, sin embargo, creo que están como que 48% y 52%, un poquito más las niñas, pero es un porcentaje muy significativo que son casi iguales. Vienen más niños y niñas que adolescentes (Funcionario DINAF, Honduras).

Prácticas que facilitan los sistemas de protección de niños, niñas y adolescentes

Una práctica relevante es el hecho de tomar en cuenta la participación de los niños, niñas y adolescentes en consultas nacionales que sirven de base para el diseño e implementación de políticas públicas como beneficiarias-os directos. Al igual, la coordinación interinstitucional y la difusión de los derechos de las niñas, niños y adolescentes tienen un efecto positivo importante en las sociedades de la región. “Llegamos

a través de políticas públicas como le digo se hace trabajo en escuelas, colegios, en coordinación también con el ministerio público, con IHADFA, a través de charlas de promoción de derechos y también de prevención” (Funcionaria, DINAF, Honduras). “Cuando procede como en los casos de maltrato por transgresión es cuando ya toca la parte física del niño y obviamente ahí trabajamos en coordinación con el Ministerio Público” (Funcionaria, DINAF, Honduras). “En la actualidad hay mucha, mucha difusión en cuanto a los derechos de los niños y eso ha ayudado bastante” (Trabajadora Social, Fiscalía de la Niñez, Guatemala). “Hay un departamento de Promoción y Difusión de Derechos, los cuales se encargan ellos más que todo en generar procesos de sensibilización a nivel institucional” (Funcionario, CONNA, El Salvador).

Se hace una consulta de carácter nacional, donde participaron aproximadamente un 48% de los departamentos a nivel nacional, hubo una muestra aproximada de unos 1,260 niños, niñas y adolescentes a nivel nacional donde se les consultó a ellos de manera participativa en estas cuatro áreas de derechos (Psicólogo, CONNA, El Salvador).

Aunque la magnitud de la problemática impide el logro de resultados deseados, los Estados nacionales realizan esfuerzos significativos; por ejemplo: la atención de casos en equipos interdisciplinarios en las instituciones estatales administrativas de protección a la niñez y adolescencia, al igual que con la existencia de Unidades Especiales logran efectos positivos en la atención que brindan en casos de niños, niñas y adolescentes que han sufrido algún tipo de vulneración. “Hay una unidad especial para conocer estos delitos que así se llama, Unidad de la Niñez, Adolescencia y Mujer en su relación familia” (Fiscal femenino, Ministerio Público, El Salvador).

Nuestro marco de acción es el artículo 139 del Código de la Niñez y Adolescencia que nos habla de la situación de vulneración de derechos, son atendidos en serie administrativa y obviamente los equipos multidisciplinarios para poder tomar una decisión al respecto del caso de un niño o una niña (Funcionaria, DINAFA, Honduras).

La puesta en práctica de políticas públicas alineadas con las Convenciones Internacionales aporta a la obtención de resultados favorables en los Sistemas de

Protección. “La Política Nacional de Niñez y Adolescencia, sí es acorde con la Convención, en este caso mandata a que la protección de niñez y adolescencia tiene que ser bajo un enfoque de Protección Integral de Niñez y Adolescencia” (Funcionario, CONNA, El Salvador). Un ejemplo de prácticas que facilitan la protección, refiere a la labor que se realiza en los Centros de Acogida, que a juicio de las niñas, niños y adolescentes es una labor muy valiosa, reflejada en las expresiones de agradecimiento según su propia percepción sobre la necesidad de afecto, adquisición de valores, aspectos de disciplina personal y control interno, en la orientación de su proyecto de vida, en el valor de la relación familiar al retornar a sus hogares y al reintegro en su comunidad, además, mantienen la esperanza de lograr un mejor futuro. “Siempre estamos cuidados, limpiecitos, bañaditos, son personas que nos quieren y así sucesivamente, vivimos bien, porque a pesar de nuestras dificultades hay personas que nos quieren y tenemos que valorar eso” (Adolescente, Centro de Acogida, República Dominicana). “¿Cuáles valores más te han marcado aquí? El respeto y la responsabilidad” (adolescente masculino, Centro de acogida, República Dominicana). “Mi vida ha cambiado desde cero no como estaba antes desde cero, que andaba mucho en la playa con

los amigos míos” (Adolescente, Centro de acogida, República Dominicana).

En los Centros de acogida se observan prácticas exitosas relacionadas con el grupo familiar, dado la importancia del ambiente familiar en la protección de derechos de las niñas, niños y adolescentes se constituye en un buen ejemplo. Algunos centros de acogida brindan atención integral considerando al trinomio niño/a, familia y el Centro, varios de estos centros brindan apoyo y seguimiento dentro del hogar de las niñas/os institucionalizados, con el propósito de garantizar su reincorporación eficaz a la sociedad. Una de las estrategias para el logro de los resultados en la protección de derechos, es la incorporación del componente económico, que permite a los padres y madres mejorar el ingreso para el sostenimiento familiar.

Se trabaja mucho con las familias porque no es solamente institucionalizar o traer el niño para garantizarle sus derechos si no también, que la familia logre su desarrollo integral y que esta pueda alcanzar un desarrollo que le permita al niño una vez que se integre con su familia disponer de los recursos, disponer de las condiciones para garantizar sus derechos

(Trabajadora Social, CONANI, República Dominicana).

El trabajo que hacemos con la familia es de visita, de conocer realmente cuales son las problemáticas que tienen las familias de nuestras niñas que ya están aquí en el hogar, y trabajamos acompañándolos, hacemos un trabajo de acompañamiento a esa familia en las diferentes problemáticas que tengan, ya sea de salud, sea judicial, entre otros (Trabajadora Social, Centro de Acogida, República Dominicana).

Apoyo y el seguimiento que se les da a las familias y en lo que tiene que ver con el seguimiento que se le da dentro del hogar ya una vez que los niños son institucionalizados garantizar el vínculo familiar, fomentar siempre que la comunicación familia-niño ya que en algún momento ese niño que se institucionalizó va a ingresar a la sociedad y tenemos que desarrollar habilidades tanto en la familia, de crecimiento con en el niño que esta institucionalizado para que este una vez se integre a la sociedad disponga de sus habilidades como buen ciudadano y que tenga las

habilidades de adaptación (Trabajadora Social, Centro de Acogida, República Dominicana).

Tratamos de que ya esa familia lo mejor preparada posible tanto para el niño como para ellos a través de la escuela de padres lo vamos enseñando; ahora el centro tiene una pequeña microempresa que muchos de los padres trabajan ahí se le da en coordinación con INFOTEP talleres de cómo hacer bizcochos, jaleas, torta horneada, mantecaditos, bizcochitos esponjosos, coordinamos con las vocacionales para que ellos entre hacer el técnico en electricidad, en mecánica, electricidad de automotriz le facilitamos ciertas vías o lo llevamos nosotros (Trabajador, Centro de acogida, República Dominicana).

Prácticas que obstaculizan los sistemas de protección de niños, niñas y adolescentes

Una de las principales causas que interfieren en la protección de

las niñas/os y adolescentes, es la situación de violencia intrafamiliar que prevalece en miles de hogares, lo cual se constata según los proveedores de servicios en las denuncias de maltrato observadas en el grupo familiar. “Ahorita hemos identificado la violencia de familia [que] arrasa con todo” (Psicóloga, Honduras), “Son los padres los que están maltratando al niño y la situación es de extrema gravedad (participante masculino, Ministerio Público, Honduras). “Obviamente además de estar abusando la maltrata porque la amenaza con decirle que la va a matar (Funcionario, Fiscalía General de la República, El Salvador).

Lo proveedores también indicaron que niños, niñas y adolescentes expresaron sentirse atrapadas en una situación sin salida y sin apoyo de sus padres/madres, lo que se presenta como un obstáculo para su bienestar.

Para mí el mayor es que no quieren y después son los padres. El no querer, el que las vidas de ellas han sido tan golpeadas que no ven que pueden salir y tienen la oportunidad y aparte no hay apoyo real de los padres. A veces prohibimos los pases para que vayan a ver a sus familias porque muchas veces vienen peor. Por qué

no son ente de ayuda los padres (Trabajadora, Casa hogar, Honduras).

En algunos casos se reportó que los padres les usaron para llevar a cabo actividades criminales.

Tenemos niños que han sido vendido por su familia, tenemos niños que la fiscalía se lo ha quitado a, a sus padres porque lo usaban para, como mula para, para entrar en los lugares y, y que le abrieran la puerta para los padres poder entrar a robar (Directora, Centro de acopio, República Dominicana).

El efecto negativo de la cultura de la violencia es un fenómeno destacado por los informantes clave en las entrevistas, enfatizándolo como un obstáculo para la garantía de derechos al encontrarse institucionalizada en casi todos los ámbitos de la sociedad, especialmente en la familia y en los estratos socioeconómicos más bajos donde la situación de violencia y maltrato es cada vez más compleja en la región sobre todo para los niños, niñas y adolescentes. “El factor denominador común de las denuncias es la vulneración del Derecho a la Integridad Personal es lo que más se dispara, seguido obviamente es el tema de Abuso Sexual” (Funcionario, CONNA, El Salvador). “Lamentablemente, hay

muchos casos de maltrato o de abuso sexual en persona menores de edad, entonces la cantidad con la que trabajamos es bastante grande” (Psicóloga, Secretaría de Bienestar Social, Guatemala). “La demanda es bastante fuerte verdad grandísima” (Agente femenino, Policía Nacional, El Salvador). “¡Ay!!! La agresividad ¡ay! ¡Ay! ¡Ay!, esa agresividad por falta, por carente de, de, de amor de sus padres, porque de una manera o la otra le hace falta sus padres, sus hermanos” (Trabajadora, centro de acogida, República Dominicana).

Otro obstáculo que se presenta en las prácticas institucionales se encuentra en el funcionamiento de los mismos sistemas de protección de la niñez de los Estados, debido al enfoque de políticas asistencialistas que se implementan.

Atiende definitivamente a niñez y adolescencia, pero de una forma muy generalizada, no con un enfoque de protección, sino un enfoque totalmente asistencialista, donde el niño no es sujeto de derechos, sino al final es el objeto del derecho, es decir, yo te garantizo salud porque tengo que hacerlo (Grupo focal con trabajadores en protección de la niñez, Guatemala).

En el caso de situaciones de violencia no se consideraron las particularidades que afectan a la niñez y la coordinación interinstitucional no siempre es efectiva.

Pero yo creo que el gran problema, con lo que se plantea, es que hay instituciones, pero no hay institucionalidad todos tienen el tema de niñez, pero nadie lo asume con el enfoque de derechos, y con el problema de la relación entre instituciones que se vuelve difícil y complejo (Grupo focal con trabajadores en protección de la niñez, Guatemala).

La problemática de la región es tan compleja y enorme que la carencia de recursos presupuestarios es latente en las instituciones. En lo que se refiere a los recursos para la logística, el transporte y el talento humano siempre resultan insuficientes para abarcar del todo las regiones territoriales muchas de las cuales son bastante extensas. "El problema de presupuesto está en todo el camino, que hemos vivido los operadores de justicia en general usted ve cómo cambia la fiscalía dependiendo de qué fiscal este" (Psicóloga, Policía Nacional, Honduras). "Las

extensiones territoriales son demasiado extensas, se necesita mayor personal para cubrir esas áreas" (participante masculino, DINAF, Honduras).

No contamos recurso humanos falta nosotros quizá como junta para dar abasto quizá sería unos 5 equipos verdad unos 5 abogados, 5 trabajadores sociales y 5 psicólogos, por la carga que tenemos y por la mora también que tenemos; siempre hay limitantes porque a veces llegamos a fin de año y ya no tenemos papel nos toca usar papel reciclado, la impresora no es propia del CONNA es arrendada (Funcionario CONNA, El Salvador).

La escasa voluntad política de algunos tomadores de decisiones, la insuficiente coordinación interinstitucional y la incoherencia de los entes estatales, obstaculizan las prácticas institucionales y se plantean como fuertes desafíos. Aunque para otros actores clave más que voluntad política, se trata de un problema estructural de país, que afecta todas las esferas de la sociedad y especialmente la garantía de protección de las niñas, niños y adolescentes. "No es falta de voluntad, el problema es justamente el problema de

país. La carencia de recursos para desarrollar suficiente logística, vehículos, agentes y unas áreas para cumplir una investigación” (Funcionario, Ministerio Público, Honduras). “Las instituciones particularmente gubernamentales no terminan de comulgar con la doctrina de la protección integral y en el discurso plantean una cosa, pero en la práctica plantean otra totalmente diferente” (Grupo Focal Niñez, Guatemala).

¿Qué es el desafío? Tiene que ver con voluntad, ahí es el punto, de que me sirve que las instituciones, que aquí nosotras estemos empoderadas, si el que tiene que tomar la decisión no y usted va a ir a todas las instituciones y la mismita cosa le van a decir, la voluntad y la coordinación, que ese es el mayor desafío que tienen las instituciones dedicadas en temas de protección de la niñez y cualquier grupo vulnerable (Psicóloga, Policía Nacional, Honduras).

Discusión

La complejidad socioeconómica, política y cultural de las sociedades contemporáneas en la región Centroamericana y de República Dominicana, supone un panorama

sombrío para que millones de niños, niñas y adolescentes tengan acceso al bienestar en una sociedad caracterizada por la desigualdad, inequidad y la violencia cultural patriarcal, que según (Kottak, 2011) es impuesta por un sistema político gobernado por hombres, en el que se favorece la violencia familiar y el abuso doméstico en contra de las mujeres.

Durante el periodo de la niñez y la adolescencia, el acceso a la educación de calidad con equidad es indispensable, el no contar con competencias técnico-profesionales reduce sus opciones de participación en los ámbitos socioeconómico y político, alejándose aún más de las posibilidades de mejorar su posición social, miles de adolescentes se ven obligadas a la dependencia económica y a realizar ciertas actividades que lesionan su dignidad como mujer, consecutivamente se ven atrapadas entre la pobreza, extrema pobreza y exclusión social por la insatisfacción de sus necesidades básicas primero y las estratégicas después impidiéndoles desarrollarse plenamente.

Aunado a lo anterior, los resultados del estudio muestran que la violencia cultural intrafamiliar y la generalizada en la sociedad, constituyen un fuerte obstáculo para la garantía de derechos para

los niños, niñas y adolescentes especialmente en los estratos socioeconómicos más bajos, la situación de violencia y maltrato junto al impacto negativo del modelo de desarrollo económico neoliberal les vuelve cada vez más empobrecidos y excluidos; para Alfaro Monsalve (2018), es preciso tomar en cuenta esas experiencias de los niños, niñas y adolescentes en su contexto sociocultural, en el que interiorizan patrones culturales patriarcales violentos desde el seno familiar, por consiguiente escasa o nula colaboración de muchos padres/madres de familia en los centros de acogida para la restauración de sus derechos. Los padres/madres de familia tienen el deber y obligación de socializar las normas y valores culturales y aunque las formas de hacerlo están abiertas a su criterio, los Estados tendrían que regular los sistemas disciplinarios para prevenir la violencia, discriminación y vulneración de los derechos de las niñas, niños y adolescentes.

Las formas de control o disciplina impuesta por los padres/madres podrían estar relacionadas con diferentes factores psicosociales en que viven innumerables familias, pero independientemente de los factores de que se trate, los progenitores tienen que ser los primeros en respetar los derechos y la dignidad de cada niño, niña y adolescente, sin embargo,

mantienen la mentalidad que sus hijos e hijas son objetos de su propiedad, restando importancia a su rol educativo con la socialización primaria de normas de convivencia y el valor de la igualdad de derechos de género, reforzadas posteriormente por el proceso de socialización secundaria en el sistema educativo y demás agencias sociales (Posas & Navarro, 2013).

Ante esas circunstancias, la incorporación del enfoque de género en los sistemas de protección de la niñez y la adolescencia en los países de la región se realiza someramente. La cuestión es que por un lado los Estados promulgan normativas e instrumentos jurídicos para evitar la vulneración de derechos de los niños, niñas y adolescentes, pero por otro, permiten un sistema sociocultural que atenta con el principio de igualdad con equidad, en ese sentido, las mujeres continuarán siendo víctimas de discriminación desde su nacimiento y durante toda su vida. De hecho, los sistemas de protección parecen responder más a los efectos que a las causas de la vulneración de los derechos de las niñas, niños y adolescentes, pues la gestión de las instituciones estatales es más asistencialista.

Dado lo anterior, es ineludible una revolución cultural que revalorice los sistemas de género en igualdad de

condición y posición para el acceso al poder de decisión con equidad y al acceso a los recursos de todo tipo para el fortalecimiento de las necesidades estratégicas de las mujeres. La promoción de cambios culturales sustanciales será posible si su implementación ocurre durante el proceso de socialización secundaria, que de acuerdo con el sociólogo (Brito Lemus, 1998) es el momento propicio y de mayores posibilidades para romper la cadena de reproducción social desigual, porque es el momento en que las/os jóvenes interiorizan valores y normas. Tarea que implica replantear la visión de los sistemas educativos, implementando fuertes componentes de capacitación docente y el fortalecimiento o creación de escuelas para padres/madres.

La transversalización del enfoque de género en los sistemas de protección de derechos de la niñez y adolescencia sigue siendo un reto para los Estados, si bien se contempla a nivel teórico, escasamente se percibe el impacto de las prácticas institucionales. En términos generales se identifican buenas prácticas institucionales, aunque esas requieren ampliación de cobertura y continuo mejoramiento por la dinámica cambiante de la realidad social. Entre esas buenas prácticas

destacan las siguientes: el desarrollo de procesos de promoción de la normativa de protección de la niñez especialmente de las autoridades municipales locales; contar con instituciones especializadas para la protección; la coordinación intra e interinstitucional para la aplicación efectiva de la normativa de la niñez; la disposición de talento humano responsable y comprometido para formar equipos de trabajo interdisciplinarios en las instituciones administrativas y en los centros de protección, lo que permite la toma de decisiones acertadas para la protección de la niñez; la apertura de Consejos Municipales que garanticen la protección de la niñez. Hace falta mucho por hacer, por un lado, la reducción del gasto público y la falta de voluntad política obstaculizan en gran medida la puesta en práctica de la política pública en beneficio de la niñez y adolescencia, por otro, a la población le resulta más fácil y atractivo poner en práctica una cultura que promueve la violencia y discriminación contra las niñas, adolescentes y mujeres, alejando las posibilidades de igualdad y equidad de género.

Es por eso que persiste alta demanda de los servicios de atención por abuso, maltrato y discriminación contra los niños, niñas, adolescentes. La incorporación

de la perspectiva de género debe llevarse al nivel práctico en los sistemas de protección de la niñez y adolescencia, al igual que procesos de promoción de salud mental en todos los centros educativos, requiriendo para ello la incorporación de profesionales de la Psicología y del Trabajo Social a los equipos docentes, para que los niños, niñas y adolescentes desarrollen un nivel de consciencia en óptimas condiciones, aumentando su autoestima, bajando los niveles de agresividad y violencia, rescatando los valores de la dignidad humana y la igualdad de derechos con equidad de género para la construcción de una sociedad más humana y más justa.

BIBLIOGRAFÍA

- Alfaro Monsalve, K. (2018). Epistemología feminista y escritura de la historia. En C. Calquín D., & H. González, *Epistemologías feministas desde el sur: aportes, tensiones y perspectivas* (págs. 43-56). Santiago de Chile: RIL.
- Barg, L. (2012). *La intervención con familia: una perspectiva desde el Trabajo Social*. Buenos Aires: Espacio.
- Brito Lemus, R. (1998). Hacia una Sociología de la Juventud. Algunos elementos para la deconstrucción de un nuevo paradigma de la juventud. *Última Década*, 1-7.
- COMMCA. (14 de marzo de 2018). *Política Regional de Igualdad y Equidad de Género del Sistema de la Integración Centroamericana*. COMMA: Consejo de Ministras de la Mujer de Centroamérica y República Dominicana, Merliot.
- Díaz, C., & Dema., S. (2013). *Sociología y Género*. Tecnos.
- Expósito, C. M. (2012). ¿Qué es eso de la interseccionalidad? Aproximación al tratamiento de la diversidad desde la perspectiva de género en España. *Investigaciones Feministas*, 203-222.
- García, A., & Gomáriz, E. (2000). Género y ciudadanía en Centroamérica: otra mirada al horizonte. Centroamérica. Obtenido de <https://www.insumisos.com/lecturasinsumisos/GENERO%20Y%20CIUDADANIA%20EN%20CENTROAMERICA.pdf>
- Instituto Danés de Derechos Humanos. (s.f.). *Objetivos, metas e indicadores*. Recuperado el Octubre de 2020, de [sdg.humanrights.dk: https://sdg.humanrights.dk/es/goals-and-targets?page=1](https://sdg.humanrights.dk/goals-and-targets?page=1)
- Instituto Nacional de Estadística. (2018). *XII Censo Nacional de Población y VII de Vivienda*. Guatemala.

- Kottak, C. P. (2011). *Antropología Cultural*. University of Michigan.
- La Barbera, M. C. (Abril - Septiembre de 2017). Interseccionalidad = Intersectionality. *Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad*, 191-198. Recuperado el Octubre de 2020
- Moncó, B. (2011). *Antropología de Género*. Síntesis S.A.
- Montanaro, A. M. (2017). *Una mirada al feminismo decolonial en América Latina*. Dykinson.
- Naciones Unidas Guatemala. (2018). *onu.org.gt*. Recuperado el Octubre de 2020
- Oficina Nacional de Estadística. (2020). *Oficina Nacional de Estadística (ONE)*. Obtenido de <https://www.one.gob.do/>
- OPS Honduras. (s.f). *Familias Fuertes*. Recuperado el 10 de Octubre de 2020, de <https://www.paho.org/es/temas/salud-adolescente/familias-fuertes>
- PNUD. (2016). *Informe Nacional de Desarrollo Humano Guatemala*. Guatemala: PNUD. Obtenido de <http://desarrollohumano.org.gt/indh-20152016/>
- Poder Ejecutivo. (03 de mayo de 2016). Decreto Ejecutivo Número PCM-031-2016. *La Gaceta*. Tegucigalpa, F.M., Honduras.
- Population pyramids of the World from 1950 to 2100*. (2020).
- Posas, M., & Navarro, J. (2006). *Sociología*. Tegucigalpa.
- Posas, M., & Navarro, J. (2013). *Introducción a la Sociología*. Tegucigalpa.
- Pujal, M. (2015). *El Feminismo*. UOC.
- Rombach, H. (2015). *El hombre humanizado, Antropología estructural*. Hender Editorial.
- SICA. (2020). *Sistema Integrado de Información Estadística*. Obtenido de <https://www.sica.int/si-estad/inicio>
- Varela, G. O. (2011). *Historia de Honduras*. Tegucigalpa: TECMICRO.

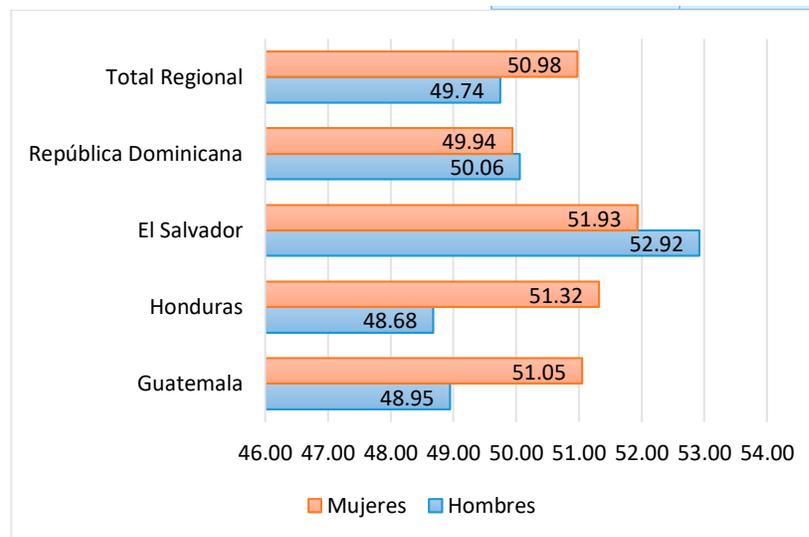
Anexos

Anexo 3.1. Población absoluta y relativa de la región Centroamericana, e IDH por país, 2020

Países	Población	%	IDH
Belice	383,071	0.64	0,708
Costa Rica	5,022,000	8.40	0,794
El Salvador	6,643,000	11.11	0,674
Guatemala	17,263,000	28.87	0,650
Honduras	9,587,522	16.04	0,617
Nicaragua	6,465,513	10.81	0,658
Panamá	4,159,000	6.96	0,789
República Dominicana	10,266,000	17.17	0,736
TOTAL	59,789,106	100.00	

Fuente: Elaboración propia con base a datos (SICA, 2020)

Anexo 3.2. Porcentaje de población según el sexo, países seleccionados Centroamérica y la República Dominicana, 2020



Fuente: elaboración propia con base a (PNUD, 2016) 2016, (Instituto Nacional de Estadística, 2018), (Oficina Nacional de Estadística, 2020), (SICA, 2020)

Anexo 3.3. Porcentaje de población adolescente entre 10 y 19 años de países seleccionados de Centroamérica y la República Dominicana, en relación al total de la región, 2020



Fuente: elaboración propia con base a (Population pyramids of the World from 1950 to 2100, 2020)

Capítulo 4. Cooperación internacional en materia de infancia y adolescencia en el norte de Centroamérica y República Dominicana

David Pineda, Kevin Cruz Y Ada González

Introducción

La cooperación internacional al desarrollo ha desempeñado un rol importante en la definición de programas y planes de acción nacionales en materia de niñez y adolescencia a nivel regional. Esto es particularmente relevante debido al significativo peso demográfico de este grupo poblacional y los condicionamientos estructurales que cada país enfrenta para garantizar y proteger sus derechos. A continuación, se presenta la experiencia reciente en los países del Norte de

Centroamérica y República Dominicana.

En este capítulo se sistematiza la información obtenida por medio de una revisión documental. La finalidad es describir la relación entre el sistema de cooperación internacional y la promoción y protección de los derechos de las niñas, niños y adolescentes en los países citados previamente.

En el primer apartado se presenta una aproximación conceptual del tema, señalando las nociones centrales de los principales paradigmas de la cooperación internacional, describiendo el papel del Estado, la orientación general de los mecanismos de relacionamiento interestatal y los

modelos de desarrollo subyacentes en cada caso.

En el segundo apartado se describe brevemente el contexto socioeconómico de cada país, las tendencias de la inversión pública y de la cooperación internacional en niñez y adolescencia. Finalmente, al cierre del documento las secciones de discusión y conclusiones sintetizan las ideas más relevantes expuestas a lo largo del documento.

Cooperación Internacional

Paradigmas de la Cooperación Internacional

La cooperación internacional es el conjunto de acciones que actores de diferente naturaleza (Estados, instituciones de éstos u organizaciones no gubernamentales) realizan para alcanzar objetivos comunes cuyo impacto se verá reflejado tanto en el plano nacional como en el internacional (Socas & Hourcade, 2009). Para Duarte y González (2014), la cooperación internacional podría entenderse como un proceso que busca el progreso económico y social de los países del Sur global, de tal forma que se alcancen niveles de mayor equilibrio respecto de los

estados de desarrollo de los países del Norte global (p. 119).

En un sentido más amplio, Pauselli (2013) indica que la cooperación al desarrollo, en tanto objeto de estudio en ciencias sociales, debe plantearse como un fenómeno que supone pensar, por un lado, los modelos de desarrollo predominantes en un momento histórico determinado y, por otro, analizar el sistema de relaciones internacionales definidos por las políticas exteriores que orientan las transferencias de recursos entre diferentes Estados (p. 74). Por esta razón, es necesario comenzar señalando los principales paradigmas explicativos del ordenamiento del sistema de relaciones internacionales para luego indagar en los modelos de desarrollo que cada uno de estos paradigmas contiene en su interior.

Los principales paradigmas del sistema internacional, entre otros, son: a) el realista, b) el idealista y c) el marxista. Cada uno de ellos concibe de una forma específica el Estado, la naturaleza misma del sistema, otorga un sentido particular a la cooperación internacional y, finalmente, sirve de sustento para el desenvolvimiento de teorías del desarrollo.

Desde la perspectiva realista, el marco del sistema de cooperación

internacional no puede interpretarse sino como un espacio de competencia, en el cual diferentes Estados compiten por ejercer su poder y dominio sobre otros Estados (Jiménez, 2003, p. 118). Para Fagaburu (2017), un rasgo distintivo del paradigma realista es su concepción de la cooperación internacional como un mecanismo de la política exterior de los Estados que proveen ayudar para garantizar, proteger y defender sus intereses en los Estados receptores (p.4). Por lo tanto, las relaciones de cooperación responden a los objetivos exclusivos del país donante y, consecuentemente, los fines de los receptores quedan supeditados a aquellos.

Uno de los supuestos implícitos de este paradigma es que en el escenario internacional se materializan los conflictos inherentes a las relaciones interestatales. Cada Estado actuaría acorde con sus intereses primarios, esto es, en primer lugar, maximizando las posibilidades de su sobrevivencia, luego, estableciendo mecanismos para preservar su seguridad en relación a los actores internos y externos, y, finalmente, obteniendo mayores cuotas de poder para hacer efectivos estos principios (Pauselli, 2013, p. 80). Ante el relacionamiento conflictivo que se establece entre los distintos participantes, y el relativo contexto

de anarquía derivado de esto, los Estados aparecen como actores racionales responsables de la toma de decisiones y el sistema de cooperación internacional como un mecanismo que permite el control, la moderación y el equilibrio de poder (Fagaburu, 2017, p. 4).

Para el realismo, la política internacional opera a partir de los motivos racionales, es decir, los cálculos y decisiones premeditadas y conducentes a la maximización del poder y de los intereses de cada Estado. De tal forma, el sistema de cooperación no sería un campo sustentado en la solidaridad y la armonía, sino un espacio de persecución de fines egoístas exclusivos de cada Estado y, por tanto, el apoyo a las diversas iniciativas de desarrollo constituiría uno de los mecanismos de promoción y resguardo de los intereses nacionales (Jiménez, 2003, p. 122; Pauselli, 2013, p. 76).

El período de la segunda posguerra marcaría el declive de la preponderancia de las nociones centrales del paradigma realista. El término de los conflictos bélicos abrió el debate hacia un horizonte marcado por el interés de buscar salidas pacíficas a los conflictos aún latentes en el sistema internacional. Así, mientras el paradigma realista enfatizaba el carácter racional de

los vínculos entre los Estados y sus motivos egoístas subyacentes, el idealismo se sustenta en una concepción antagónica, desde esta mirada el objetivo del sistema de relaciones internacionales sería promover la paz y el orden, mediante el reconocimiento de la interdependencia armónica y la autodeterminación de cada Estado (Jiménez, 2003, p. 120).

A diferencia del realismo, en el idealismo la cooperación internacional al desarrollo se concibe como una serie de instrumentos y mecanismos que permiten la articulación de la política exterior con el objetivo de fortalecer los proyectos democráticos y, con ello, establecer los cimientos para un mundo más seguro (Pauselli, 2013, p. 83). En términos concretos y operativos esto se formalizaba por medio de transferencias de recursos financieros internacionales hacia países con menor nivel de desarrollo, los cuales tenían como única responsabilidad la asignación y manejo eficiente de los mismos (Casella, 2008, p. 481).

El idealismo está inspirado en principios liberales, en el plano interno esto conllevaba la configuración de instituciones para el funcionamiento efectivo del sistema político, en el plano internacional, suponía el

establecimiento de relaciones de confianza para el fomento de un entorno de paz democrática basada en el reconocimiento del derecho internacional de otros Estados y la promoción de los principios republicanos (Fagaburu, 2017, p. 8). Así, a diferencia del realismo que remarcaba el conflicto como rasgo distintivo de las relaciones internacionales, en este caso, el motor del sistema mundial sería, o debía ser, la cooperación solidaria.

Dentro de este paradigma de la cooperación internacional se pueden identificar teorías del desarrollo que comparten rasgos interpretativos comunes. Entre estas cabe mencionar la teoría de la modernización, la cual concebía el desarrollo como un proceso de transición desde sociedades tradicionales hacia sociedades modernas, proceso que debía realizarse a través de distintas fases que acercarían a los países del tercer mundo al nivel de desarrollo de los países occidentales modernos, asumiendo por tanto, una visión unidireccional, progresiva, irreversible y eurocéntrica del desarrollo, en la cual el desarrollo y, por tanto, las iniciativas de cooperación, deberían conducir a mayores estadios de secularización, industrialización, urbanización y democratización (Girola, 2008, p. 17; Reyes, 2009, p. 122). Por su parte, el institucionalismo centra

su análisis en los contratos entre los actores a partir de los cuales se definen incentivos y restricciones, las reglas, procedimientos, rutinas, valores y creencias que los actores suponen como dadas y permiten el funcionamiento de las diferentes organizaciones e instituciones, es decir, resalta la relevancia de la eficacia y los mecanismos institucionales como factores que pueden propiciar o entorpecer toda iniciativa de desarrollo, asumiendo que las ayudas interestatales deben orientarse al perfeccionamiento organizacional e institucional de los países receptores (Prats, 2007, p. 129). Finalmente, el neoliberalismo, cuya crítica se dirige al papel interventor del Estado como promotor del desarrollo y las políticas públicas encaminadas a garantizar justicia social, impulsa una propuesta económica centrada en el mercado y el individualismo, dejando de lado cualquier esfuerzo por reducir las desigualdades sociales y los procesos de redistribución de la riqueza, ideas que terminaron por reorientar las áreas, temas o sectores priorizados por los organismos cooperantes dejando en un segundo plano aquellas de interés para el desarrollo social (Calvento, 2006, p. 49).

Otro paradigma central para la comprensión del sistema internacional es el marxismo. A diferencia de los paradigmas

previamente descritos, para este el Estado no es el actor clave en las relaciones internacionales, en su lugar otorga mayor peso a la clase social y de acuerdo a su marco interpretativo el Estado es un instrumento de las clases dominantes en el contexto del sistema capitalista (Jiménez, 2003, p. 126). Las relaciones antagónicas de clases que estructuran las dinámicas sociales y económicas al interior de cada sociedad, tendrían su correlato en el sistema internacional, en el cual se manifestarían las relaciones de desigualdad y dependencia producidas como resultado de la expansión de este sistema económico (Pauselli, 2013, p. 85).

El sistema de cooperación internacional sería un reflejo de las desigualdades materiales que otorgan mayor jerarquía política, militar y económica a ciertos Estados. Según Pauselli (2013), bajo este esquema, las ayudas internacionales tendrían como finalidad la profundización de las relaciones de dependencia y explotación de los países desarrollados sobre los subdesarrollados, a través de la promoción de las inversiones extranjeras (p. 86). Por lo tanto, las relaciones internacionales y el sistema de cooperación manifestarían las jerarquías, tanto las posiciones de dominación

como de subordinación, que en un momento histórico determinado definen el patrón de acumulación de la economía capitalista mundial (Fagaburu, 2017, p. 7).

Al interior del paradigma marxista se reconocen algunas teorías desde las cuales se explica el funcionamiento asimétrico de las relaciones internacionales. La teoría de la dependencia cuya idea central es que el desarrollo y el subdesarrollo representan dos caras de la misma moneda, y, por tanto, el subdesarrollo de los países dependientes es una consecuencia directa del desarrollo de otros. Por su parte, la teoría elaborada en el seno de la Comisión Economía para América Latina (CEPAL), diferencia a los países entre periféricos y centrales, los primeros especializados en la producción y exportación de materias primas y los segundos orientados hacia los productos manufacturados, condición que explicaba las desigualdades comerciales estructurales inherentes a la economía capitalista. Finalmente, la teoría del sistema mundo, la cual establece que la posición de cada país depende directamente de los períodos de expansión y contracción de la economía mundial (Jiménez, 2003, Calvento, 2006, Casella, 2008). A diferencia de la teoría cepalina y de la dependencia, en esta la unidad de análisis deja

de ser el Estado, en cambio, se enfoca en diferentes dinámicas internacionales a nivel financiero, comercial, comunicaciones y transferencia de conocimiento que definen una estructura de países divididos en centrales, semi periféricos y periféricos (Reyes, 2009, p. 130).

Para Calvento (2006), si bien estos enfoques teóricos elaboran una crítica implícita al papel de los Estados, terminan por otorgarle un lugar central en la planificación y promoción del desarrollo económico y social (p. 50). Así, pese a las diferencias entre las distintas propuestas teóricas, una preocupación común era incrementar las capacidades de inversión y desarrollo tecnológico para la producción como precondiciones para alcanzar mayores niveles de justicia social y autonomía regional en relación a los países centrales (Cálix, 2016, p. 3).

Cooperación Asistencialista y Cooperación Descentralizada

Además de la distinción entre paradigmas que conciben de una forma específica el sistema de relaciones internacionales, el rol del Estado y los modelos de desarrollo,

también se pueden citar paradigmas que ofrecen interpretaciones sobre los mecanismos de articulación entre diferentes países para alcanzar fines comunes. En primer lugar, el paradigma asistencialista o tradicional, el cual se implementa de una forma vertical, unilateral y asimétrica por medio de acciones paternalistas y, por tanto, no se sustenta en los principios de igualdad y colaboración mutua entre los donantes y los beneficiarios. Uno de los ejemplos de este tipo de cooperación serían el Plan Marshall implementado en Europa después de la Segunda Guerra Mundial y la Alianza para el Progreso diseñado para impulsar el desarrollo en América Latina a partir de la década de los sesenta del siglo pasado, en estos casos la cooperación se establece entre países con diferente nivel jerárquico en el plano internacional, diferencia que termina siendo reproducida. En segundo lugar, el paradigma de la cooperación descentralizada, el cual basado en los preceptos de igualdad y reciprocidad establece relaciones simétricas y horizontales que facilitan el intercambio de buenas prácticas derivadas de experiencias resultantes de acciones de interés mutuo tanto para los donantes como para los beneficiarios, paradigma que ha tenido especial visibilidad por medio de las iniciativas de Cooperación Sur-Sur diseñadas e implementadas

en las décadas recientes (Socas & Hourcade, 2009). De tal forma, el primer paradigma ofrece una visión exógena y unilateral del desarrollo, en cambio, el paradigma reciente toma en consideración los factores endógenos que definen los problemas de desarrollo en cada país y se ejecuta por medio de una relación bilateral o multilateral entre los distintos actores en cuestión (Pérez, 2013).

De lo anterior se desprende una tipología básica de clasificación de la cooperación internacional según el tipo de relación establecida entre los diferentes actores: a) cooperación Norte – Sur o vertical, cuando el país donante es considerado desarrollado, b) cooperación Sur – Sur u horizontal cuando el país donante se encuentra en vías de desarrollo, pero ha alcanzado capacidades que le permiten transferir recursos a otro país en vías de desarrollo. Además, cuando el donante es un ente público subnacional se reconoce como cooperación descentralizada oficial o pública y cuando el donante es un organismo de carácter privado sin fines de lucro (ONG) se le llama cooperación descentralizada no oficial (Socas & Hourcade, 2009). De acuerdo a Pérez (2013), el primer tipo de cooperación se enfatizaría en las causas exógenas del desarrollo, lo que también implicaría pensar los

problemas internos de cada país de forma parcial y unilateral, en cambio, las concepciones recientes se sustentarían en el diálogo entre las partes y el fomento tanto de una participación activa como de la cooperación/coordiación entre actores internacionales, nacionales y locales.

Las modalidades que puede asumir la cooperación son diversas. De acuerdo a Pérez (2013) estas se pueden presentar como: a) cooperación financiera, entendida como transferencias de recursos financieros (créditos o donaciones) desde los países donantes a los beneficiarios como mecanismo para el diseño y ejecución de actividades de desarrollo, b) cooperación técnica, que consiste en el intercambio de conocimientos técnicos y de gestión para incrementar y fortalecer la capacidad institucional en áreas específicas que permita a los países beneficiarios promover su propio desarrollo, c) ayuda alimentaria, entendida como la transferencia directa de recursos en forma de alimentos o por medio de donaciones y créditos para su compra, y, finalmente, d) acciones humanitarias, generalmente orientadas a ayudar a víctimas de desastres y al otorgamiento de

recursos para la reestructuración económica de comunidades (p. 7).

Aunque las características descritas previamente son útiles para entender los procesos de cooperación internacional en la actualidad, la tendencia es que coexistan diferentes formas y concepciones de cooperación entre diferentes países. Sin embargo, se apuesta de una forma más sostenida por esquemas horizontales y participativos, con menor carácter tecnocrático y con un menor sesgo economicista (Duarte & González, 2014). De tal forma, las acciones orientadas al desarrollo se diseñan con un mayor apego a la realidad, desconociendo las miradas uniformes del desarrollo y, en cambio, considerando los desafíos económicos, políticos, sociales y de gobernanza internos en cada país (Osegueda, 2016, p. 96; Alemany & Freres, 2018). Lo anterior ha tenido su correlato en los países de la región centroamericana, región que pese a contar con una historia extensa como receptora de ayuda provenientes de la cooperación internacional, de forma financiera, técnica o como transferencia de conocimiento, muestra un notable estancamiento en materia de desarrollo socioeconómico (Medina, 2017; Sianes, Santos, & Fernández, 2018).

Neoliberalismo y Cooperación para la Niñez y Adolescencia

La crisis de los modelos desarrollistas abrió camino para el establecimiento del neoliberalismo. Como ya se ha mencionado, en contraposición a los enfoques estado céntricos del desarrollo, este rechazaba la intervención estatal en áreas estratégicas, cediendo mayor protagonismo al libre mercado, la competencia y la propiedad privada, relegando la importancia de lo social a un segundo plano, desconociendo la existencia de una matriz productora de desigualdades sociales y, con ello, justificando las iniciativas focalizadas en detrimentos de programas o planes de desarrollo social integral (Calvento, 2006, p. 45).

En el contexto neoliberal se promovió la agenda internacional para la protección de la niñez y adolescencia, ya que el papel de la cooperación internacional para su desarrollo está contemplado en la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN) del 20 de noviembre de 1989, específicamente su Artículo 4 señala que:

los Estados Partes adoptarán todas las medidas administrativas, legislativas

y de otra índole para dar efectividad a los derechos reconocidos en la presente Convención. En lo que respecta a los derechos económicos, sociales y culturales, los Estados Partes adoptarán esas medidas hasta el máximo de los recursos que dispongan y, cuando sea necesario, dentro del marco de la cooperación internacional (UNICEF, 2006).

La CDN establece, por un lado, la centralidad de los Estados como principales responsables de brindar protección y garantizar el respeto de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, y, además, anticipa que en algunos casos la escasez de recursos estatales puede obligar a su búsqueda en diferentes instancias de cooperación externos. Por lo tanto, la relación entre la cooperación internacional y la niñez debe enmarcarse en el contexto de los cambios que ha experimentado el Estado en las últimas décadas y los nuevos esquemas de relaciones en el plano internacional que esto ha acarreado consigo.

La agenda internacional en materia de niñez y adolescencia se materializó con la promulgación de la Convención sobre los Derechos del Niño en la década de los ochenta. Sin embargo, las aspiraciones de protección y desarrollo de este grupo

poblacional encontró un escenario caracterizado por la redefinición de las funciones del Estado, hasta entonces responsable de la seguridad social, la protección del empleo, la salud y la educación, por tanto, principal responsable de la relativización de las desigualdades sociales por medio de la definición de mecanismos de inclusión vía ciudadanía social (Pérez Sáinz, 2007). Por esto, la relación entre cooperación internacional y la niñez y adolescencia debe entenderse en el contexto de la reducción y retirada del Estado en el período de la globalización neoliberal, y con ello, la redefinición de las prioridades de la inversión pública, con una tendencia a su reducción en áreas sociales en favor de la dinamización de las actividades económicas y productivas de mayor rentabilidad en la economía global.

De acuerdo a Prado (2009) la globalización ha influido directamente en las tendencias de la cooperación internacional, esto debido a la promoción de los preceptos liberales que, en lo económico, en lo político y en lo social se han establecido como norma. De tal forma, los procesos de ajuste estructural tendieron a la focalización del gasto social

bajo una lógica de la eficiencia, enfatizando la reducción de la pobreza sin impulsar iniciativas de inclusión como mecanismos de garantía de la seguridad social. En contraste, se ha configurado un escenario de avance de las iniciativas de mercado, que tienden por su naturaleza intrínseca a materializar nuevas formas de desigualdad social basadas en el acceso diferenciado y asimétrico a los beneficios, derechos sociales y a la distribución del producto social (Mora Salas, 2004, p. 13; Pérez Sáinz, 2010, p. 24).

Cooperación Internacional en materia de niñez y adolescencia

Situación socioeconómica

Según Duarte & Gonzáles (2014), para el año 2010 Honduras, Guatemala y El Salvador eran países de renta media baja (\$1,005 - \$3,975 / habitante), en cambio, República Dominicana era un país de renta media alta (\$ 3,975 - \$ 12,275 / habitante). Esta condición los ubica como países receptores

de ayudas en el marco del sistema de cooperación internacional.

En El Salvador, los principales indicadores mostraban la fragilidad de su economía en los últimos años ya que el crecimiento de su Producto Interno Bruto (PIB) en el año 2007 era de 3.3 % y descendió hasta 1.8 % en 2016. Además, el déficit fiscal osciló entre -3.03 % y -2.8 % del PIB entre 1999 y 2016 (EDUCO, 2018). Aproximadamente el 35.6 % de los hogares salvadoreños eran pobres de acuerdo al índice de pobreza multidimensional (2.6 millones de habitantes) y 31.9 % eran hogares pobres por nivel de ingresos (STPP y MINEC-DIGESTYC, 2015).

En materia de niñez y adolescencia, el Consejo Nacional de la Niñez y de la Adolescencia (CONNA) señalaba que de la población total de El Salvador (6.6 millones de habitantes) la distribución poblacional de niños, niñas y adolescentes era la siguiente: a) de 0 a 8 años (976,254 habitantes), b) de 9 a 11 años (326,107 habitantes) y c) adolescentes (777,643 habitantes) (CONNA, 2018, p. 7). Por lo tanto, el total de la población menor es de 2,208,004, cifra que representa aproximadamente un tercio de la población del país.

Por su parte, para el año 2020 Honduras contaba con una población

de 9.5 millones de habitantes, de los cuales el 36.8 % eran menores de 18 años de edad (3.5 millones). De estos, el 50.4 % eran hombres y el 49.6 % restante mujeres. Su situación socioeconómica era compleja ya que del total de hogares hondureños el 64.3 % estaba en situación de pobreza y el 40.7 % en pobreza extrema (SISNAM, 2020). Para el 2015 la deuda externa representaba el 43 % del Producto Interno Bruto, condición que limitaba el uso de recursos para actividades productivas o de inversión social (UNICEF, 2018).

De acuerdo el Instituto Nacional de Estadística (2019), en el caso de Guatemala para el año 2019 la población total ascendía a 16.5 millones de habitantes, de los cuales el 40.18 % eran niños, niñas y adolescentes, sin embargo, el país es uno de los más pobres y desiguales de América Latina, y cuenta con uno de los menores índices de desarrollo humano de la región. Del total de la población, el 27.9 % está en situación de pobreza no extrema y el 5.4 % en pobreza extrema.

Finalmente, República Dominicana cuenta con una población aproximada de 10.5 millones de habitantes. Los indicadores de pobreza han mejorado en años recientes: en el 2018 el porcentaje

de personas en condición de pobreza era de 22.8 % y bajó a 21.0 % en el 2019, además, a diferencia de los demás países su actividad económica ha mostrado un alto crecimiento económico ya que para el 2019 cerró con una tasa de crecimiento del PIB real del 5.1 % (MEPYD, 2020). Para el año 2010 del total de la población dominicana más de 3.4 millones eran menores de 8 años de edad (UNICEF, 2013).

Los datos anteriores permiten plantear algunas consideraciones. En primer lugar, el notable peso demográfico de la niñez y la adolescencia, ya que en todos los países representa más de un tercio de la población nacional, condición que puede operar como un mecanismo potencial intergeneracional de crecimiento económico y desarrollo social, pero de igual forma, plantea muchos retos en materia de inversión pública para proveer a esta generación de las oportunidades necesarias para su pleno desarrollo. En segundo lugar, se debe señalar los elevados niveles de pobreza que experimentan y, salvo en el caso de República Dominicana, la tendencia hacia la profundización del problema antes que su resolución. En tercer lugar, el pobre crecimiento económico de los países del Norte centroamericano, muy por debajo de las tasas de crecimiento de su

población, situación que supone mayores restricciones para la disposición de recursos y fondos para la atención y protección de sus ciudadanos y, particularmente, de los niños, niñas y adolescentes.

Aunque estos países tienen una larga tradición como receptores de apoyo del sistema de cooperación internacional, la complejidad de sus contextos internos y el carácter estructural de sus condicionamientos económicos, políticos y sociales, se constituyen como obstáculos para la apropiada ejecución de fondos en beneficio de sectores vulnerables y excluidos de la población.

Inversión pública en niñez y adolescencia

De acuerdo al Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (ICEFI, 2014), el gasto del sector público en El Salvador alcanzó la cifra de \$ 7,895.9 millones, de los cuales el 51.2 % correspondía al gobierno central, 15.3 % a las entidades descentralizadas y 12.4 % a los fondos de seguridad social. La principal fuente de financiamiento eran ingresos corrientes (86.1 %), préstamos externos (7.7 %), préstamos internos (2.6 %) y las donaciones (3.5 %) (ICEFI, 2014). El gasto público total en niñez y

adolescencia para el año 2011 ascendió a \$1,471.0 millones, lo que representó el 6.7 % del PIB de El Salvador. Las cifras por institución y sector indicaban que el 71.0 % de los recursos se destinaban a educación, el 11.9 % a salud pública y el 5.3 % a economía (ICEFI, 2014).

En el caso de Honduras el papel de los organismos cooperantes es relevante en tanto permite apoyar la gestión de sectores de interés social que el Estado no puede cubrir en su totalidad, hecho particularmente importante debido a que en el área de niñez y adolescencia se ha observado una reducción sostenida de la inversión pública en los años recientes. El presupuesto en el 2015 era de L. 3,831.81 millones de lempiras y descendió a L. 1,761.69 millones para el 2018. En ese período las principales fuentes de financiamiento del sector niñez y adolescencia fueron el crédito externo (74 %) seguido por los recursos del tesoro nacional (20 %). Esto indicaría que en la asignación de recursos, este sector no ocupa un lugar prioritario en el gasto público destinado a la promoción de los derechos de las niñas, niños y adolescentes (COIPRODEN, 2018).

Por su parte, de acuerdo al ICEFI, el presupuesto aprobado en Guatemala para el ejercicio fiscal 2019 continúa la tendencia

observada en años previos: bajo gasto público, bajo gasto social y baja carga tributaria, lo que permitiría dimensionar los esfuerzos que se deben realizar para cumplir con la protección y garantía de los derechos de la población en general y de las niñas, niños y adolescentes en particular, grupo que se encuentra en particular desventaja para hacer valer sus derechos y libertades (ICEFI, 2019).

Aunque se observó un incremento de la inversión pública en niñez y adolescencia entre los años 2015 y 2019, el ICEFI (2019) identificó un problema que impedía brindar protección a los menores: la alta concentración de los recursos en el Ministerio de Educación (p. 72). Por tanto, este sesgo y la priorización de la inversión en el área educativa deriva en la desprotección en todos los demás sectores, perjudicando el desarrollo integral de las niñas, niños y adolescente guatemaltecos. La inversión pública en niñez y adolescencia en Guatemala se focaliza en el sector educativo, descuidando otras áreas importantes para el desarrollo de los menores en este país. Adicionalmente, el apoyo externo, al menos en lo que respecta al financiamiento de acciones orientadas a alcanzar los ODS también muestra el mismo sesgo en favor de la educación, evidenciado la ausencia de

esfuerzos sostenidos por garantizar una protección integral de la niñez y la adolescencia.

En República Dominicana la inversión pública en infancia y adolescencia creció desde los 37,057 millones de dólares en 2010 hasta 90,735 millones en 2013. En el mismo período el gasto total dirigido a este sector en porcentaje del producto interno bruto pasó de 1.95 % hasta el 3.58 %, en promedio para estos años el 90.70 % del gasto social se destinaba al Ministerio de Educación y el 5.70 % al Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MEPyD, 2016, p. 19). Para el 2016, el financiamiento de la inversión pública en niñez y adolescencia en República Dominicana procedía de fuentes internas (94.8 %), la mayoría del fondo general (94.1 %). La fuente externa representaba únicamente el 5.2 % del total de los recursos destinados a los menores, siendo el crédito externo el que tenía mayor relevancia (4.9 %) en comparación con las donaciones (0.3 %). Debe destacarse que en este país la inversión pública (% del PIB) en niñez y adolescencia ha aumentado en los últimos años de forma sostenida: para 2010 la cifra era del 2.0 %, creció a 2.3 % en 2012 y llegó hasta el 5.1 % en 2016 (UNICEF, 2019).

Años después, un informe de UNICEF (2018) constataba que el

92.2 % de la inversión pública en niñez y adolescencia de República Dominicana se destinaba a inversión social, sin embargo, del total de la inversión orientada a este grupo poblacional, el 69.5 % se dirigía a educación, el 11.4 % a protección social y el 8.0 % a salud. Las áreas de viviendas y servicios comunitarios, así como la de actividades deportivas, recreativas, culturales y religiosas apenas alcanzaron el 3.3 % del total. Una mirada de la inversión pública en función del grupo de derechos atendidos demuestra que casi dos tercios de la inversión total se destina a sectores estratégicos relacionados con la garantía del derecho al desarrollo (servicios de educación, cultura y deporte) (64.1 %). Los recursos destinados al grupo de derechos de supervivencia (servicios de salud y protección social) es de 28.9 % y a la protección (servicios de la Policía, Poder Judicial, Procuraduría General y Ministerio Público) el 7.0 %. Al igual que en los demás países, en República Dominicana la inversión pública en niñez y adolescencia está focalizada en el sector educación. Esta tendencia es un indicio de la carencia de un enfoque integral, holístico y completo de la protección de las niñas, niños y adolescentes. Además, de acuerdo a las fuentes de financiamiento, los recursos utilizados para la implementación de acciones en beneficio de este

sector de la población provienen mayoritariamente de fuentes internas.

Si bien en todos los países existen partidas presupuestarias destinadas a la atención de la niñez y la adolescencia, la preponderancia conferida al sector educativo, aunque necesario, puede restar importancia a los esfuerzos encaminados a garantizar el respeto y protección del derecho al disfrute de servicios sanitarios, el acceso a servicios médicos, el combate sistemático de la malnutrición, el impulso a la atención sanitaria prenatal, la creación de establecimientos para el tratamiento físico y mental de menores víctimas de abusos de diversa índole, además de la creación de un sistema de seguridad social y de la realización de inversiones para promover un elevado nivel de vida por medio de su desarrollo físico, mental, espiritual, moral y social (UNICEF, 2006). Otro aspecto significativo reside en que la mayor parte del financiamiento de la inversión pública en niñez y adolescencia procede de recursos internos, en este punto la excepción sería Honduras ya que los fondos provenientes de fuentes externas son superiores a aquellos de origen nacional (COIPRODEN, 2018, p. 15).

Los datos presentados indicarían, en primer lugar, que la inversión pública dirigida a la niñez presenta problemas de gestión estatal de los fondos, esto se observa en las dificultades para dar una orientación equitativa de los recursos en diferentes sectores requeridos para garantizar su protección, los que actualmente se orientan fundamentalmente al área educativa, además, en segundo lugar, la reducida participación de fondos provenientes de la cooperación internacional para la niñez y adolescencia podría sugerir, por un lado, que este grupo poblacional no ocupa un lugar central en la captación de apoyo externo o, por otro, limitaciones estatales para su gestión efectiva.

Cooperación internacional en torno a la niñez y adolescencia

En el año 2016 se estableció el Plan de Acción entre el Gobierno de la República de El Salvador y el Fondo de Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) conformado por cuatro componentes: a) protección frente a la violencia, b) educación inclusiva, c) comienzo saludable en la vida y d) inclusión social y vigilancia de los derechos de la niñez y la adolescencia (UNICEF,

2016). El plan citado contaba con un presupuesto total (en miles de dólares) de 12,795 para cubrir los siguientes componentes: a) protección del niño frente a la violencia, b) educación inclusiva, c) comienzo saludable de la vida, d) inclusión social y vigilancia de los derechos del niño y e) intersectorial (UNICEF, 2016).

La población beneficiaria de este plan era la niñez en situación de vulnerabilidad como consecuencia de la exclusión social, es decir, niñas, niños y adolescentes en condición de pobreza, discriminación y exclusión. Su finalidad era que el gobierno asegurara el ejercicio de los derechos de la niñez, eliminando la discriminación y exclusión, incluyendo a sus instituciones y la forma en que distribuyen sus recursos, hasta alcanzar que las familias gozaran de un nivel adecuado de vida, mostraran una actitud resiliente y tuvieran los medios para proteger y apoyar a los menores (UNICEF, 2016).

Los componentes del plan guardaban correspondencias con algunas líneas de acción generales del CONNA (2018), entre ellas priorizar la protección integral de las niñas, niños y adolescentes, garantizar el acceso a la justicia de los NNA víctimas de violencia y garantizar el acceso a educación integral y a servicios de salud

amigables (p. 42). Sin embargo, a pesar de esto se puede considerar que el apoyo al sector infancia y adolescencia ha enfrentado los mismos obstáculos generales de la cooperación al desarrollo en El Salvador: el contexto estructural nacional termina condicionando profundamente las posibilidades de éxitos de las diferentes iniciativas de apoyo, y a esto se debe sumar la falta de correspondencia entre las instituciones públicas y el marco jurídico nacional y los objetivos de las agencias de cooperación (Medina, 2017, pp. 24-25; Edwards, Victoria, & Martin, 2015, p. 39).

Por su parte, el sistema de cooperación al desarrollo de Honduras ha atravesado un período de transformación en los últimos años. El resultado fue la creación de la Política Nacional de Cooperación para el Desarrollo Sostenible que buscaba dar respuesta a problemas que obstaculizaban la implementación de iniciativas conjuntas con organismos cooperantes, entre ellos: a) dificultades en el proceso de institucionalización de la gestión de la cooperación en sus diferentes modalidades, b) dificultades para implementar la Agenda de Eficacia de la Cooperación para el Desarrollo, c) poco alineamiento de la cooperación a las prioridades nacionales, d) problemas de coordinación con

las Agencias de Cooperación en el país, e) bajo nivel de ejecución de programas y proyectos y f) cambios en el panorama global del Sistema de Cooperación Internacional para el Desarrollo (Secretaría de Relaciones Exteriores y Cooperación Internacional, 2019).

Honduras es uno de los países latinoamericanos que recibe mayor cantidad de ayuda oficial para el desarrollo, bajo las modalidades de cooperación no reembolsable y cooperación reembolsable (FOPRIDEH, 2018). De acuerdo al Directorio de la Federación de Organizaciones No Gubernamentales para el Desarrollo de Honduras (FOPRIDEH), específicamente en el sector infancia y juventud se reconocen las siguientes organizaciones cooperantes: a) en el sector infancia la Fundación Kellogg y UNICEF, y b) en el sector juventud se recibe el apoyo de OXFAM – Quebec, CESAL y REMAR (FOPRIDEH, 2018).

Además de estas, existe un número mayor de organismos encargados de cubrir sectores estrechamente vinculados con la protección integral de la niñez y adolescencia: a) educación, b) equidad de género y c) salud. Entre ellas se pueden mencionar: Fundación OIKOS, Organización de Desarrollo Independiente

HELVETAS, Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo (USAID), Fundación Comercio para el Desarrollo (COPADE), Organización DIAKONIA, Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), Sociedad Alemana de Cooperación Internacional (GIZ), Unión Europea, Agencia de Cooperación Extranjera de la Iglesia Católica en Irlanda (TROCAIRE), Agencia de Cooperación Internacional del Japón (JICA), Organización Internacional del Trabajo (OIT), Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Organización Mundial de la Salud (OMS) y la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) (FOPRIDEH, 2018).

Al igual que en el resto de los países de la región, en el año 2017 se creó el Programa de Cooperación entre el Estado de Honduras y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (2017-2021) cuyos objetivos son: a) apoyar los esfuerzos nacionales que apuntan a construir un país sin pobreza extrema, sin violencia y con una población educada y sana centrándose en la niñez en condiciones de mayor desventaja: niñez rural, indígena y afrohondureña, y, 2) asistir al Estado hondureño en la “formulación y evaluación de políticas públicas dirigidas a la niñez a través de la

generación de evidencia y gestión del conocimiento” (UNICEF, 2017, p. 13).

Los datos anteriores muestran que una de las prioridades identificadas por este organismo cooperante es la protección de la niñez frente a la violencia, seguido por la inclusión social y monitoreo de los derechos, y la educación inclusiva y de calidad. De igual forma, en el año 2016 se creó el Comité Técnico Interinstitucional para la Medición y el Seguimiento a la Inversión Pública en Niñez (Comité IPNA) conformado por las siguientes instituciones: a) Dirección de Niñez, Adolescencia y Familia (DINAF), b) Secretaría de Estado en los Despachos de Desarrollo e Inclusión Social (SEDIS), c) Secretaría de Estado en el Despacho de la Coordinación General de Gobierno (SCGG), d) Fondo de Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF). El objetivo de este comité ha sido la articulación de esfuerzos colaborativos y participativos para “la elaboración de análisis financieros, encaminados a mejorar la equidad en la asignación de los recursos dirigidos a este grupo poblacional y a mejorar la eficacia y eficiencia en la ejecución de los mismos” (DINAF, 2017, p. 13).

A pesar de las reformas del sistema de protección de la niñez y adolescencia que permitió la

creación de la Dirección de Niñez, Adolescencia y Familia (DINAF), el Estado hondureño ha concedido la prestación de servicios de protección a diversas Organizaciones No Gubernamentales y para el año 2016 al menos 140 organizaciones se dedicaban a la atención de este sector poblacional (IBCR, s.f., p.67). Las organizaciones cooperantes han mostrado capacidad de definir el rumbo de las acciones de protección en el país: por un lado ha ejercido influencia para la creación de leyes y procedimientos y, por otro, ha priorizado problemas específicos como “explotación sexual infantil, trata, retorno o migración irregular, trabajo infantil y embarazo adolescente” (IBCR, s.f., p. 68).

Guatemala también experimentó un proceso de transformación de su sistema de cooperación internacional. El resultado fue su integración por tres instituciones: 1) Ministerio de Relaciones Exteriores, 2) Ministerio de Finanzas Públicas y 3) Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (SEGEPLAN, 2016). Uno de los objetivos principales de esta nueva instancia de coordinación de la cooperación era superar las debilidades institucionales y operativas que entorpecían los acciones encaminadas a la promoción del desarrollo guatemalteco. En general, los

principales obstáculos se pueden enumerar en los siguientes puntos: a) baja capacidad de las instituciones para formular políticas, planes, programas y proyectos que impiden una coordinación efectiva entre las distintas instituciones responsables de gestionar recursos provenientes de la cooperación internacional, b) ausencia de manuales operativos que faciliten la gestión directa con los organismos cooperantes, c) falta de acuerdos de aceptación de donaciones por parte del gobierno, lo que impedía que muchos recursos brindados por organismos cooperantes se reflejen en el presupuesto del ejercicio fiscal de cada año, d) limitado acceso a datos confiables y validados que puedan ser utilizados tanto por los cooperantes como el gobierno en la planificación, gestión y desembolso de los fondos de ayuda internacional (SEGEPLAN, 2016).

En el año 2014 se estableció el Plan de Acción del Programa País (2015-2019) entre el Gobierno de Guatemala y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia. Este programa tenía cuatro componentes prioritarios: a) inclusión social, b) protección de los niños y adolescentes, c) educación para la vida y d) un comienzo sano en la vida (UNICEF, 2014). El objetivo general del programa era:

contribuir a los esfuerzos nacionales para hacer efectivos los derechos de niños, niñas y adolescentes en el marco de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, la Agenda para el Desarrollo Post 2015 documentos de desarrollo pertinentes como el Plan Nacional de Desarrollo K'atin: nuestra Guatemala 2032. También tiene por objeto reducir gradualmente las disparidades y desigualdades, con especial atención a los niños indígenas (UNICEF, 2014, p.10).

El componente de mayor peso presupuestario era el de protección de los niños y adolescentes encaminado a brindar mayores canales institucionales de protección, a nivel departamental y municipal, de los niños, niñas y adolescentes cuyos derechos estaban siendo vulnerados.

Este programa de acción se enmarca en los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODS), en total las acciones emprendidas en beneficio de la niñez y adolescencia guatemalteca cubre 11 de estos objetivos: 1) Hambre Cero, 2) Buenas salud y bienestar, 3) Educación de calidad, 4) Igualdad de género, 6) Reducción de las desigualdades, 7) Ciudades y comunidades sostenibles, 8)

Producción y consumo responsable, 9) Acción por el clima, 10) Paz, justicia e instituciones sólidas y 17) Alianzas para lograr los objetivos. Sin embargo, del total de recursos destinados a los ODS vinculados con la niñez, los objetivos 2 (Hambre cero), 3 (Buena salud y bienestar) y 4 (Educación de calidad) en conjunto concentran más del 75 % de los fondos (ICEFI, 2019).

Finalmente, de acuerdo al Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo (MEPyD) de República Dominicana el total de las iniciativas de cooperación internacional ejecutadas en este país por sector se concentran en la Administración General (14.88 %), Agropecuario y Pesca (12.50 %) y Medio Ambiente (10.12 %). En cambio, las acciones de cooperación relacionadas con la infancia y adolescencia tienen un menor peso relativo: Salud (9.52 %), Justicia y Orden Público (6.55 %), Asistencia Social (4.17 %) y Educación (4.17 %) (MEPyD, 2020).

Al igual que los demás países, en República Dominicana también se suscribió un programa entre el gobierno y UNICEF, agencia de cooperación que ha desempeñado un rol central en la definición de agendas de trabajo para la protección y garantías de derechos de la niñez y adolescencia en cada uno de los países analizados en este documento. El Programa

de País 2012-2016 tenía tres componentes: a) servicios sociales inclusivos de calidad en salud y educación, b) protección de niños, niñas y adolescentes y reforma institucional y c) gestión de conocimiento e incidencia política para la inclusión social y la equidad. Además, el presupuesto incluía un monto específico para “Costos Intersectoriales”, que permitió cubrir los gastos para la implementación operacional del programa (UNICEF, 2012).

Discusión

Los sistemas de cooperación de los países analizados, muchos de los cuales han asistido a un proceso de reconfiguración a la luz de las nuevas tendencias internacionales, cuentan con una larga historia como receptores de fondos de la cooperación internacional para el desarrollo, sin embargo, no confieren la relevancia debida a la niñez y adolescencia, especialmente si se considera el peso demográfico de este grupo poblacional y su centralidad en cualquier propuesta de desarrollo a mediano y largo plazo.

La agenda internacional de cooperación para el desarrollo de la infancia y adolescencia se configuró en el contexto del neoliberalismo, es decir, en un período claramente definido por la retirada del Estado

como principal promotor del desarrollo de los países y el avance de la lógica de mercado como criterio definitorio de las políticas públicas (Calvento, 2006, p. 49). La consecuencia directa fue la reducción de iniciativas encaminadas a la relativización de las desigualdades sociales por medio del fortalecimiento de mecanismos de inclusión orientados al fortalecimiento de la ciudadanía social (Pérez Sáinz, 2007).

Un análisis de la situación de la cooperación internacional en materia de niñez y adolescencia indicaría que la concepción predominante en el establecimiento de vínculos entre los diferentes Estados y organismos cooperantes es el idealismo, ya que prevalece la situación institucional y, en el marco del modelo neoliberal, aparece como un factor clave para entender los procesos de cooperación. La visión institucional y organizacional de la cooperación, se refleja en los esfuerzos por impulsar mejoras continuas al funcionamiento institucional interno de cada país, de tal forma, que se asegure la efectividad de los Estados receptores (Prats, 2007, p. 129). En los países analizados las iniciativas se orientaban a lograr mayor correspondencia entre las instituciones públicas,

las leyes y procedimientos nacionales y los objetivos de los organismos cooperantes, además de la superación de las dificultades para institucionalizar la gestión de la cooperación, y, por último, mejorar la capacidad institucional para formular políticas, planes, programas y proyectos que impiden la coordinación efectiva entre los gobiernos y la cooperación internacional (Medina, 2017, pp. 24-25; Edwards, Victoria, & Martin, 2015, p. 39, SEGEPLAN, 2016; Secretaría de Relaciones Exteriores y Cooperación Internacional, 2019).

Aunque de acuerdo a la información disponible en cada sistema de cooperación, los montos externos dirigidos al desarrollo de diversas áreas en cada país han aumentado en los últimos años, esto finalmente termina siendo insuficiente, ya que la tendencia de los organismos de cooperación define agendas que no siempre contemplan como una prioridad al sector niñez y adolescencia. Una excepción a esto sería la Agencia de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), ya que cuenta con presencia como cooperante externo en los sistemas de protección de la niñez y adolescencia de los cuatro países, hecho que queda evidenciado en el diseño de programas dirigidos a la promoción de derechos de este sector en cada país.

A nivel interno existen obstáculos que impiden establecer una relación más efectiva y operativa entre las agencias de cooperación y las instituciones públicas nacionales. En primer lugar, en cada país, los niños, niñas y adolescentes constituyen uno de los grupos con mayores niveles de vulnerabilidad, si bien existen matices específicos, por ejemplo, la violencia aparece como un tema central en los países del Norte de Centroamérica, sin embargo, en la niñez y adolescencia guatemalteca el factor étnico asume rasgos notorios recogidos en los programas de acción de organismos cooperantes, pero en todos los países son un sector que enfrenta múltiples formas de exclusión social (UNICEF, 2014, p. 10; 2016, p. 15). En segundo lugar, los sistemas de cooperación asistieron en años recientes a procesos de transformación institucional, generando nuevos esquemas de gestión y negociación de recursos con organismos y agencias externas. Finalmente, la compleja situación social y económica que enfrentan los países opera como un marco que condiciona la delimitación de prioridades de inversión para el desarrollo en diversos sectores productivos, muchos de ellos ajenos o distantes a la niñez y adolescencia: Honduras, Guatemala y El Salvador son países de renta media baja y muestran un pobre crecimiento económico,

reduciendo los recursos disponibles para la protección de la niñez y adolescencia (Duarte & González, 2014, p. 120).

Una cantidad significativa de los fondos orientados a la niñez y adolescencia son destinados a la educación, restando recursos para la implementación de acciones en otras áreas importantes para su desarrollo integral (MEPyD, 2016, p.19; ICEFI, 2019, p. 72). Además del apoyo directo en programas o proyectos que tienen como beneficiarios a la niñez y adolescencia, no se otorga la misma centralidad al desembolso de ayudas para el fortalecimiento institucional de los diferentes sistemas de protección, los cuales se encuentran en una fase temprana de consolidación.

El apoyo de la cooperación internacional al desarrollo de la niñez y adolescencia ha sido permanente en los últimos años, sin embargo, los sistemas de cooperación no le han conferido al sector niñez y adolescencia una posición estratégica en la agenda de negociación de fondos para la implementación de programas que aborden de forma integral los problemas que afectan diariamente a un número considerable de niñas, niños y adolescentes en cada uno de estos países, ignorando su repercusión directa

en las oportunidades de avance de la sociedad en su conjunto en el futuro.

Conclusiones

La relación entre la cooperación internacional y las iniciativas de protección de la niñez y la adolescencia no pueden entenderse al margen de las características de cada Estado. Uno de los rasgos distintivos de las últimas décadas ha sido el retroceso estatal como garante del bienestar económico y social, y, con ello, el incremento de las distintas formas de desigualdad y exclusión.

En el plano internacional asistimos a la configuración de una agenda de protección social de la niñez y la adolescencia, con la correspondiente creación de leyes e instituciones para alcanzar este fin, de forma paralela al establecimiento de la hegemonía de la noción de Estado minimalista, contradicción que ha marcado las orientaciones generales de las relaciones de cooperación en sus distintas modalidades.

En el plano nacional se han profundizado problemas de larga historia, especialmente la pobreza y el limitado crecimiento económico, todo en el marco de un período de expansión demográfica que

ha derivado en el incremento del número de niños, niñas y adolescentes, fenómeno que, dadas las condiciones actuales, lejos de constituir una oportunidad de desarrollo, define retos inmediatos y urgentes para el futuro de los cuatro países analizados. El contexto estructuralmente precario y excluyente de estas sociedades también condiciona las posibilidades de gestión de apoyo con organismos cooperantes internacionales, al tiempo que prefigura obstáculos para el diseño y ejecución efectiva de dichos recursos en beneficio de la niñez y adolescencia.

La configuración demográfica de estos países, con un sector poblacional significativo compuesto por niños, niñas y adolescentes, debería constituirse en un potencial intergeneracional y una ventana de oportunidades de desarrollo, sin embargo, el desajuste entre la reducida capacidad institucional del Estado y las elevadas demandas sociales, definen un escenario complejo para garantizar las condiciones requeridas para asegurar un nivel de vida digno para la población.

Los recursos brindados por diferentes actores del sistema de cooperación internacional, aunque necesarios, son insuficientes para atender las necesidades

de la niñez y la adolescencia. A pesar de la relevancia que este grupo poblacional debería tener en las tomas de decisiones de fondos externos, su situación de vulnerabilidad persistirá como consecuencia de los prolongados procesos fallidos de transformación estatal.

Bibliografía

- Aleman, C., & Freres, C. (2018). América Latina en busca de una inserción efectiva en la agenda internacional de la cooperación para el desarrollo. *Revista Internacional de Cooperación y Desarrollo*, 59-84.
- Cálix, Á. (2016). *Los enfoques de desarrollo en América Latina. Hacia una transformación social-ecológica*. Ciudad de México, México: Fundación Friedrich Ebert.
- Calvento, M. (2006). Fundamentos teóricos del neoliberalismo: su vinculación con las temáticas sociales y sus efectos en América Latina. *Revista de Ciencias Sociales Convergencia*. Núm 41., 41-59.
- Casella, A. (2008). Teorías latinoamericanas del desarrollo: el Estado sustituto del individuo. *Revista Espacio Abierto*. Vol 17. Núm 3., 475-497.
- COIPRODEN. (2018). *Una mirada crítica a la Inversión Pública en Niñez y Adolescencia en Honduras 2015-2018*. Tegucigalpa, Honduras: Coordinadora de Instituciones Privadas Por las Niñas, Niños, Adolescentes, Jóvenes y sus Derechos.
- CONNA. (2018). *Estado de situación de los derechos de la niñez y adolescencia en El Salvador. Junio 2017 - Mayo 2018*. San Salvador, El Salvador: Consejo Nacional de la Niñez y de la Adolescencia.
- DINAF. (2017). *La inversión pública dirigida a la niñez y adolescencia en Honduras - 2017*. Tegucigalpa, Honduras: Dirección de Niñez, Adolescencia y Familia.
- Duarte, L., & González, C. (2014). Origen y desarrollo de la cooperación internacional para el desarrollo. *Revista Panorama.*, 117-131.
- EDUCO. (2018). *Informe. La niñez y adolescencia salvadoreña en la encrucijada: crecer en una sociedad que incumple sus derechos*. San Salvador, El Salvador: EDUCO. Member of Childfund Alliance.
- Edwards, B., Victoria, J., & Martin, P. (2015). The geometry of policy implementation: lessons from the political economy of three education reforms in El Salvador during 1990-2005. *International Journal of Educational Development*, 28-41.
- Fagaburu, D. (2017). Afinidades entre la cooperación internacional y la

- integración regional en América Latina. *Revista Cultural*, 1-39.
- FOPRIDEH. (2018). *Directorio de Organismos de Cooperación Internacional en Honduras*. Tegucigalpa, Honduras: Federación de Organizaciones No Gubernamentales para el Desarrollo de Honduras.
- IBCR. (s.f.). *Mapeo del sistema de protección de la niñez y adolescencia en Honduras*. Tegucigalpa, Honduras: International Bureau for Children Rights.
- ICEFI. (2014). *El Salvador: medición del gasto público en niñez y adolescencia 2011*. San Salvador, El Salvador: Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales.
- ICEFI. (2019). *Serie de documentos de análisis. ¡Contamos! Boletín No. 25. Inversión pública en niñez y adolescencia 2019. El presupuesto público y su vinculación con los ODS 2030*. Ciudad de Guatemala: Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales.
- Jiménez, C. (2003). Las teorías de la cooperación internacional dentro de las relaciones internacionales. *Revista Polis: Investigación y Análisis Sociopolítico y Psicosocial*, 115-147.
- Medina, P. (2017). *La incidencia de la cooperación internacional en la promoción del desarme ciudadano y prevención de la violencia en El Salvador (2009-2013)*. Bogotá, Colombia: Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario.
- MEPyD. (2016). *Informe 2016. Cooperación Internacional en República Dominicana*. Santo Domingo, República Dominicana: Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo.
- MEPYD. (2020). *Boletín de Estadísticas Oficiales de Pobreza Monetaria*. Santo Domingo, República Dominicana: Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo.
- MEPyD. (2020). *Informe Anual de Cooperación Internacional no Reembolsable 2019*. Santo Domingo, República Dominicana: Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo.
- Mora Salas, M. (2004). Desigualdad social: ¿Nuevos enfoques, viejos dilemas? En F. L. Sociales, *Desigualdad social en América Latina. Viejos problemas, nuevo debates*. (págs. 9-43). San José, Costa Rica: FLACSO-Costa Rica.
- Osegueda, J. (2016). Cooperación internacional y desarrollo: reflexiones críticas. *Revista Científica de FAREM - Estelí. Medio ambiente, tecnología y desarrollo humano.*, 92-98.

- Pauselli, G. (2013). Teorías de relaciones internacionales y la explicación de la ayuda externa. *Revista Iberoamericana de Estudios de Desarrollo*, 72-92.
- Pérez Sáinz, J. P. (2007). *La persistencia de la miseria en Centroamérica. Una mirada desde la exclusión social*. San José, Costa Rica.: FLACSO-Costa Rica.
- Pérez Sáinz, J. P. (2010). "Te das hasta donde te aguantas"... (In) tolerancia hacia las desigualdades de excedente en Centroamérica. San José, Costa Rica: FLACSO-Costa Rica.
- Pérez, V. (2013). *La cooperación internacional al desarrollo y la evaluación de sus políticas: una aproximación teórica*. Buenos Aires, Argentina: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.
- Secretaría de Relaciones Exteriores y Cooperación Internacional. (2019). *Política Nacional de Cooperación para el Desarrollo Sostenible*. Tegucigalpa, Honduras.
- SEGEPLAN. (2016). *Política de cooperación no reembolsable. Segunda edición*. Ciudad de Guatemala, Guatemala: Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia.
- STPP y MINEC-DIGESTYC. (2015). *El Salvador. Medición Multidimensional de la Pobreza*. San Salvador, El Salvador: Secretaría Técnica de Planificación de la Presidencia y Ministerio de Economía.
- Sianes, A., Santos, F., & Fernández, L. (2018). Acordes y desacuerdos en la política de cooperación de la UE con América Central. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, 119-145.
- SISNAM. (2020). *Sistema de Indicadores Sociales de Niñez, Adolescencia y Mujer*. Obtenido de <http://170.238.108.228/libraries/aspx/Home.aspx>
- Socas, N., & Hourcade, O. (2009). La cooperación internacional. En A. M. Chiani, *La cooperación internacional: herramienta clave para el desarrollo de nuestra región* (págs. 19-49). Buenos Aires, Argentina: Konrad Adenauer Stiftung.
- UNICEF. (2006). *Convención sobre los Derechos del Niño*. Madrid, España: Fondo de Naciones Unidas para la Infancia.
- UNICEF. (2012). *Plan de Acción del Programa de País entre el gobierno de la República Dominicana y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) 2012-2016*. Santo Domingo, República Dominicana: Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia.
- UNICEF. (2013). *Análisis de la situación de la infancia y la adolescencia en la República Dominicana 2012*. Santo Domingo, República Dominicana: Fondo de Naciones Unidas para la Infancia.

- UNICEF. (2014). *Plan de Acción del Programa de País (2015-2019) entre el Gobierno de Guatemala y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia*. Ciudad de Guatemala: Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia.
- UNICEF. (2016). *Plan de Acción entre el Gobierno de la República de El Salvador y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia. Programa de País 2016-2020*. Tegucigalpa, Honduras: Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia.
- UNICEF. (2017). *Programa de Cooperación entre el Estado de Honduras y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (2017-2021)*. Tegucigalpa, Honduras: Fondo de Naciones Unidad para la Infancia.
- UNICEF. (2018). *Informe de situación 2018 sobre los Derechos de la niñez y adolescencia en Honduras*. Tegucigalpa, Honduras: Fondo de Naciones Unidas para la Infancia.
- UNICEF. (2018). *La inversión pública dirigida a la niñez y la adolescencia en la República Dominicana en 2016*. Santo Domingo, República Dominicana: Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia.
- UNICEF. (2019). Resumen. 30 años de la Convención sobre los Derechos del Niño en la República Dominicana. Santo Domingo, República Dominicana: Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia.

Capítulo 5.

Factores estructurales en los sistemas de protección de niños, niñas y adolescentes

Martha Lorena Suazo y Kevin Cruz

INTRODUCCIÓN

Los países del norte de Centroamérica (Guatemala, El Salvador y Honduras) comparten una historia reciente de conflicto armado, militarismo, guerra fría y estancamiento social. En la década de los ochenta, Guatemala, El Salvador y Nicaragua se caracterizaron por ser el terreno de cruentas guerras civiles que marcaron el destino político, económico y social de la región. En este contexto, Honduras fue utilizada por los Estados Unidos como plataforma contrainsurgente desde donde se luchó contra

el avance de los frentes de liberación en el resto del Istmo. A partir de los noventa, con la firma de los tratados de paz y el fin de la Guerra Fría, los países dieron inicio a grandes procesos de reforma política y económica que, de acuerdo con Barahona (2017), estuvieron estrechamente relacionados con las dos dimensiones más importantes de la aplicación de los principios del modelo neoliberal: el económico y el político.

En su expresión económica, este modelo se caracterizó por una mayor integración de la región centroamericana a la economía

internacional, por medio de la producción y exportación de productos no tradicionales, un proceso de reformas para reducir el gasto social en la economía y la aplicación de una serie de medidas para fomentar la estabilidad macroeconómica (Torres- Rivas, 2007, p. 168; Schneider, 2013). Por otra parte, en términos políticos, la aplicación del modelo implicó la reducción del aparato estatal, tanto en su institucionalidad y como en su número de empleados, así como la disminución de la inversión social para satisfacer las necesidades de la población centroamericana.

Los efectos de estas decisiones se hicieron sentir rápidamente entre la población, ya que, si bien es cierto que la región experimentó un crecimiento económico durante los años posteriores a la implementación de dichas medidas, el incipiente enriquecimiento se concentró en manos de élites emergentes durante esta época (Robinson, 2011; Schneider, 2013), lo que a su vez implicó la profundización de las desigualdades económicas entre aquellos que más tienen, y aquellos que no (Torres- Rivas, 2007). Tales son las tendencias que, con las diferencias socioeconómicas particulares de cada país, han tomado forma

durante las últimas tres décadas en la región centroamericana.

Paradójicamente, en medio de este escenario de franco retroceso estatal frente a la protección social de la población, desde el inicio de esta nueva época y, en gran medida, por la influencia de la suscripción de los Estados a la Convención de los Derechos del Niño y la Niña⁵ de 1989 (Convención), se han intentado construir en los países centroamericanos sistemas de protección de la niñez con la misión de responder a las necesidades particulares de este grupo poblacional. Los problemas sociales propios de la niñez y la adolescencia, así como los enfoques en materia de protección, se fueron moldeando en gran medida por la relación de los Estados con el contexto internacional, así como por el marco legislativo y político-económico al cual se han suscrito mayoritariamente los gobiernos regionales.

¿Qué relación existe entre las condiciones históricas de una sociedad, su niñez y adolescencia y, sus sistemas de protección? Para entender mejor este fenómeno, en este trabajo se considera que los niños, niñas y adolescentes (NNA) no forman parte solamente de sus respectivas familias y comunidades. A gran escala, ellos no son un grupo

5. La convención no incluye el término “niña”.

que está fuera de la sociedad, pertenecen a ella, forman parte de su estructura, y en este sentido, las oportunidades y obstáculos de ese contexto general, también afectan de un modo directo sus propias vidas (Qvortrup, Corsaro, & Honig, 2009). Las características de la niñez, al igual que el papel de los sistemas de protección, varían en la medida en que los parámetros que les condicionan—como los económicos, políticos, sociales y culturales—se transforman históricamente. En tal sentido, el propósito del presente capítulo es argumentar que, el vulnerable estado de la niñez y adolescencia en los países el norte de Centroamérica, República Dominicana, y sus respectivos sistemas de protección, se encuentran afectados por el adverso contexto estructural de la región. De modo que, en última instancia, el bienestar y protección de la niñez y adolescencia está condicionado por los mismos factores estructurales que caracterizan a estas sociedades. En relación con esta situación, Qvortrup (2009) es del criterio que:

Es fácil nombrar estos parámetros, pero difícil ser exhaustivo: estamos hablando de parámetros económicos, políticos, sociales, culturales y tecnológicos, y ciertamente

también tenemos en mente parámetros ideológicos y/o discursivos, es decir, parámetros que representan concepciones e ideologías acerca de los niños y la niñez [...] Así, en cualquier momento dado, la niñez es el resultado de relaciones de fuerza entre parámetros predominantes, los que deben considerarse como fuerzas estructurales (p. 25).⁶

Por lo anterior, el estudio revisa las dimensiones económicas, sociales, políticas e institucionales desde el análisis de la legislación nacional e internacional ad hoc, estadísticas nacionales, la literatura existente, así como a los actores institucionales, formales e informales, que se relacionan con los sistemas de protección. Tal abordaje se realiza con el propósito de tener una mirada del contexto estructural en el que se enmarca el trabajo de los sistemas de protección. La información presentada fue recolectada de datos estadísticos secundarios provenientes principalmente de informes de organismos latinoamericanos y datos oficiales de los respectivos países analizados. Asimismo, se hizo una revisión de las políticas, programas y leyes en cuyo marco se han constituido los sistemas de protección de la niñez. Dicho abordaje permite no solo obtener

6. Traducción propia

una mirada de los alcances y limitaciones de los sistemas de protección de la infancia en los países en estudio, sino también de la niñez misma, en la medida en que, de acuerdo con Qvortrup:

En tanto forma estructural, la niñez es abstracta de los niños y niñas individuales, y por lo tanto, el método para adquirir intuiciones sobre la niñez, tanto histórica como generacionalmente, no necesariamente demanda que los niños y niñas sean consultados u observados directamente⁷ (2009, p. 28)

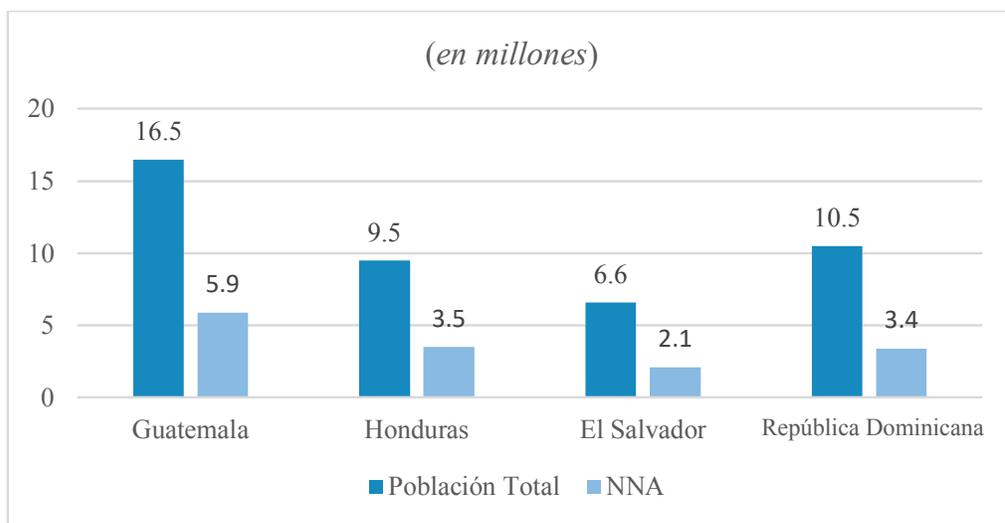
demográficos más grandes de la región. Esto representa un llamado de atención para diferentes actores sociales, tanto para entender las condiciones actuales en que se desarrolla la vida de este grupo poblacional, como para observar los obstáculos y problemas inherentes a las trayectorias de vida de quienes constituirán el relevo generacional para las sociedades centroamericanas y República Dominicana. Para estos países, es necesario tomar las decisiones pertinentes en cuanto a infraestructura institucional e inversión pública para proveer las condiciones de vida que NNA necesitan para su pleno desarrollo.

Contexto sociodemográfico

La estructura poblacional de los países estudiados evidencia que los NNA constituyen uno de los grupos

7. Traducción propia

Gráfico 5.1. Población Total y Población de NNA en Países del Norte de C.A. y República Dominicana



Fuente: Elaborado con datos de SISNAM, 2020; Instituto Nacional de Estadística, 2019; DIGESTYC, 2016; MEPYD, 2020

¿Qué implicaciones tiene para los niños y niñas este contexto de pobreza generalizada?

Si bien los factores estructurales de la región afectan a todos los grupos de la población, sus consecuencias se manifiestan con diferentes grados de intensidad en la niñez y adolescencia (Qvortrup (2009, p. 26). Posicionando en el centro del análisis a los propios NNA, es posible afirmar que los factores estructurales les afectan de manera pronunciada, ya sea agravando

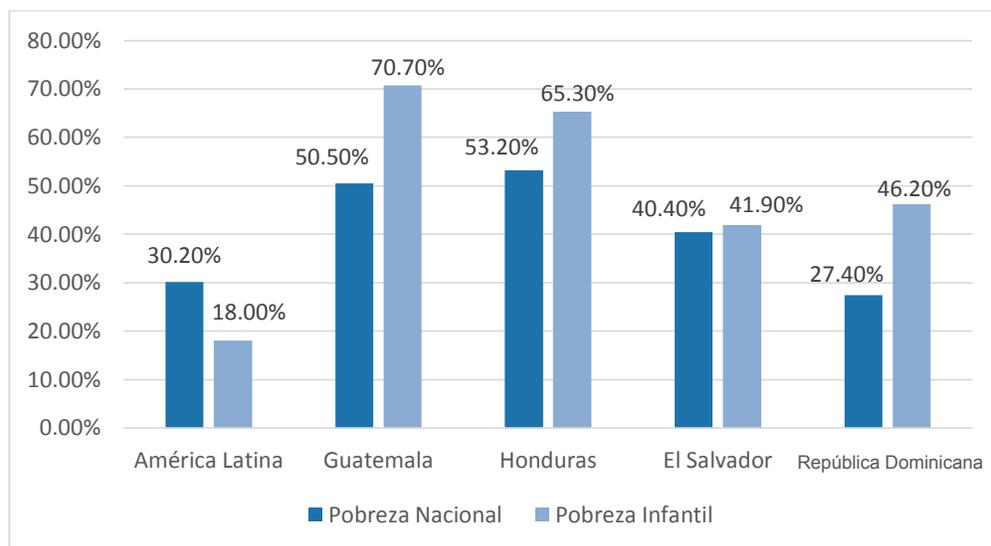
problemas ya existentes, o produciendo problemas específicos para esta población, como pueden ser la pobreza infantil y la mortalidad.

Pobreza infantil

De acuerdo con datos del World Bank Group (2016), la situación de pobreza infantil en América Latina es alarmante, ya que afecta hasta al 18% de los NNA, números significativamente superiores en los países del norte de Centroamérica y el Caribe, donde el porcentaje de pobreza infantil supera el 40% (ver *Gráfico 3*). El caso más sobresaliente es el de Guatemala,

donde la pobreza infantil alcanza hasta el 70% de los NNA, seguido de Honduras con un nivel de pobreza infantil del 65.30%.

Gráfico 5.3. Comparativo de pobreza nacional y pobreza infantil por país, 2016



Fuente: Elaboración propia con datos de World Bank Group, 2016; CEPAL, 2019

Contrario a la tendencia identificada en el resto de América Latina, y con excepción de El Salvador, los niveles de pobreza infantil en los países estudiados son superiores a los totales nacionales. Esta situación es un indicador de la extrema vulnerabilidad en que se encuentra la niñez y adolescencia en la región en comparación con la población adulta. Situación que se ve agravada por otros problemas relacionados con la educación, la salud y la violencia, los cuales

afectan de forma aguda a la niñez y adolescencia en la región.

Acceso a la educación

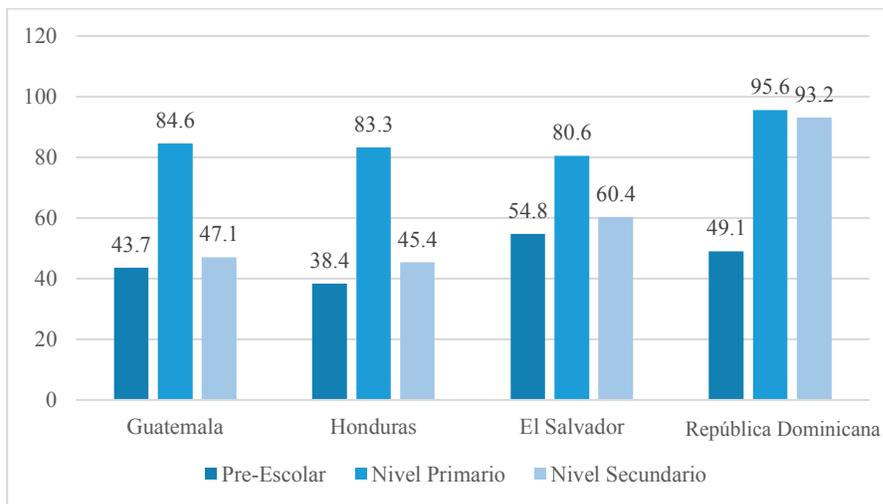
Las precarias condiciones con que operan los sistemas educativos limitan el acceso de los NNA a este servicio. En la medida que los Estados no asignan recursos suficientes a los presupuestos de educación, se profundizan las desigualdades entre las diferentes

regiones del país y las clases sociales a las que pertenecen los NNA; en las áreas rurales la infraestructura educativa es limitada y precaria, los centros educativos operan con limitado presupuesto y poco personal, no disponen del mobiliario adecuado ni de los materiales didácticos necesarios y suficientes para garantizar la calidad del aprendizaje de los estudiantes (UNAH-MDD, 2018); en ese contexto, los niños y niñas generalmente recorren largas distancias para acceder a los centros educativos, exponiendo de esta manera su integridad física; no es casualidad que existan reportes en los que se identifica que en estos recorridos las niñas y niños se ven expuestos a riesgos de secuestro,

violación, las inclemencias del clima, o el abandonar escolar por la falta de recursos (FEREMA, 2017).

Con excepción de República Dominicana, es a partir del nivel secundario (7-9 grado) donde las tasas de matrícula descienden drásticamente entre los NNA de la región (grafico 4). Siendo los casos más significativos los de Guatemala y Honduras,⁹ ya que la matrícula se reduce cerca del 50% en ambos países. Situación que, en el caso hondureño, es especialmente contradictoria pues, de acuerdo con la CEPAL, con un 62% del gasto social, es el país de América Latina que destina más recursos al sector educativo (CEPAL, 2019b, p. 139).

Gráfico 5.4. Comparación de Tasas de Matrícula entre el Nivel Primario y Secundario en Países del Norte de C.A. y República Dominicana, 2017



Fuente: Elaboración propia CEPAL, 2019b

9. En Honduras la educación básica finaliza en el noveno grado.

Los altos niveles de deserción escolar en el nivel secundario están asociados mayoritariamente a la violencia, a las condiciones de pobreza generalizada, a los altos índices de pobreza infantil y a la desintegración familiar en que vive la mayoría de hogares de los países en estudio (Cruz, 2005; Knut, 2000). En esas condiciones la adolescencia se ve forzada a formar parte de la fuerza laboral familiar, especialmente en las zonas rurales donde se les involucra prontamente en actividades agrícolas. De modo que, habiendo recibido la instrucción básica en el nivel primario, a partir de la adolescencia, sacrifican sus aspiraciones, sueños y proyectos de progreso educativo para procurar la sobrevivencia familiar (Castillo & Sierra Fonseca, 2020; Morales Ulloa, Alas Solís, Hernández Rodríguez, & Moncada Godoy, 2019).

Salud en niñez

Junto con la educación, la salud es uno de los principales componentes para garantizar el pleno desarrollo de los individuos en las sociedades modernas, lo que es especialmente cierto para los NNA. Sin embargo, los datos de la región en materia de mortalidad y desnutrición infantil son fiel reflejo de la debilidad que poseen los Estados para garantizar

este derecho; es así que la realidad evidenciada por los países analizados es que cuentan con sistemas de salud precarios, débiles, y poco incluyentes. La oferta de servicios de salud que brindan para salvaguardar la vida de los NNA es limitada y no está adecuada a su psicodesarrollo en cobertura y acceso, y las necesidades propias de su edad generalmente no son atendidas (Acosta, Sáenz, Gutiérrez, & Bermúdez, 2011; Becerril-Montekio & López-Dávila, 2011; Rathe & Moliné, 2011; Bermúdez-Madriz, Sáenz, Muiser, & Acosta, 2011).

Mortalidad infantil

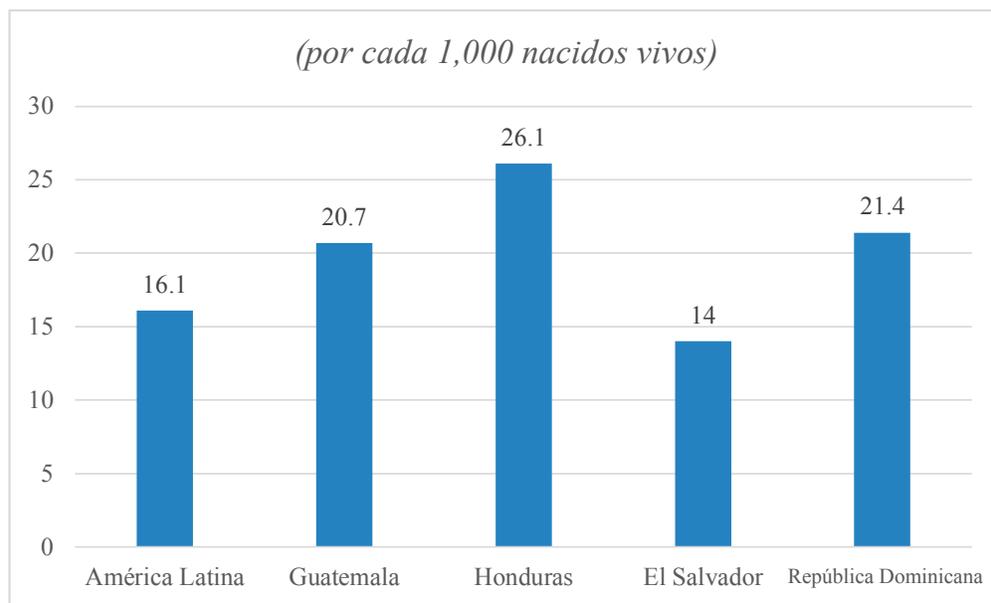
Aunque las causas de la mortalidad infantil pueden ser múltiples (Herrero & Bossio, 2017), algunas de las más importantes están asociadas con la atención en de salud que las madres reciben durante el embarazo, por ejemplo, acceso a servicios de salud prenatales y posnatales, lo que requiere tener centros de salud accesibles y abastecidos con las vitaminas y vacunas necesarias para fortalecer el sistema inmunológico tanto de la madre como del niño o niña por nacer.

Otro problema que se presenta es el acceso y la cobertura de los servicios. En muchas localidades de

los países en estudio, los Centros de Salud se encuentran muy distantes de las comunidades, sus servicios y horarios son limitados, no disponen de personal calificado ni de los medicamentos requeridos en esa etapa; en muchos casos, las mujeres embarazadas, tienen que caminar largas distancias, decantándose muchas veces por prescindir de los servicios de salud. Situación que, por supuesto, pone

en peligro sus vidas y la de sus hijos por nacer. Según datos de la CEPAL (2019), con excepción de El Salvador (14), la Región supera los promedios de mortalidad infantil en el resto de América Latina (16.1) (ver gráfico 5). De los cuatro países, Honduras (26.1) tiene la tasa de mortalidad infantil más alta, seguido por República Dominicana (21.4) y Guatemala (20.7).

Gráfico 5.5 Tasa de mortalidad infantil en Países del Norte de C.A. y República Dominicana, 2015-2020



Fuente: Elaboración propia con datos de CEPAL, 2019

Para el año 2030, en el marco de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), los países han adquirido compromisos importantes, en el

caso de la mortalidad infantil, la meta es reducirla a 12 por cada 1,000 niños nacidos vivos (UN, 2020). En tal sentido, los países

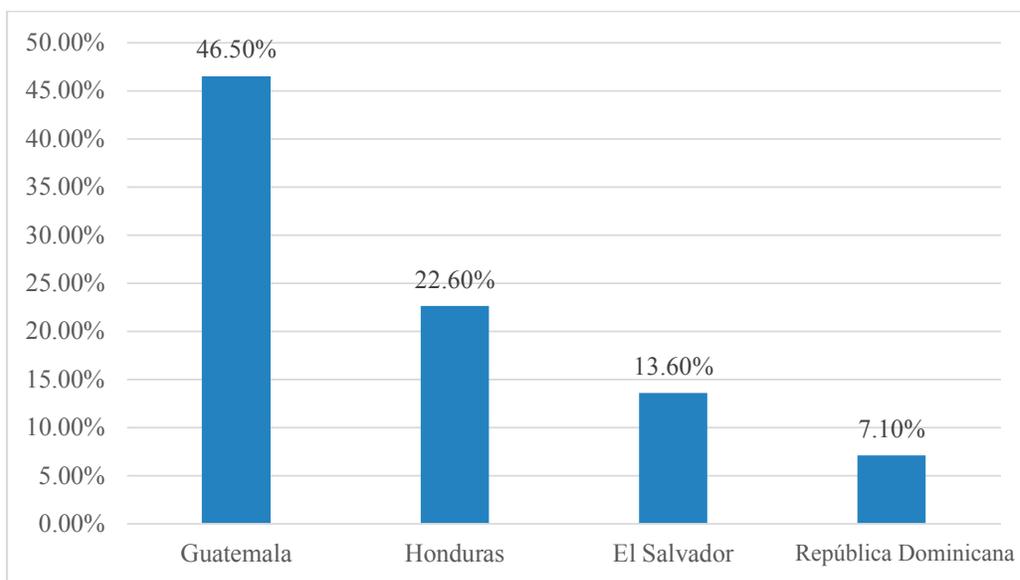
en estudio tienen importantes retos para alcanzar esa meta y reducir los números mínimamente a la mitad de cómo se encuentran actualmente. Para ello, deberán acercar la infraestructura de los sistemas de salud a los grupos más vulnerables; requiriéndose que la institucionalidad responsable de operar los sistemas de salud revise su mandato, así como la eficacia de las políticas públicas que le rigen.

Desnutrición infantil

La desnutrición es uno de los flagelos más grandes que afecta a niños y niñas en los países del norte de Centroamérica y República

Dominicana. Guatemala es el país del continente cuya población infantil presenta los problemas más graves, ya que el 46% de sus niños y niñas menores de 5 años padecen de desnutrición infantil crónica (BBC News Mundo, 2018) (ver gráfico 6). Esto equivale a casi un millón de niños y niñas cuyas oportunidades de crecimiento y desarrollo se ven atrofiadas. Algunas de los condicionantes de esta situación pueden encontrarse en las precarias condiciones socioeconómicas que prevalecen en los hogares del país, donde el grupo más vulnerable y principales víctimas terminan siendo los NNA.

Gráfico 5.6 Menores de 5 años que sufren desnutrición infantil crónica en el norte de C.A. y República Dominicana, 2018



Fuente: BBC News Mundo, 2018

Por su parte, Honduras presenta 26% de desnutrición infantil crónica, que equivale a 220,000 niños y niñas, situación que le ubica en la tercera posición de los países con mayor desnutrición infantil en el continente latinoamericano, poniendo de manifiesto la precaria condición en que se encuentran los NNA de la Región centroamericana. Así, en la medida en que los Estados no tomen las acciones pertinentes y oportunas para hacer cambios radicales que transformen la situación de vulneración de los NNA, en tanto problema estructural, condenan la vida de la niñez y adolescencia a reproducir el círculo perverso de la pobreza y sus consecuencias.

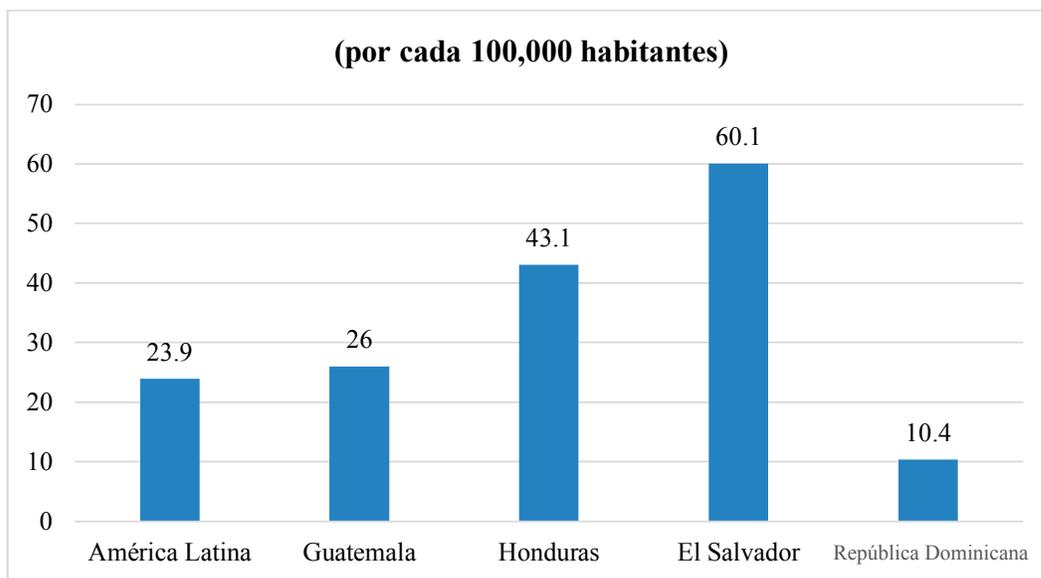
Violencia

Otro importante problema que predomina en los países del norte de Centroamérica y República Dominicana es la violencia, especialmente en lo que se refiere a las tasas de homicidios. Los cuatro países analizados se encuentran entre los veinte con mayores tasas de homicidios a nivel mundial (Banco Mundial,

2020b). El Salvador, es el país con más homicidios al ostentar una tasa de 60.1 muertes por cada 100,000 habitantes (pccmh). Actualmente, es considerado el país más violento del mundo. Después de El Salvador, le sigue Honduras con una tasa de 43.1 homicidios pccmh, seguido por Guatemala con 26. Las tasas de homicidios de los países del norte de Centroamérica son superiores al promedio de 23.9 que tiene América Latina (*ver Gráfico 7*). En menor proporción al resto de países en estudio, pero no por ello menos grave, el escenario de violencia para República Dominicana presenta una tasa de 10,4 homicidios pccmh.

En ese aspecto, los datos relacionados con la niñez y adolescencia plantean una fragilidad especialmente vulnerable ante la violencia generalizada que prevalece en la región. Por ejemplo, en el caso de Honduras, en el grupo etario de 15-19 años la tasa de homicidios se eleva a 74 muertes pccmh, es decir, 30 puntos más que el promedio nacional.

Gráfico 5.7. Tasas de Homicidio en Países del Norte de C.A. y República Dominicana, 2018-2019



Fuente: elaboración propia con datos de CEPAL, 2019c, Statista, 2020, Chioda, 2016

Migración

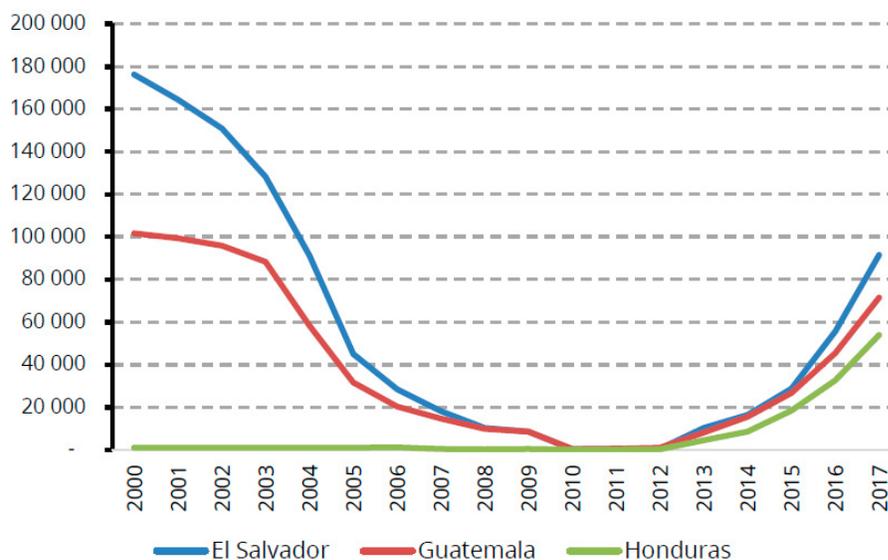
Si bien es cierto que la migración hacia los países de Norteamérica ha formado parte de la historia reciente de la región, las adversas condiciones socioeconómicas que predominan en los países del Norte de C.A. durante los últimos 7 años han incrementado los flujos migratorios hacia los Estados Unidos (ver Ilustración 1) y México (ver Ilustración 2). Dicha situación ha generado una crisis humanitaria en las fronteras de ambos países, debido a las fuertes restricciones que se han impuesto para contener la salida, el avance y el ingreso de esta población. Al respecto,

existen importantes debates entre organismos internacionales, gobiernos, organizaciones de la sociedad civil y el mundo académico en torno a los factores expulsores de la población, así como sobre el papel que deben asumir los gobiernos involucrados para abordar esta problemática (CEPAL, 2019c; Canales & Rojas, 2018; Melgar, 2015). Mientras tanto, miles de niños y niñas en tránsito, se encuentran a la espera de una respuesta por parte de los gobiernos y sociedades de la región, al tiempo que ven vulnerados sus derechos, tanto por las condiciones estructurales de los países de los que fueron expulsados, como

por los peligros a los que deben enfrentarse en la ruta migratoria. A esto se añado un procedimiento burocrático de los gobiernos de

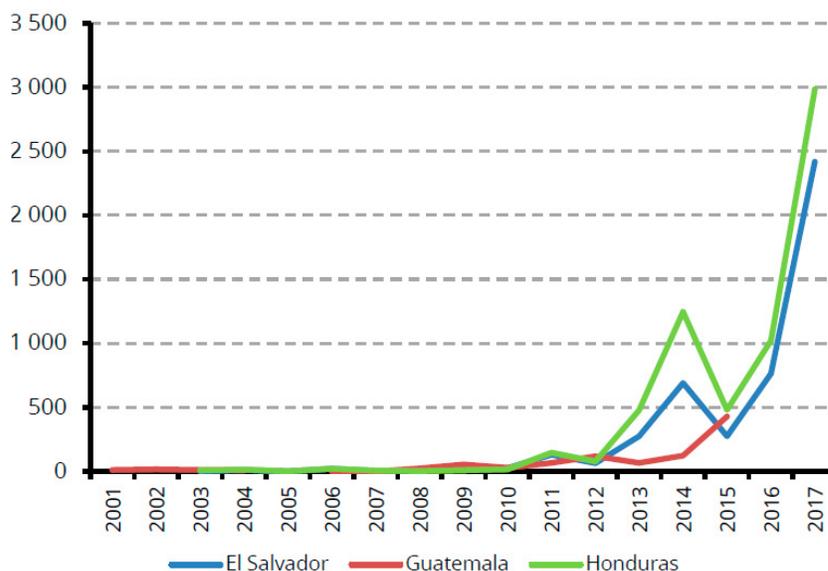
tránsito que los mantiene en una situación de agotamiento, hambre e incertidumbre.

Gráfico 5.8. Centroamericanos solicitantes de asilo en EEUU, 2000-2017



Fuente: Tomado de CEPAL, 2019c, p. 98

Gráfico 5.9. Centroamericanos solicitantes de asilo en México, 2001-2017

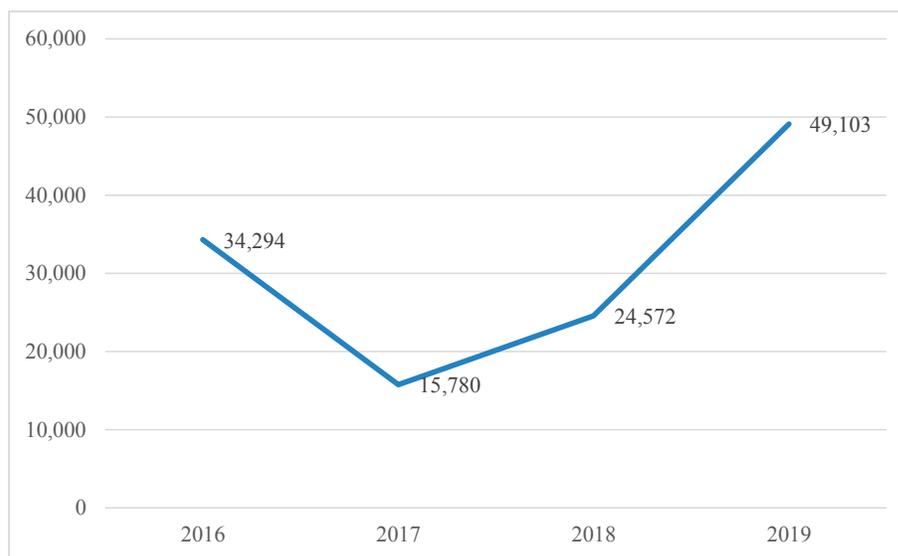


Fuente: Tomado de CEPAL, 2019c, p. 99

Entre el 2014 y 2019, la migración internacional se intensificó por medio de una nueva modalidad, como lo son las caravanas, en donde miles de personas se incorporan para emprender un viaje conjunto y solidario, abandonando sus países de origen localizados en el norte de la región Centroamericana. Esta estrategia les permite ir avanzando a través de la ruta migratoria, con el ansiado deseo de alcanzar el “sueño americano”. Cada año aumenta el número de NNA que forman parte de este grupo poblacional, quienes también comparten los mismos sueños por un mejor futuro, menos pobreza, menos violencia y una familia unida; sin embargo, también en la travesía son los más vulnerables, expuestos

a las inclemencias del clima, el hambre y hasta de riesgos que vulneran su integridad física como lo son los grupos criminales que se encuentran presentes en el territorio mexicano. Existen denuncias de que los NNA migrantes, en algunos casos, son utilizados por adultos como instrumento de negociación y de paso, exponiéndolos a múltiples vejámenes y poniendo así en riesgo su integridad física y emocional (Carrasco González, 2011). Evidencia del incremento de los flujos migratorios en los últimos años es que la cantidad de niños y adolescentes retenidos y deportados tanto desde México como desde los EEUU (ver Ilustración 3).

Gráfico 5.10. NNA Retornados al Norte de Centroamérica, 2016-2019



Fuente: Elaborado con datos de OIM, 2018; 2019; 2020

Incidencia de los factores estructurales de la región en los sistemas de protección de la niñez

Este breve recorrido sobre los factores estructurales en la región ha puesto de manifiesto las precarias condiciones que tienen los Estados de la región para eliminar las inequidades sociales en diferentes ámbitos de la vida social, especialmente las que conciernen a los NNA. Es evidente que las políticas públicas en materia de NNA, deberían desempeñar un papel fundamental en el trabajo realizado por estos países para rectificar, reformar o transformar las condiciones de la niñez y adolescencia que se desarrollan en este mundo. En tal sentido, los Estados afrontan la gran responsabilidad de abordar estos retos el corto, mediano y largo plazo, tanto para hacer frente a problemas que afectan a toda la población, como los que de manera particular aquejan a la niñez y adolescencia. Desde este trabajo, se considera que ambas realidades se encuentran estrechamente relacionadas. La respuesta estatal debe ser sinérgica, tomar las

acciones necesarias para una intervención en la gestión del desarrollo oportuna y pertinente. Ello también implica fortalecer los sistemas de protección encargados de garantizar los derechos de NNA. Así, es más necesaria que nunca una infraestructura institucional equipada con los recursos materiales y humanos capaces de hacerse cargo de esta importante misión.

Infraestructura institucional

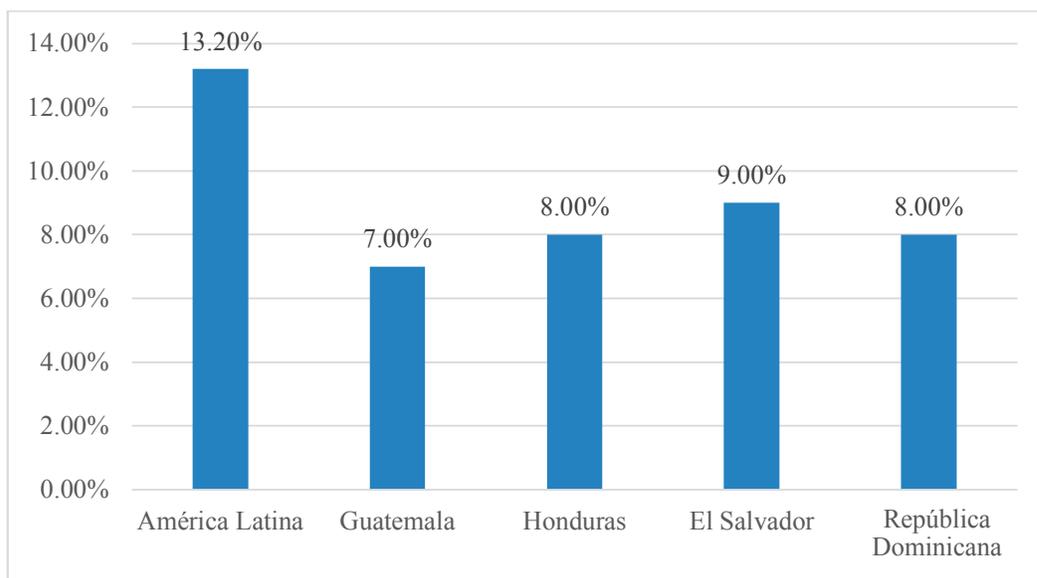
Los países en estudio cuentan con una infraestructura institucional dedicada a la atención de los NNA, las que, dependiendo del modelo institucional de cada país, se han organizado para el abordaje de los retos que presenta este grupo poblacional en relación con sus derechos. Factor importante de esta infraestructura es la asignación de recursos que realizan los Estados al gasto social en general, y a los sistemas de protección en particular; así como a la estructura político-administrativa que coordina los esfuerzos de la institucionalidad que trabaja con niñez y adolescencia. En tal sentido, a continuación, se realiza un recorrido por cada una de estas tres áreas.

Gasto social en la Región

Como se ha mencionado, los esfuerzos por construir sistemas de protección de la niñez en la región han sido realizados en un contexto de abierto retroceso del Estado en relación con los compromisos sociales. Tendencia que coincide con los principios del modelo económico predominante en la región. Este compromiso, o

la ausencia del mismo, puede ser rastreado a través del gasto social como porcentaje del PIB. Si bien es cierto que la gran mayoría de países de América Latina destinan en promedio menos del 15% de su PIB al gasto social, las asignaciones presupuestarias de los Estados de Guatemala, Honduras, El Salvador y República Dominicana, son significativamente menores al resto del continente (*ver gráfico 8*).

Gráfico 5.11. Gasto Social como porcentaje del PIB, 2018



Fuente: CEPAL, 2019b

Desde este punto de vista, el gasto social de los países de la región Centroamericana evidencia una deuda significativa de los gobiernos regionales frente la población más pobre del continente. Encima de

esto, según la CEPAL (2019b), en el 2018, los Estados de la Región no solamente hicieron una inversión en gasto social mucho menor al resto de países latinoamericanos, sino que “estos países retrocedieron

a los mismos niveles de gasto promedio alcanzados en el año 2011.” (p. 128). De esta manera, es posible afirmar que las instituciones encargadas de la protección social en estos países, dentro de las que se cuentan aquellas que forman parte de los sistemas de protección de la niñez, están experimentando un debilitamiento progresivo del apoyo económico recibido de los Estados.

Políticas públicas e institucionalidad para la niñez

Siendo que las políticas públicas son las estrategias utilizadas por

los gobiernos para solucionar problemas colectivos por medio de la visión de quienes detentan el poder, resulta de singular importancia señalar que, a pesar de los problemas identificados en la región en relación con la niñez y adolescencia, con excepción de El Salvador, los países analizados no cuentan con una política de protección de la niñez. En el caso de Guatemala, si bien es cierto que existe una Política Pública para la Protección Integral a la Niñez y la Adolescencia (2017-2032), este documento de reciente creación no se está ejecutando en virtud de no contar todavía con un plan de acción (ver *tabla 2*).

Tabla 5.2 Suscripción a la Convención y Políticas Públicas y Leyes, por país

	Guatemala	Honduras	El Salvador	República Dominicana
Suscrito a Convención de los Derechos del Niño (y la Niña)	Sí	Sí	Sí	Sí
Política Pública de Protección de Niñez y Adolescencia	Sí*	No	Sí	No
Ley de Protección de Niñez y Adolescencia	Sí	Sí	Sí	Sí
Instancia Rectora del Sistema de Protección de Niñez y Adolescencia	Consejo Nacional para la Niñez y la Adolescencia (CONANI)	Secretaría de Bienestar Social/Comisión Nacional de Niñez y Adolescencia	Dirección de Niñez, Adolescencia y Familia (DINAF)	Instituto Salvadoreño para el Desarrollo Integral de la Niñez y la Adolescencia (ISNA)

Un marco de referencia común a todos los países es que sí cuentan con una Ley de Protección de Niñez y Adolescencia que, aunque no tiene el alcance ni la capacidad de cohesión de esfuerzos que podría tener una política pública, establece las condiciones legales que habrán de regir las acciones de todas las instituciones públicas y particulares involucradas en su quehacer cotidiano con los NNA. Es importante tener en cuenta que, los marcos legislativos de cada uno de los países analizados presentan marcadas diferencias en cuanto a su antigüedad, su adaptación a la Convención o a las disposiciones de sus instituciones rectoras para llevar a cabo el trabajo de proteger los derechos de la niñez. Por ejemplo, mientras que en Guatemala y República Dominicana, las leyes de protección de la niñez datan del 2003, la ley de protección de la niñez en El Salvador se reformó por última vez en el año 2009, y en Honduras data de 1996 teniendo su última reforma en el 2013.

Además de esto, los países están suscritos a otra serie de tratados internacionales sobre la niñez, que les obliga a destinar esfuerzos y recursos a este sector; por ejemplo, contra el trabajo infantil (Convenio de la Organización OIT Sobre la Erradicación de las Peores Formas de Trabajo Infantil), para regular

las adopciones internacionales (Convención de La Haya sobre la Protección de Menores y la Cooperación en Materia de Adopción Internacional), para luchar contra el tráfico de menores (Convención Interamericana sobre Tráfico Internacional de Menores), contra cualquier forma de discriminación (Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer) o por la integración en la sociedad de los NNA con algún tipo de discapacidad física o mental (Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad).

Es importante destacar que existe una importante diferencia en el grado de autonomía y alcance de las instancias rectoras de los sistemas de protección de la niñez en la región. Mientras que en Guatemala, El Salvador y República Dominicana, las instancias que coordinan el sistema de protección son, financiera y administrativamente, autónomas, la institución rectora en Honduras en los últimos años ha sufrido una degradación institucional, encontrándose actualmente subordinada a la Secretaría de Desarrollo e Inclusión Social (SEDIS), esto como resultado de reformas realizadas en el año 2013.

Ahora bien, en cuanto a la operativización de esta infraestructura en términos de los centros de atención que atienden a la niñez y adolescencia, existe significativas diferencias a destacar. Mientras que los sistemas de protección de niñez guatemalteco y dominicano cuentan con 43 y 52 centros de atención para la niñez a nivel nacional, respectivamente, el sistema hondureño cuenta solamente con ocho oficinas regionales en todo el país. De igual forma, el impacto que tiene esta infraestructura en la atención directa de niños y niñas varía de acuerdo con el caso analizado. Por ejemplo, en el 2019, el sistema de protección guatemalteco atendió a un total de 47,620 NNA (Gobierno de la República de Guatemala, 2019). Datos del 2013 (Diagnóstico, Estudio Primera Infancia República Dominicana), indican que la población atendida por el sistema de protección dominicano alcanzó a alrededor de 18,000 niños y niñas, mientras que, en Honduras en el 2018, el sistema de protección atendió solamente 4,144 casos (Informática, 2019).

Inversión pública en niñez y adolescencia

Para que las intenciones del Estado en relación con la protección de derechos de la niñez y

adolescencia se manifieste en su realidad cotidiana, no basta con la mera suscripción a tratados internacionales, con la creación de un marco legislativo o de instituciones que se hagan cargo de esta tarea. Aunque estas sean condiciones necesarias, no son suficientes por sí solas para que los NNA de los países de la región puedan vivir una vida en la que se garanticen sus derechos.

Junto a la creación de una infraestructura institucional y jurídica, es necesario el acompañamiento presupuestario que permita a los sistemas de protección de la niñez garantizar su funcionamiento y alcance de su misión. En tal sentido, a continuación, se describen los esfuerzos de inversión pública de los respectivos Estados de la Región en niñez y adolescencia.

El artículo 4 de la Convención de los Derechos del Niño (y la Niña) señala lo siguiente:

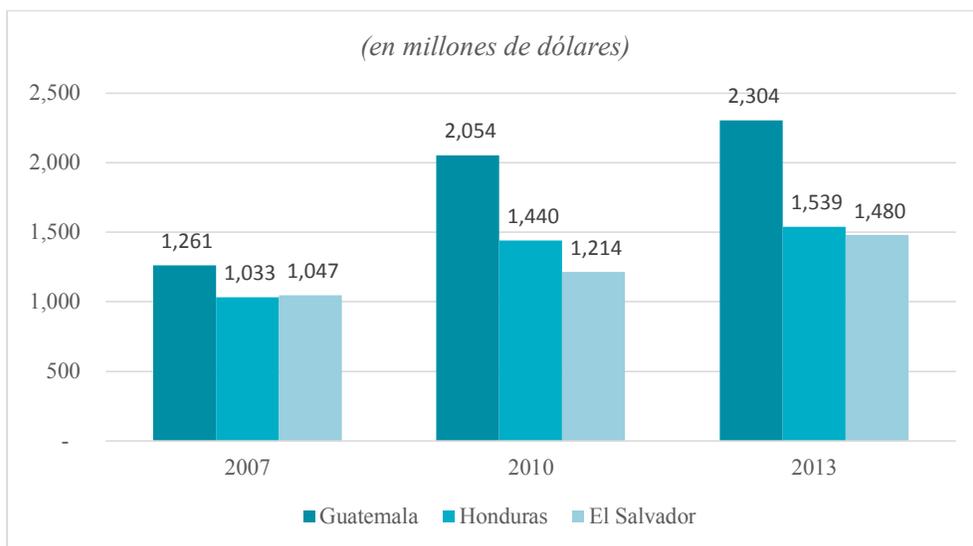
Los Estados Partes adoptarán todas las medidas administrativas, legislativas y de otra índole para dar efectividad a los derechos reconocidos en la presente Convención. En lo que respecta a los derechos económicos, sociales y culturales, los Estados Partes

adoptarán esas medidas hasta el máximo de los recursos de que dispongan y, cuando sea necesario, dentro del marco de la cooperación internacional. (Convención sobre los Derechos del Niño, art. 4)

En el espíritu de identificar los avances de los Estados de la Región en cuanto a lo establecido

en este artículo de la Convención, un estudio realizado por el Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (ICEFI, 2016), señala que los países del Istmo Centroamericano experimentaron un importante crecimiento económico en las últimas décadas. Sin embargo, este no se ha visto reflejado de la misma manera en la inversión pública que los mismos han destinado a la niñez y adolescencia.

Gráfico 5.12. Inversión pública (directa e indirecta) en niñez y adolescencia por país, 2007-2013



Fuente: Elaborado con datos de ICEFI, 2016

Según el estudio del ICEFI (2016), tomando en consideración la inversión pública directa e indirecta en niñez y adolescencia, Guatemala es el país del norte de Centroamérica que más inversión pública destinó entre 2007 y 2013¹⁰ (ver *gráfico 9*). Asimismo, los tres países de la región incrementaron sus asignaciones presupuestarias en esta materia durante el período señalado. Ahora bien, el mismo estudio indica que, matizando esta información con la cantidad de niños y niñas en cada país, se identifica que El Salvador fue el país que más invirtió en niñez y adolescencia, destinando un promedio de US\$ 1.49 diarios entre 2007 y 2013; seguido por Honduras, que destinó US\$ 1.05, y en tercer lugar Guatemala, que destinó solo US\$ 0.75 diarios por cada niño y niña en el mismo período de tiempo. Esto, a pesar de que Guatemala tiene la economía y el número de niños más grande de la región (ICEFI, 2016). ICEFI advierte que dicha inversión debe ser sostenible en el tiempo, y se debe evitar el caso hondureño, donde en 2016 la inversión pública en niñez y adolescencia se redujo en un 1% del PIB en comparación al año previo.

Al ver el panorama general de inversión en niñez y adolescencia, se identifica que los esfuerzos realizados por los Estados representan un trabajo reducido que no cumple ni permitiría alcanzar una atención integral que promueva bienestar y vida digna; esta inversión se encuentra destinada a la atención de necesidades básicas por medio de servicios como educación, salud, protección social, seguridad, prevención de la violencia y recreación. La baja inversión económica que se realiza no permite que se rompan los círculos de desigualdad, lo que contribuye a seguir reproduciendo el sistema actual que vulnera la vida de los NNA.

Discusión

En el presente capítulo, se ha tratado de establecer la incidencia que tienen los factores estructurales a favor o en contra del trabajo que realizan los sistemas de protección de la niñez en Centroamérica y República Dominicana. En tal sentido, se señaló que los países de la región comparten una historia reciente que se caracteriza por la transición de las guerras civiles en la década de los ochenta, a la firma de los tratados de paz y el establecimiento del modelo neoliberal en los años noventa, entre cuyas principales consecuencias

10. Tomando en cuenta al resto de países del Istmo (Costa Rica, Nicaragua y Panamá), Guatemala se ubicaría en la tercera posición de los que más invirtieron en niñez y adolescencia, siguiendo a Costa Rica y Panamá.

se identificó el incremento de las desigualdades socioeconómicas y el retroceso de los Estados frente a los compromisos de bienestar social con la población. En el marco de este escenario, los países estudiados han tratado de configurar sistemas de protección de la niñez que deben atender los diferentes factores estructurales que caracterizan a los NNA en tanto grupo generacional en la estructura de estas sociedades. Entre estos factores, se mencionó la pobreza que, con excepción de República Dominicana, los países de la Región exhiben niveles que duplican los promedios identificados en el resto de América Latina.

Sumado a esto, se identificó que este problema repercute significativamente en la niñez y adolescencia, ya que los niveles de pobreza infantil, tanto en Centroamérica como en República Dominicana, superan desproporcionadamente los promedios de pobreza a nivel nacional en sus respectivos países. De lo cual se puede establecer que los niños, niñas y adolescentes de esta Región se encuentran entre los grupos más precarizados y vulnerables de todo el continente americano. Esto se ve reflejado en las dificultades de acceso a servicios de calidad que los NNA tienen para ver realizado su derecho a la educación y la salud. Ya que los niveles

de matrícula de la niñez en los sistemas educativos descienden drásticamente a partir del nivel medio; además, la mortalidad y desnutrición infantil en estos países se encuentran entre las más elevadas en toda América Latina. Aunado a estos problemas, niños y adolescentes deben navegar en una de las regiones más violentas del mundo. Como consecuencia de esta situación, entre 2014 y 2019, las condiciones de la Región han propiciado la expulsión de miles de niños y niñas que intentan llegar a los Estados Unidos como estrategia de escape de este triste y precario escenario; sin embargo, los países de Norteamérica (México y Estados Unidos), a través de sus políticas migratorias, no solo han impedido el ingreso de esta población, sino que han contribuido a la violación de sus derechos humanos y dedicado esfuerzos a su detención y deportación a sus países de origen.

Se considera que la información que se desprende de estos factores estructurales, no solamente indica los perjudiciales efectos del deficitario abordaje que la población adulta y los tomadores de decisión de la Región, han realizado para proveer a la niñez y adolescencia de las condiciones de vida necesarias para su pleno desarrollo. Sino que, la información también sugiere que las sociedades que se están

configurando a partir de la actual generación de niños y niñas, se sostiene sobre una base poblacional que, al carecer de un ambiente que garantice su derecho a una vida libre de violencia, con educación y salud, en el futuro contribuirá a reproducir o profundizar los problemas estructurales identificados en los países de la Región hoy en día. Esto como consecuencia de las desafortunadas coordinadas socioeconómicas que actualmente condicionan la vida de cientos de miles de niñas y niños.

El gasto social, las políticas e institucionalidad, así como la inversión en niñez y adolescencia, se contemplan entre los factores del contexto que pueden facilitar u obstaculizar el trabajo de protección de sus derechos. De esta manera, en este trabajo también se puntualizó que los Estados de la Región han declinado su responsabilidad para con la NNA al retroceder en su asignación de recursos al gasto social en los últimos años, cuyas consecuencias se hacen sentir en la inversión realizada en niñez y adolescencia. Uno de los estudios analizados (ICEFI, 2016), establecía que, aunque la inversión en niñez y adolescencia en la Región Centroamericana ha incrementado en los últimos años, el promedio de inversión diaria por niño, no supera en ningún país los US\$ 1.50. Existen múltiples motivos para

relacionar la pobreza generalizada de los países de la Región y el reducido gasto social que realizan, ya que, si estos países no cuentan con la riqueza necesaria para satisfacer la necesidad de recursos de las instituciones estatales más allá de su funcionamiento básico, es poco probable que los sistemas de protección de la niñez puedan destacarse en el alcance de sus objetivos. Mención especial merece República Dominicana, ya que, a pesar de que no cuenta con los mismos niveles de pobreza que el resto de los países, el gasto social realizado es igualmente reducido.

Si se interpreta esta situación siguiendo el argumento de Schneider (2013), para quien la forma en la cual se constituyen los regímenes fiscales es un reflejo de la estructura de las sociedades y el poder político, es posible afirmar que, el bienestar social de la población no es una prioridad para los Estados de la Región ya que, al competir con los intereses económicos por los recursos disponibles en los respectivos gobiernos, la inversión social se encuentra en clara desventaja. Es necesario reconocer este contexto para entender el comportamiento de los Estados en relación a su reducido papel en cuanto a la inversión pública destinada a la niñez y adolescencia. Lo anterior coincide con el enfoque analítico

de Qvortrup (2009), para quien los medios, recursos y poder en una sociedad, están distribuidos de manera desigual entre las diferentes unidades generacionales. Lo que resulta evidente si se interpreta la reducida asignación de recursos a la niñez y adolescencia como el reflejo del adulto centrismo predominante en los países de la Región. Esto a pesar de que, en términos cuantitativos, la niñez y adolescencia de estas sociedades representan más de un tercio de la población.

En virtud de lo anterior, es necesario que los intereses de la niñez y adolescencia se vean reflejados en la distribución presupuestaria de cada uno de los Estados de la región, lo que podría lograrse mediante el reconocimiento de la cultura, conocimientos y habilidades de este sector de la población para contribuir a la discusión de los problemas que más les afectan y de las acciones necesarias para solucionarlos. Es decir, reconocer la capacidad de agencia de NNA y estimular su participación política en la esfera pública.

Bibliografía

- Acosta, M., Sáenz, M. d., Gutiérrez, B., & Bermúdez, J. L. (2011). Sistema de salud en El Salvador. *Salud Pública de México*, 53(2), S188-S196.
- Banco Mundial. (07 de Marzo de 2020). Obtenido de <https://www.bancomundial.org>
- Banco Mundial. (2020b). *Homicidios intencionales (por cada 100.000 habitantes)*. Obtenido de https://datos.bancomundial.org/indicador/VC.IHR.PSRC.P5?most_recent_value_desc=true
- Barahona, M. (2017). *Honduras en el siglo XX: una síntesis histórica*. Tegucigalpa: Guaymuras.
- BBC News Mundo. (16 de Noviembre de 2018). *Los países de América Latina con las mayores tasas de desnutrición infantil crónica*. Obtenido de <https://www.bbc.com/mundo/noticias-46100675>
- Becerril-Montekio, V., & López-Dávila, L. (2011). Sistema de salud de Guatemala. *Salud Pública de México*, 54(2), S197-S208.
- Bermúdez-Madriz, J. L., Sáenz, M. d., Muiser, J., & Acosta, M. (2011). Sistema de salud en Honduras. *Salud Pública de México*, 53(2), S209-S219.
- Canales, A., & Rojas, M. (2018). *Panorama de la migración internacional en México y Centroamérica. Documento elaborado en el marco de la Reunión Regional Latinoamericana y Caribeña de Expertas y Expertos en Migración Internacional preparatoria del Pacto Mundial para una Migración Segura*.

- Santiago: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). worldbank.org/bitstream/handle/10986/25920/210664ovSP.pdf
- Carrasco González, G. (2011). La migración centroamericana indocumentada en su tránsito por México hacia los Estados Unidos. *Alegatos*(83), 169-194.
- Castillo, C., & Sierra Fonseca, R. (2020). Educación media en Honduras. Políticas e incentivos desarrollados en función de la población urbana/rural, indígena y sectores marginados. En FLACSO, *Estado de la Educación en América Latina y el Caribe. Aportes para una mirada regional* (págs. 177-186). San José, Costa Rica: FLACSO.
- CEPAL. (2019). *Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe*, 2018. Santiago.
- CEPAL. (2019b). *Panorama Social de América Latina, 2019*. Santiago: CEPAL.
- CEPAL. (2019c). *Hacia un nuevo estilo de desarrollo. Plan de Desarrollo Integral El Salvador-Guatemala-Honduras-México. Diagnóstico, áreas de oportunidad y recomendaciones de la CEPAL*. Ciudad de México.
- Chioda, L. (2016). *Fin a la violencia en América Latina: Una mirada a la prevención desde la infancia a la edad adulta. Sinopsis*. Washington, D.C.: Banco Mundial. Obtenido de <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/25920/210664ovSP.pdf>
- COIPRODEN. (2019). *Una mirada crítica la Inversión Pública en Niñez y Adolescencia en Honduras 2015-2018*. Tegucigalpa, Honduras. Obtenido de <http://www.fosdeh.com/wp-content/uploads/2019/06/7-folleto-Una-mirada-Cr%C3%ADtica-a-la-Inversi%C3%B3n-P%C3%ABlica-en-Ni%C3%BEz-y-Adolescencia-en-Honduras-2.pdf>
- Convención sobre los Derechos del Niño. (1989). Ley 28.849.
- Cruz, J. M. (2005). Los factores asociados a las pandillas juveniles en Centroamérica. *Estudios Centroamericanos (ECA)*, 1155-1182.
- FEREMA. (2017). *Informe de progreso educativo. Honduras*. Tegucigalpa: Fundación para la Educación Ricardo Ernesto Maduro Andreu.
- Gobierno de la República de Guatemala. (2019). *Secretaría de Bienestar Social de la Presidencia de la República*. Recuperado el 10 de 03 de 2020, de Cuarto año de Gobierno, Memoria de labores 2019: <https://docs.google.com/viewerng/viewer?url=http://200.35.164.43/infopublica/wp-content/uploads/2020/02/ML2019.pdf&hl=es>

- Herrero, M. B., & Bossio, J. C. (2017). Determinantes sociales de la mortalidad infantil por causas reducibles en la Argentina, 2009-2011. *Población y Salud en Mesoamérica*, 15(1), 1-29. doi:<http://dx.doi.org/10.15517/psm.v15i1.27650>
- ICEFI. (2016). *Centroamérica: Análisis Regional de la Inversión en Niñez y Adolescencia*. Guatemala: Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (ICEFI). Obtenido de https://plan-international.org/sites/default/files/field/field_document/centroamerica_analisis_regional_inversion_en_ninez_icefi_y_plan_-_2016_vf_0.pdf
- Informática. (13 de Junio de 2019). *En el 2018 se han atendido 6 mil 945 Niñas... DINAf dinamiza la agenda para garantizar derechos con perspectiva de género*. Obtenido de Dirección de Niñez, Adolescencia y Familia: <https://dinaf.gob.hn/2019/06/13/en-el-2018-se-han-atendido-6-mil-945-ninas-dinaf-dinamiza-la-agenda-para-garantizar-derechos-con-perspectiva-de-genero/>
- Knut, W. (2000). *La educación en Centroamérica: Reflexiones en torno a sus problemas y su potencial*. Hamburgo: Institut für Iberoamerika-Junde.
- Melgar, C. (2015). Ruth and the unaccompanied minors from Central America: Ethical perspectives on a socio-economic problem. *Review and Expositor*, 269-279.
- Morales Ulloa, R., Alas Solís, M., Hernández Rodríguez, R., & Moncada Godoy, G. (2019). Las claves de la desigualdad educativa en Honduras. En A. Bon, & M. (. Pini, *Perspectivas de la educación inclusiva* (págs. 17-36). Amsterdam: Pangea.
- OIM. (2018). *Retornos al Triángulo Norte de C.A.: Enero - Diciembre 2017*. Obtenido de <http://mic.iom.int/webntmi/descargas/regional/2017-enedicTNCA.pdf>
- OIM. (2019). *Retornos al Triángulo Norte de C.A.: Enero - Diciembre 2018*. Obtenido de <http://mic.iom.int/webntmi/descargas/tanca/2018/reg12-2018.pdf>
- OIM. (2020). *Retornos al Triángulo Norte de C.A.: Enero - Diciembre 2019*. Obtenido de <http://mic.iom.int/webntmi/descargas/tanca/2019/reg12-2019.pdf>
- Qvortrup, J. (2009). Childhood as a Structural Form. En J. Qvortrup, W. A. Corsaro, & M.-S. Honig, *The Palgrave Handbook of Childhood Studies* (págs. 21-33). New York: Palgrave Macmillan.
- Qvortrup, J., Corsaro, W. A., & Honig, M.-S. (2009). Why social studies of Childhood? An introduction to the book. En J. Qvortrup, W. A. Corsaro, & M.-S. Honig, *The Palgrave*

- Handbook of Childhood Studies* (págs. 1-18). New York: Palgrave Macmillan.
- Rathe, M., & Moliné, A. (2011). Sistema de salud de República Dominicana. *Salud Pública de México*, 53(2), S255-S254.
- Robinson, W. (2011). *Conflictos transnacionales: Centroamérica, cambio social y globalización*. San Salvador: UCA Editores.
- Schneider, A. (2013). *Construcción del Estado y regímenes fiscales en Centroamérica*. Guatemala: FLACSO-Guatemala.
- SISNAM. (2020). *Sistema de Indicadores Sociales de Niñez, Adolescencia y Mujer*. Obtenido de <http://170.238.108.228/libraries.aspx/Home.aspx>
- Statista. (24 de Marzo de 2020). *Tasa de homicidios por 100.000 habitantes en República Dominicana de 2014 a 2019*. Obtenido de <https://es.statista.com/estadisticas/1074336/república-dominicana-tasa-homicidios/>
- Torres- Rivas, E. (2007). *La piel de Centroamérica: Una visión epidérmica de setenta y cinco años de su historia*. San José: FLACSO-Costa Rica. Obtenido de <http://openbiblio.flacsoandes.edu.ec/libros/digital/48662.pdf>
- UN. (Abril de 2020). *Objetivo 3: Garantizar una vida sana y promover el bienestar para todos en todas las edades*. Obtenido de <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/health/>
- UNAH-MDD. (2018). *Atlas Sociodemográfico, Desigualdades Educativas en Honduras*. Tegucigalpa M.D.C.
- World Bank. (2020). *World Bank Country and Lending Groups*. Obtenido de <https://datahelpdesk.worldbank.org/knowledgebase/articles/906519-world-bank-country-and-lending-groups>

Capítulo 6.

Reformas de los sistemas de protección de niños, niñas y adolescentes: los casos de Guatemala, El Salvador, Honduras y República Dominicana

Henry Parada, David Pineda y Sandra Ordóñez

INTRODUCCIÓN

A lo largo del siglo XXI diferentes países a nivel regional impulsaron procesos de reforma de los sistemas de protección de la niñez y la adolescencia. En este documento se presentan cuatro casos: Guatemala, El Salvador, Honduras y República Dominicana. La metodología utilizada fue cualitativa, fundamentalmente entrevistas a funcionarios, del gobierno y de instituciones o centros de atención en cada país.

La aproximación se realizó desde la etnografía institucional, cuyo objetivo es “develar la forma en que

las personas vivencian procesos institucionales de control en la vida cotidiana, cómo se relacionan con complejos institucionales y cómo moldean el continuo de sus vidas cotidianas” (Jirón, Orellana, & Imilán, 2018). Así se procederá a indagar las conexiones entre los entornos locales en que se desenvuelven y organizan diariamente las personas responsables de la puesta en práctica de los mandatos de los sistemas de protección y los procesos institucionales que los condicionan constantemente (Devault, 2006; Deveau, 2009). Para ello, se tomará en consideración las ideas expuestas por funcionarios de los países objeto de estudio, entre ellos miembros de las instituciones rectoras de la protección de la niñez y adolescencia creadas en el contexto de los procesos de

reformas recientes, y, además, algunas instituciones que ocupan un lugar central en la protección de los derechos de los menores como la policía nacional, la fiscalía, representantes de la academia, miembros de organizaciones responsables de la dirección de centros de atención, así como testimonios de niñas, niños y adolescentes beneficiarios de las acciones de protección.

En las décadas recientes se ha asistido a un período de reformas de los sistemas de protección de la niñez y adolescencia. La promulgación de la Convención Internacional de Derechos del Niño (CDN) marcó un cambio paradigmático, representó la superación de la concepción de los niñas, niños y adolescentes como objetos de protección y su reonomienciento como sujetos de derecho (Llobet, 2006, p. 4). De acuerdo a Dávila & Naya (2012) propició “una renovación de la protección de los derechos de la niñez, desde la perspectiva de los Derechos Humanos y, también un proceso de modernización del Estado” reflejado en la construcción de códigos y leyes como mecanismos de reconocimiento constitucional de este nuevo estatus ciudadano (p. 101).

Las reformas de los sistemas de protección se produjeron,

fundamentalmente, en dos niveles: 1) jurídico-legal, y, 2) institucional. Se emitieron leyes y se crearon instituciones cuya función sería garantizar el respeto de los derechos de la niñez y adolescencia. En el año 2003 en Guatemala se emitió la Ley de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia (PINA) y en República Dominicana se promulgó el Código para la Protección de Niños, Niñas y Adolescentes. En la misma dirección, en El Salvador, mediante Decreto Legislativo No. 830 del 2009 se emitió la Ley de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia (LEPINA) y en el 2013 en Honduras se creó la Dirección de la Niñez, Adolescencia y Familia (DINAF) por medio del Decreto Ejecutivo PCM-27-2014. En un plano institucional, en cada país se realizaron esfuerzos por crear organismos estatales cuya responsabilidad sería la protección de la niñez y adolescencia: la Dirección de la Niñez, Adolescencia y Familia (DINAF) en Honduras, el Consejo Nacional de la Niñez y de la Adolescencia (CONNA) en El Salvador, el Consejo Nacional para la Niñez y la Adolescencia (CONANI) en República Dominicana y la Comisión Nacional de la Niñez y la Adolescencia en Guatemala (Poder Ejecutivo de la República de Honduras, 2014; Asamblea Legislativa de la República de El Salvador, 2009; Congreso Nacional de República Dominicana, 2003;

Congreso de la República de Guatemala, 2003).

En este estudio se pretende conocer los aspectos subjetivos de las prácticas cotidianas de los funcionarios responsables de garantizar la protección de la niñez y adolescencia, de tal forma que se puedan identificar las condiciones reales y concretas que marcan la experiencia diaria de los responsables de la puesta en marcha de dicho preceptos, delineando la complejidad resultante de la brecha entre, por un lado, las ideas y nociones establecidas sobre la niñez y adolescencia en las actividades cotidianas y, por otro, las condiciones históricas en las que se implementa las políticas sociales en la materia (Unda Lara, 2003, pp. 49-50). De tal forma, se brindará una aproximación a la relación entre niñez-adolescencia y las leyes y políticas destinadas a su protección, identificando las nociones jurídicas, institucionales, los procesos de intervención y la concepción que los funcionarios tienen sobre estos actores sociales (Pavez Soto, 2012, p. 99).

El documento se presenta en tres secciones, cada una contiene los discursos centrales sobre temáticas afines expuestas por los informantes del estudio: en la primera se expondrán los

discursos jurídico-institucionales, es decir la imagen global que cada funcionario tiene del sistema de protección del cual forma parte, en la segunda se presentarán su concepción sobre el proceso de intervención, por tanto, se hará hincapié en las ideas centrales relacionadas directamente con las actividades diarias de protección de los menores y, finalmente, al cierre se exponen los discursos que contienen la concepción de los entrevistados sobre la niñez y la adolescencia.

Discurso jurídico-institucional

Uno de los núcleos discursivos centrales en la narrativa expuesta por los entrevistados atañe directamente a la valoración jurídico – institucional del sistema de protección de la niñez y adolescencia de sus respectivos países. En este nivel las ideas presentadas por los funcionarios abordaron temas como el propósito o finalidad del sistema de protección, las leyes que dan sentido y racionalidad a las iniciativas en la materia y, finalmente, la diversidad de retos que cada caso enfrenta para cumplir con los mandatos establecidos a lo largo de los recientes procesos de reforma.

Propósito del sistema de protección

Un rasgo común de los aportes brindados por los informantes es la aspiración unánime por hacer prevalecer los derechos de la población NNA y brindarles la protección necesaria, así se constató en la voz de un funcionario de la Fiscalía General de El Salvador quien señaló que “el propósito principal es que el proceso se maneje como la ley lo exige, siempre guardando la identidad del menor y protegiéndolo” (Funcionario Fiscalía General, El Salvador). El apego al marco jurídico nacional fue el elemento argumentativo recurrente y central en la concepción que los funcionarios entrevistados construyen sobre el propósito del sistema de protección de la niñez y adolescencia, enfatizando que la orientación primordial debe ser hacer valer el interés superior del niño, como único medio viable para disminuir la vulneración de los derechos de la NNA:

El propósito como tal es velar por sus derechos, las niñas y los niños no pueden actuar por sí solos en muchas de las ocasiones, es por ello que se trabaja por esta población tan vulnerable que es la niñez y adolescencia (Funcionario CONNA, El Salvador).

Por su parte, en el caso de los funcionarios hondureños de la Dirección de Niñez, Adolescencia y Familia (DINAF), destacaban que si bien el fin último del sistema de protección es garantizar los derechos de NNA, este propósito es una consecuencia de gestiones y procesos administrativos y jurídicos, que definen para cada institución miembro del sistema funciones y facultades precisas, de cuyo cumplimiento depende ofrecer una respuesta integral, eficiente y eficaz, a las demandas de los niños y adolescentes:

nuestra área de competencia, es decir, son todos los casos de niños menores de 18 años para abajo, nos corresponde ver todos los actos de vulneración de derechos que se den contra ellos. Y, nuestra misión es, verdad, la restitución de sus derechos (Funcionario DINAF, Honduras).

El sistema de niñez tiene 3 componentes, tiene la DINAF, que es la institución rectora, pero está también la fiscalía de la niñez y la defensoría de la niñez. Todo lo que son los juzgados de la niñez. Ese es todo el sistema, cada uno y su función (Funcionario UNAH, Honduras).

La centralidad de las leyes fue un aspecto común en todos los países de estudio. Esto queda evidenciado en el reconocimiento explícito de las diferentes instancias legales, internacionales y nacionales, desde los cuales se establecen los criterios para pensar las prácticas diarias encaminadas a salvaguardar a la niñez y adolescencia. A nivel internacional se identifica que la Convención de los Derechos del Niño es el punto de partida para la articulación de los sistemas de protección en cada país signatario: “la protección integral de niño o niña está atendiendo al interés superior (Funcionario Procuraduría de Derechos Humanos, El Salvador) y, por tanto, “con base a... la Convención de los Derechos del Niño, nosotros tenemos la obligación de recibir la denuncia” (Funcionario Fiscalía General, Guatemala). En un plano nacional los funcionarios hacían mención de las leyes nacionales que retomaban los principios reconocidos mundialmente y que han sido puestos en práctica a partir de los recientes procesos de reformas en las últimas décadas. De igual forma se rescataba el papel de las instituciones rectoras de los sistemas de protección de la niñez y adolescencia en cada país.

Retos de los sistemas de protección

Los funcionarios realizaron una valoración sobre los principales retos que enfrentaban los sistemas de protección de la niñez y adolescencia en sus países, señalando aspectos comunes y otros particulares y exclusivos en cada caso específico. Los puntos coincidentes en los cuatro países son los siguientes: a) en general la niñez y la adolescencia no ocupan un lugar central en las políticas públicas de cada país, y, además de la limitada relevancia atribuida por el Estado, también existe un desconocimiento generalizada sobre la Doctrina de Protección Integral por parte de la población y b) en todos los casos se señaló la falta de recursos económicos asignados a las instituciones que conforman el sistema de protección, aspecto determinante al momento de realizar acciones en beneficio de la niñez y adolescencia. Además, tanto para El Salvador como para Honduras la violencia aparece como un elemento contextual condicionante tanto de los procesos de intervención institucional en algunos territorios como de las posibilidades de reinserción de las niñas, niños y adolescentes atendidos. Finalmente, en

Guatemala y Honduras se destacaron deficiencias técnicas que impiden medir el impacto de los sistemas de protección, esto específicamente debido a los reducidos estudios longitudinales en la materia y la ausencia de sistemas de indicadores que faciliten su monitoreo y evaluación. Sin embargo, en el caso específico de Guatemala es necesario destacar la existencia del Sistema Informático de la Gestión de Casos del Ministerio Público (SICOMP): "...que es el sistema que se lleva a nivel nacional, [y permite que los funcionarios] podamos ingresar las solicitudes y revisarlas" (Funcionario del Ministerio Público, Guatemala).

De igual forma, también existen aspectos singulares reseñados en cada país. En Guatemala se señaló que la relación entre la iglesia y el Estado es un factor clave al momento de tomar decisiones relacionadas con niñez, adolescencia y familia, lo que podría justificar la ejecución de medidas que se alejen de la Doctrina de Protección Integral. En el caso de República Dominicana surgieron tres temas particulares: a) el peso de la población NNA migrante, especialmente haitiana, que ha crecido en los últimos años, b) la relevancia del embarazo adolescente como problema social que demanda acciones

específicas y c) el retroceso de la presencia institucional del Estado y el avance de las organizaciones no gubernamentales como los actores más numerosos en la conformación del sistema de protección.

Debido a que los procesos de reforma de los sistemas de protección de la niñez y adolescencia son recientes (Poder Ejecutivo de la República de Honduras, 2014; Asamblea Legislativa de la República de El Salvador, 2009; Congreso Nacional de República Dominicana, 2003; Congreso de la República de Guatemala, 2003), uno de los elementos de mayor peso en las narraciones de los entrevistados fueron los retos actuales para el cumplimiento de las leyes que rigen el sistema. Al respecto las apreciaciones son diversas y responden a los matices de cada contexto social, político y económico, sin embargo, entre las evaluaciones comunes destacan las siguientes:

En El Salvador señalaban que, si bien se ha creado un andamiaje institucional, en términos reales la niñez y la adolescencia no tienen peso como tema de interés para la movilización de recursos: "cuando se tienen algunas conversaciones con gobiernos municipales o tomadores de decisiones, al tema de niñez y adolescencia no le

toman mucha importancia porque probablemente es un tema que no genere votos, no es un tema visible” (Funcionario CONNA, El Salvador). Esto indicaba que las reformas no han conseguido imponer el enfoque de derechos de la niñez y adolescencia como un eje transversal de las políticas públicas de desarrollo social.

Uno de los factores de contexto, particularmente citado en el caso salvadoreño, es la violencia e inseguridad como barreras que limitan, por un lado, el ejercicio pleno de las labores de los funcionarios y, por otro, el proceso de reinserción de los niños, niñas y jóvenes en sus comunidades en etapas posteriores a la intervención de las diferentes instancias de protección:

para realizar o completar un proceso las limitantes que podrían ser este ahora más que nada verdad poder entrar algunos lugares por alta peligrosidad, entonces nosotros como equipo multidisciplinario estamos, este, realizando y hemos tomado a bien y que lo hemos comunicado verdad a la junta de protección con la autorización de ellas es que llegar a los puestos policiales, si yo tengo un caso en un lugar donde alguien me comentó las noticias lo vi y que la alta

peligrosidad de las pandillas y que pues lo más conveniente fuera no entrar (Funcionario CONNA, El Salvador).

Por su parte, los funcionarios guatemaltecos señalaron la falta de correspondencia entre la Doctrina de Protección Integral postulada en el marco jurídico nacional y las prácticas reales, más bien asistencialistas, que definen su acontecer diario:

las políticas han estado planteadas desde un enfoque asistencial verdad, otro elemento importante es que después empieza a trabajar desde un enfoque de la doctrina de la situación irregular, y aunque en el discurso se plantea la implementación de políticas que tenga un enfoque, que es la doctrina de la protección integral, realmente creo que, como en algún momento discutíamos, las instituciones particularmente gubernamentales no terminan de comulgar con la doctrina de la protección integral verdad, y en el discurso plantean una cosa, pero en la práctica plantean otra totalmente diferente, entonces creo ahí es un elemento importante (Grupo focal, Guatemala).

Otra dificultad operativa señalada en Guatemala es la ausencia de un sistema de indicadores que permitiera monitorear y evaluar el cumplimiento del mandato de cada institución, ley o política de protección de la niñez y adolescencia: “el gran error de la política, cuando se implementa es que no tenía indicadores, entonces, no se podía ni monitorear ni evaluar el cumplimiento... vinculadas al tema de protección integral” (Grupo focal, Guatemala).

A pesar de la creación de la Comisión Nacional de la Niñez y la Adolescencia, los funcionarios guatemaltecos señalaban la dispersión institucional que impedía establecer canales de comunicación para el desarrollo de esfuerzos colaborativos y conjuntos, tanto de las instituciones estatales como de las organizaciones no gubernamentales:

no hay un ente rector en principio, que pueda determinar o hacer un conjunto de todas las políticas, o que pueda llevar un control de la ejecución de esas políticas, entonces ahí es donde encontramos la dispersión hay un montón de políticas (Grupo focal, Guatemala).

Otro problema identificado en Guatemala fue la escasa formación

de los funcionarios responsables de los procesos de protección de la niñez y adolescencia en el enfoque de derechos humanos, en cambio persiste una visión asistencialista:

debemos de ir incorporando también, en la materia de formación de nuestros profesionales, porque es ahí donde después carece esa mentalidad, o ese enfoque de derechos, y nos quedamos con un enfoque totalmente asistencialista, creyendo que somos sumamente altruistas porque le estamos dando o atendiendo de cierta forma a la niñez verdad (Grupo focal, Guatemala).

Al igual que en El Salvador, en Guatemala se cuestionó que en las instituciones de gobierno el tema de la niñez y adolescencia es asumido, generalmente, como secundario o irrelevante: “el gran problema es que, dentro de las instituciones gubernamentales, el tema de niñez se ha visto como secundario o terciario” (Grupo Focal, Guatemala).

La influencia del contexto socioeconómico guatemalteco, caracterizado por la pobreza, también limita las posibilidades de un cumplimiento efectivo de

las leyes y políticas orientadas a la protección de la NNA:

cada año es más complejo, más difícil verdad, entonces cada vez que hay intentos por realmente sentarse y de negociar con la gente de las instituciones gubernamentales, el principal argumento es esa verdad, estamos haciendo más pero no hay recursos específicos, particularmente en salud y en educación (Grupo Focal, Guatemala).

Además, se señalaron las limitaciones institucionales que inciden en el cumplimiento de los mandatos del sistema de protección de la niñez y adolescencia. Por un lado, se cuestionó la ausencia de un ente rector responsable de la definición de las políticas en la materia y por otro se criticó la visión reduccionista de la protección de los menores que tiende a pensar este fenómeno únicamente desde su dimensión jurídica y/o judicial:

el Estado sigue enfocándose más en la parte de protección especial verdad y en la judicial propiamente, donde si no coincidimos, y creemos que definitivamente hace falta hacer un esfuerzo muchísimo más intencional es en la parte

de la rectoría o la autoridad como tal verdad (Grupo focal, Guatemala).

En el caso de los entrevistados de Honduras, estos le adjudicaron una cuota de responsabilidad a los gobiernos municipales, ya que la mayoría no es capaz de impulsar iniciativas en favor de la niñez y adolescencia de forma independiente al DINAf. Otro obstáculo para el cumplimiento efectivo de la protección de la niñez y adolescencia es “la falta de sensibilidad social hacia el tema, el hecho de que todavía tenemos una cultura que no comprende que los niños deben de ser protegidos” (Funcionario DINAf, Honduras).

De forma similar a lo expuesto por los informantes salvadoreños, en Honduras la violencia supone un problema central para garantizar el respeto y protección de los derechos de la niñez y adolescencia:

Las situaciones de violencia son retos en los que hay que trabajar todavía como Estado. Hay mucho trabajo por hacer sobre todo en prevención de derechos y el hecho de llegar a las comunidades alejadas donde a veces la cultura hace pensar que los niños no tienen voz ni voto (Funcionario DINAf, Honduras).

Asimismo, se indicó que la falta de apoyo de los padres y madres de familia también incide en las posibilidades reales de asegurar la protección de los niños y adolescentes: “creo que ese es un desafío grande, que los padres no se involucran en la situación de su hijo” (Funcionario DINAf, Honduras).

Por otra parte, se manifestó preocupación porque no existen estudios longitudinales que permitan evaluar y medir el impacto de las intervenciones llevadas a cabo por las instituciones del sistema en el curso biográfico de cada niño, niña o adolescente:

no hay estudios longitudinales que midan, por ejemplo, una muestra de población 20 años... y hablar de esto prácticamente en el país es bien complicado y ocupamos este tipo de estudios en el tema de niñez para saber qué repercusión tuvo el sistema en la vida de las personas (Funcionario DINAf, Honduras).

De forma similar a Guatemala, en Honduras se identificó que la ausencia de programas de formación de los funcionarios responsables de realizar las intervenciones de los NNA. Además, el presupuesto es considerado insuficiente para

atender los diversos problemas que enfrentan las niñas, niños y adolescentes reflejado en la “carencia de recursos para desarrollar suficiente logística, vehículos, agentes, y unas áreas para cumplir una investigación” (Funcionario Ministerio Público, Honduras).

Por otro lado, en República Dominicana se enfatizó que el presupuesto es limitado, ya que los fondos gubernamentales eran insuficientes para brindar la atención debida a los niños, niñas y adolescentes:

El desafío aquí son principalmente los recursos, aquí los recursos que nos da el gobierno son insuficientes. Trabajar con un centro de niños de acogida lleva recursos... porque es uno de los derechos de la niñez a la salud y a la educación (Funcionario ONG, República Dominicana).

Además, se rescató el papel de las familias como instancia clave en el proceso de protección de la niñez y adolescencia:

Hay algunos que sus desafíos es la misma familia, que saben que lo descuidan, los tienen muy descuidados, madres que se van a la prostitución, lo dejan solo... con

problema de que pueda ser violado o de que puedan ser raptado y pero que no asumen... No... son responsable (Funcionario ONG, República Dominicana).

Uno de los problemas particulares que se identificó en República Dominicana radica en que el peso de las organizaciones no gubernamentales está siendo cada vez mayor, lo que implica que el Estado delega en estas instituciones la responsabilidad que por ley le corresponde. Esto se observa especialmente a nivel del financiamiento ya que “siempre es a través de donantes, de patrocinios, y hemos conseguido el patrocinio de Estados Unidos” (Funcionario ONG, República Dominicana) y aunque el gobierno apoya a las instituciones del sistema de protección: “recibimos, alimentos, o sea, fundas del gobierno recibimos; uno, cada dos meses, depende. Cuando se puede, y algunas subvenciones del Estado, solamente por el 2017. Pero la mayoría de los recursos vienen directamente de Italia” (Funcionario ONG, República Dominicana). Por lo tanto, si bien el Estado supervisa el trabajo de los diferentes centros que configuran el sistema de protección, no les garantiza una partida presupuestaria ni la asignación de personal.

De igual forma, se señaló que la dispersión institucional impide diseñar y ejecutar iniciativas conjuntas, debido a que muchas instituciones realizan tareas y actividades similares, pero no tienen una coordinación integral entre ellas:

hay instituciones que tienen casi los mismos programas, las mismas metas, la misma visión, pero no aúnan esfuerzos, si todos nos arrumbamos por el mismo camino con nuestros niños, niñas y adolescentes creo que tendríamos mejores resultados (Funcionario Hospital, República Dominicana).

República Dominicana fue el país que más enfatizó el impacto del embarazo adolescente. Por ello, muchos entrevistados planteaban que uno de los retos de mayor urgencia era impulsar programas de educación sexual para reducir las cifras actuales. Dicho programa no solamente debería dirigirse a los adolescentes, sino tener un enfoque más amplio y orientarse a la modificación de patrones culturales que impiden discutir temas vinculados a la sexualidad con responsabilidad:

Estadísticamente los riesgos son, al igual con

la población mundial en cuanto a los embarazos en las adolescentes son básicamente asociados a un sistema socioeconómico cultural, económico porque son la gran mayoría de estas niñas provenientes de hogares disfuncionales con niveles socioeconómicos muy bajos y con un nivel educacional muy bajo. (Funcionario ONG, República Dominicana).

A pesar de que el Código para el Sistema de Protección y los Derechos Fundamentales de Niños, Niñas y Adolescentes de República Dominicana contempla el principio de igualdad y no discriminación, uno de los desafíos más apremiantes sería la superación de estereotipos culturales que impiden cumplir a cabalidad con los mandatos de respeto a los derechos de los niños, niñas y adolescentes migrantes, especialmente de Haití:

me dicen cosas de su cultura de qué hacen en su país incluso con los haitianos hay cosas que ellos me dicen y no entiendo mucho porque llegan hablando en creole y nosotros no sabemos, pero con los dominicanos sí interactúo más, porque como hablamos el mismo idioma entonces ya yo interactúo

más con ellos (Funcionario ONG, República Dominicana).

Fortalezas institucionales

Los funcionarios también señalaron aspectos positivos que reconocen como fortalezas institucionales del sistema de protección de la niñez y adolescencia de sus respectivos países. Entre estas se pueden mencionar las siguientes:

En El Salvador se ha fortalecido la comunicación y coordinación interinstitucional en el marco del sistema de protección de la niñez y la adolescencia. El Consejo Nacional de la Niñez y la Adolescencia (CONNA) articula acciones junto a la Policía Nacional, el Instituto Salvadoreño para el Desarrollo Integral de la Niñez y Adolescencia (ISNA), el Ministerio Público, el Ministerio de Educación, entre otras. Además, los últimos años muestran avances en la presencia de entidades estatales responsables de garantizar el respeto de NNA a nivel regional, municipal y local:

podemos articular está acción con ISNA, podemos articular con los técnicos del CONNA, podemos articular a la Policía Nacional Civil, podemos articular al Ministerio de Salud,

al Ministerio de Educación, que son todos los actores del sistema de protección de niñez y adolescencia en una sola intervención luego cada uno de ellos retoma su papel original siempre buscando la protección de ese niño (Funcionario Procuraduría General, El Salvador).

Por su parte, en Guatemala se creó la Red de Derivación del Ministerio Público, esta constituye un canal expedito para la atención de denuncias de niños, niñas y adolescentes que han sido víctimas de cualquier tipo de maltrato o abuso:

trabajar en equipo es una gran fortaleza... también participamos en la red de derivación verdad, donde están todas las organizaciones que brindan de alguna u otra manera un servicio a los niños, jóvenes o adolescentes que han sido víctimas de maltrato, de abusos, etc. (Funcionario Ministerio Público, Guatemala).

Uno de los aspectos más destacados en los cuatro países es que la mayoría de los funcionarios reconocieron que en los años recientes los sistemas de protección de la niñez y adolescencia de sus respectivos países han

incursionado en un proceso de descentralización. Por lo tanto, a pesar de los obstáculos el trabajo que realizan actualmente tiende al relacionamiento interinstitucional, tanto a nivel gubernamental como no gubernamental.

En el caso de Honduras los funcionarios destacaron que el reconocimiento social de las instituciones rectoras del sistema de protección ha crecido en los últimos años:

se ha ido posicionando el nombre de la DINAF y a la vez nos damos cuenta de que es más población la que viene en busca de ayuda, entonces esto nos dice que ya la gente va conociendo más a la DINAF (Funcionario DINAF, Honduras).

Además, mencionaron que el fortalecimiento de capacidades del personal responsable de la protección de NNA ha sido un factor relevante en el proceso de reforma reciente:

La mayor fortaleza que tenemos en esta institución es un trabajo sistemático, permanente y progresivo que ha tenido desde su inicio en 2014. Entonces hoy por hoy todo el personal de DINAF tiene capacidades técnicas que han sido producto de la capacitación continua

y especializada a través de expertos nacionales e internacionales (Funcionario DINAF, Honduras).

Finalmente, en República Dominicana se destacó que algunas instituciones han establecido relaciones con escuelas, centros hospitalarios y han desarrollado iniciativas para facilitar la inserción de las y los adolescentes a un puesto de trabajo: “Sí, tenemos el área laboral aquí es el área que se encarga de cuando ellos salgan capacitarlos y se encarga de buscarles trabajo, a los que encuentren. Con eso están capacitados para conseguir empleo” (Funcionario ONG, República Dominicana).

Proceso de intervención

En un plano más operativo, los entrevistados detallaron su opinión sobre el proceso de intervención de niñas, niños y adolescentes desarrollado diariamente. En este sentido las valoraciones brindaban una descripción general de los mecanismos de intervención, las prácticas institucionales más comunes, los protocolos ejecutados en sus labores cotidianas, las investigaciones que realizan en diferentes etapas del proceso y el papel que juegan los funcionarios en cada caso. En general, las

opiniones de los entrevistados están enfocadas desde una visión institucional del proceso de intervención.

Atención de denuncias

El punto de comienzo del proceso de intervención es la atención de denuncias. Generalmente las denuncias se interponen por las víctimas con el apoyo de algún adulto responsable de su cuidado o testigos que de forma voluntaria brindan testimonio de las distintas formas de abuso contra la niñez y adolescencia. En términos generales, la información proporcionada por los funcionarios es descriptiva, ya que la mayoría caracterizó los procedimientos y pasos a seguir ante la denuncia de abusos contra NNA.

En El Salvador la mayoría de las denuncias son atendidas por el CONNA y el proceso de intervención en sus primeras etapas requiere de la colaboración con dos instituciones adicionales: la fiscalía y la policía. En cualquier caso, el criterio de ejecución está definido por la Ley de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia (LEPINA):

Pues nosotros, como le digo con el CONNA, ya ellos traen el

requerimiento o nos mandan el requerimiento a nosotros, cuando el CONNA no puede ir entonces a nosotros nos dice verifique, ósea bajo la LEPINA, entonces nosotros somos como auxiliares también del CONNA, y vamos a verificar y si efectivamente encontramos a los niños que están siendo violentados en sus derechos pues referimos el documento lo que el CONNA dice que hay que extraerlo del hogar y presentarlo con la familia y si no se encuentra pues le deja una cita que vamos a volver y regresamos y en algunos casos pues no es así como dice en la denuncia al verificar es totalmente negativa (Funcionario Policía Nacional, El Salvador).

En Guatemala el ente que regula, en gran medida, la atención de denuncias es el Modelo de Atención Integral (MAI), entidad responsable de la realización de las diligencias preliminares para la elaboración del expediente del denunciante. Una vez que se ha tomado la declaración testimonial de la víctima y se necesita de un reconocimiento médico legal el caso se remite al Instituto Nacional de Ciencias Forenses de Guatemala. Toda la información debe ser enviada al Sistema Informático de la Gestión

de Casos del Ministerio Público (SICOMP):

el SICOMP es el sistema que nosotros tenemos para poder estandarizar todas las diligencias a través de instrucciones que le damos a la auxiliar fiscal para que trabaje el expediente y de allí se pida al control jurisdiccional y luego se hace la petición ante el juzgado (Grupo focal, Guatemala).

De igual forma, las denuncias también se pueden realizar por medio de la Procuraduría General de la Nación, institución que tiene potestad para remitir los casos a los órganos jurisdiccionales o juzgados de la niñez.

En Honduras, las niñas, niños y adolescentes víctimas de algún tipo de violación de sus derechos interponen sus denuncias a través de dos instituciones: el DINAF y la Policía Nacional. En ambos casos:

las denuncias pueden entrar, ya sea por denuncia anónima, escrita, a petición de partes, o por cualquier autoridad competente, y, e inclusive nosotros como personas naturales podemos, estamos obligados en denunciar siempre y cuando se tenga a la vista, o se tenga

conocimiento de que un niño está siendo vulnerado en sus derechos. Entonces una vez que tenemos conocimiento, pues, tenemos la obligación de ir, movilizarnos y ver de qué manera podemos nosotros, restituir esos derechos, de manera que el niño se vea acompañado por un funcionario de la DINAF, que le pueda brindar toda esa atención (Funcionario DINAF, Honduras).

Cuando las denuncias son interpuestas a la policía y hay indicios de que el caso requiere de atención urgente, la Dirección Policial de Investigaciones (DPI) procede a la intervención por medio de la Unidad de Respuesta Inmediata a la Denuncia. Además de la acción policial directa cuando se presentan denuncias de agresión y maltrato a NNA, otra vía utilizada es el requerimiento fiscal que mediante una orden judicial garantiza la actuación de los órganos competentes para asegurar la protección de los menores:

Cuando se ponen las denuncias directamente en la DPI, ellos tienen en su cuerpo de investigación asignado ahí mismo, en el Core 7. Cuando son denuncias de delitos flagrantes, hay una unidad que se llama Unidad

de Respuesta Inmediata a la Denuncia (Funcionario Ministerio Público, Honduras).

Finalmente, en República Dominicana el proceso de atención de denuncias es menos centralizado. De acuerdo a los entrevistados las víctimas pueden solicitar protección en diferentes instancias. Al igual que los demás países se reconoce el papel de la fiscalía, (específicamente la Fiscalía de Menores), el CONANI, las juntas de vecinos y la Procuraduría General, pero además de estas instituciones también existe una fuerte presencia de las iglesias como canales para la presentación de denuncias y búsqueda de centros de atención de la NNA: "Las niñas llegan referidas de diferentes instituciones llámese fiscalía, CONANI, Escuela, Iglesias, entre otros" (Trabajadora Social, República Dominicana).

En República Dominicana se pueden identificar dos procesos para la atención de denuncias: a) por medio de las instituciones estatales que forman parte del sistema de protección y b) de forma directa entre el denunciante y el centro de atención que recibe y brinda apoyo a las niñas, niños y adolescentes. En el primer caso:

recibida la denuncia previamente si la persona en este caso el denunciante

viene en compañía del menor de edad acusado o maltratado se remite inmediatamente al departamento de psicología a ese menor de edad primero, para que se dé una evaluación psicológica, luego en esa evaluación psicológica la persona denunciante pasa al departamento o al área de denuncias que tenemos aquí en el departamento de niñez, adolescencia y familia para que él mismo relate los hechos denunciados, luego posteriormente el Ministerio Público, dependiendo del caso del cual se trata y si da lugar a tener que trasladarse de lugar para hacer una evaluación de lo que dice la denuncia, el fiscal, el investigador del caso se trasladará, posteriormente a eso, y todo va a tener que depender de la gravedad del mismo caso, si por ejemplo el menor ha sido maltratado físicamente, si inmediatamente se toma la denuncia es remitido al médico legista del palacio de justicia a los fines de que el mismo lo evalúe y determine el tiempo de curación o de exhalación de esas heridas o lesiones físicas en el caso en que tenga algún tipo de lesión física (Funcionario Fiscalía de Niños, Niñas y Adolescentes, República Dominicana).

El segundo procedimiento se realiza directamente por la denuncia de ciudadanos ante un centro de atención reconocido por el CONANI: “Bueno, los niños aquí han llegado por diferentes causas, por juntas de vecinos, también por la fiscalía... monjas que han visto casos y se vienen hasta donde uno e indican de la situación que están pasando” (Funcionario ONG, República Dominicana).

En síntesis, los entrevistados indicaron que las denuncias pueden ser realizadas por los familiares de las víctimas, por las víctimas con la compañía de algún adulto que desempeñe una función de tutor o por testigos sin ningún vínculo familiar con el NNA afectado. El procedimiento inicial demanda la realización de diferentes tipos de evaluaciones: a) evaluaciones médicas, específicamente cuando se atienden agresiones sexuales o violaciones, b) evaluaciones socioeconómicas, orientadas específicamente a conocer si las familias o tutores de las víctimas están en condiciones de cubrir las necesidades básicas de las niñas, niños o adolescentes, c) evaluaciones psicológicas, cuya finalidad es ponderar la capacidad de la víctima de cooperar en el proceso testimonial y d) reconstrucción del testimonio, ya sea de la víctima o del testigo.

Protocolos

En términos generales los funcionarios reconocieron que no existen criterios claros, unánimes y homologados en relación a los protocolos que deben seguir en las diferentes etapas de intervención. Los entrevistados salvadoreños expusieron diferentes puntos de vista en relación a esto: por un lado, algunos asumen que el único protocolo vigente es la Ley de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia (LEPINA) “Nosotros como policía, solo nos regulamos por la LEPINA” (Policía Nacional, El Salvador), otros en cambio consideran que cada institución posee sus propios protocolos pero que estos pueden modificarse dependiendo de cada caso: “cada institución tiene su propio formato, su propio protocolo; igual Fiscalía tiene otro, aja unos pueden ser un poco... más específico, más amplio, eso si no son lo mismo” (Funcionaria Fiscalía Unidad de Delitos de Niñez y Adolescencia, El Salvador). De igual forma, algunos funcionarios indicaron que actualmente se desarrollan iniciativas para elaborar y homologar guías de atención de casos que sean compartidas por diversas instituciones: “todas las instituciones del sistema de protección estamos elaborando una guía de atención de casos para uniformar la atención de los

mismo en todas las instituciones del sistema de protección” (Funcionario Procuraduría General, El Salvador).

En el caso de Guatemala se indicó que los procedimientos están definidos por el Sistema Informático de la Gestión de Casos del Ministerio Público (SICOMP):

Todo lo ingresamos al SICOMP que es el sistema que se lleva a nivel nacional, podemos ingresar las solicitudes y revisarlas y generamos expedientes ya del área de psicología donde constan todas las acciones que se realizaron por cada caso (Grupo focal, Guatemala).

Al igual que El Salvador, en Honduras existen dos posturas distintas por funcionarios de la misma institución. En primer lugar, una funcionaria de la DINAF expuso que “no hay un protocolo estandarizado, sin embargo, se trata en gran parte de darle el mismo proceso” y agregó que “se han proporcionado a nivel de oficinas centrales formatos de informe, formatos de entrevista. Sin embargo, hay criterios profesionales en los cuales uno sabe que algo no está bien. Entonces tenemos libertad de poder decir” (Funcionario DINAF, Honduras). En segundo lugar, algunos funcionarios

señalaron que los protocolos de actuación están establecidos en el Código de la Niñez y las tipologías de casos que ese documento define: “tenemos un reglamento interno donde vemos qué sería aplicable para ese niño. Entonces sí tenemos un marco jurídico legal en el cual nosotros nos basamos a la hora de dar una orientación o a darle seguimiento a un caso” (Funcionario DINAF, Honduras).

Sin embargo, miembros de la Policía Nacional sostuvieron que los protocolos cambiaron a partir de la transición del Instituto Hondureño de la Niñez y la Familia (IHNFA) que era la institución rectora del sistema de protección años atrás, hacia la Dirección de Niñez, Adolescencia y Familia (DINAF):

no hay un protocolo, vaya, ahora nosotros no sabemos qué hacer, antes venía el juzgado y nos lo ordenaba: vaya a recuperar esa niña, porque es menor edad... entonces nosotros veníamos... el IHNFA en ese momento ya tenía la institución a donde podíamos llevarla, pero desde que entró DINAF, ellos están arriba y yo honestamente, no conozco (Funcionario Policía Nacional, Honduras).

Por su parte, en República Dominicana muchos centros han afinado protocolos internos que no se ajustan, necesariamente, a los criterios establecidos por el sistema de protección, pero que les permite regular la atención diaria de la población NNA:

el protocolo a seguir es que nosotros le damos la atención que ellos ameritan, que trabajamos con la familia acompañándola, orientándola, y luego de tener las sesiones de terapia, que son varias sesiones, tanto para el niño o adolescente y la familia, entonces trabajamos la terapia grupal, la terapia de familia (Funcionario Hospital, República Dominicana).

Otros en cambio se rigen por los lineamientos del CONANI y del Código del Menor, de esta forma se garantiza el seguimiento familiar cuando así es requerido:

Tienen que venir por el CONANI, por el tribunal, el tribunal le pasa a CONANI y el CONANI se encarga de entregarlo a la fundación, es una entrega provisional que puede ser por una semana, por quince días, por un mes... luego el CONANI se encarga de realizar un trabajo familiar

(Funcionario ONG, República Dominicana).

Instrumentos de colección de información

La mayoría de los países cuentan con instrumentos de recolección de información de los usuarios del sistema de protección. El Salvador desarrolló un Sistema de Ingreso de Denuncias (SID), esta herramienta permite en primer lugar homologar los criterios para la recolección de los datos relevantes en cada denuncia y, en segundo lugar, sistematizar dicha información: “Sí, hay un sistema que fue creado, llamado SID, Sistema de Ingreso de Denuncias, este fue creado en el departamento de informática de CONNA y la finalidad es dar el formato de la denuncia” (Funcionaria CONNA, El Salvador).

Sin embargo, a pesar de la existencia del sistema de denuncias, en algunas instituciones que conforman el sistema de protección salvadoreño no se tiene conocimiento pleno de su funcionamiento:

Tal vez ese aspecto cuando se toma uno como fiscal o la policía a tomar una denuncia debe de cumplir con ciertos requisitos, tal vez

no en su formato totalmente establecido, pero hay requisitos de ley que se tienen que cumplir y de alguna forma lo obliga a uno a cubrir esos puntos (Funcionario Fiscalía General, El Salvador).

En Honduras, la recolección de información se realiza tomando como referencia los procedimientos jurídico-legales generales, pero no responden a un mandato específico del sistema de protección de la infancia y adolescencia: “Si se han proporcionado a nivel de oficinas centrales formatos de informe, formatos de entrevista. Sin embargo, hay criterios profesionales en los cuales uno sabe que algo no está bien. Entonces tenemos, o sea, libertad de poder decir” (Funcionario DINAF, Honduras).

Al igual que los casos de El Salvador y Honduras, en República Dominicana tampoco cuentan con un instrumento de recolección de información diseñado y establecido como norma de acuerdo a las directrices de las instituciones rectoras de la protección de NNA. Por ello, muchos centros de atención definen instrumentos internos para sistematizar información relevante de los casos atendidos:

firman un formulario de un abogado donde se nos da la autorización para que

la niña esté aquí mientras dura el tratamiento, ellas tienen una ficha de ingreso, una ficha de egreso, tienen ficha de informe social del seguimiento que se va haciendo psicológico, todos los reportes médicos que se le va haciendo a las niñas (Funcionario ONG, República Dominicana).

mí trabajo principal... es conocer y evaluar los casos para los ingresos de las niñas... ya después de evaluado el caso de la niña se lleva al equipo técnico y en el equipo técnico se determina si la niña califica para ser ingresada en el hogar o no (Funcionaria ONG, República Dominicana).

Funcionarios

Las diferentes instituciones y organizaciones que forman parte de los sistemas de protección de la niñez y adolescencia en los países objeto de análisis, cuentan con un perfil similar de funcionarios. Los profesionales con mayor presencia en la protección de NNA son: a) trabajadores sociales, b) abogados, c) psicólogos, d) médicos y e) pedagogos o educadores.

Los trabajadores sociales tienen como función principal la realización de estudios socioeconómicos de los denunciados y víctimas para determinar las condiciones de vida en cada niña, niño o adolescente atendidos. Además, se encargan de la elaboración de diagnósticos del ambiente social en el que se desenvuelven, lo que permite determinar el nivel de riesgo y el grado de vulnerabilidad que enfrenta en cada contexto específico:

Los profesionales del derecho son los responsables de orientar todos los procedimientos legales establecidos en la normativa nacional e internacional. Desempeñan funciones directamente en la atención de denuncias, en el relevamiento de información testimonial de víctimas y victimarios, apoyan el proceso de investigación y tienen la facultad de elevar los casos a juicios en materia penal cuando el caso lo amerita: "el derecho penal tiene etapas, la primera que es la investigativa, luego ya si hay elementos para enjuiciarlo y es en la cual la protección de estos menores" (Funcionario Fiscalía General, El Salvador).

Los psicólogos desempeñan funciones en diferentes etapas de los procesos de intervención de casos de vulneración de derechos de la niñez y adolescencia. En la fase de atención de denuncias realizan pruebas y test para

determinar el estado emocional de las víctimas, evaluación de su conducta y definen la presencia de trastornos mentales que podrían incidir en el desarrollo de las etapas de intervención posteriores: “se hace un procedimiento en donde la psicóloga lo evalúa conforme a varios test y una guía de preguntas que son preparadas por el fiscal del caso” (Funcionario Público, El Salvador). Luego, cuando los niños, niñas y adolescentes ya han ingresado a las instituciones y organizaciones que forman parte del sistema de protección, el apoyo psicológico es constante en la rehabilitación de cada persona y en la preparación, tanto de los niños y adolescentes como de sus familiares, para la reinserción en sus respectivas hogares y comunidades cuando las situaciones de contexto así lo permiten: “Hay una psicóloga que viene todas las semanas y trata todos los casos que en cada momento... Hay algunas que les va tratando semanalmente y otras que pueden ser puntuales y se les trata cuando vemos que hay alguna dificultad” (Funcionario ONG, República Dominicana).

El personal médico realiza tareas de evaluación y peritaje en las etapas iniciales del proceso de atención de denuncias. La información proporcionada por los médicos forma parte de los insumos y pruebas desde las cuales se

sustentan los casos para proteger a las niñas, niños y adolescentes:

sí es una agresión sexual o en una violación; lo hacemos en base a peritajes, por ejemplo, si dicen: sí, este fulano ha tocado a esta niña, o niño; entonces para ver si en realidad a una niña, se le realizó esa acción, lo que hacemos es mandarla a Medicina Legal, para que se le haga un reconocimiento médico (Funcionario Público, El Salvador).

En etapas posteriores, los médicos pueden acompañar el cuidado de los casos bajo protección de cada institución y, en casos específicos, brindar lineamientos para la atención de niñas y adolescentes embarazadas: “aquí tenemos un área que es de, de ginecología... ahí le ofrecen todo el apoyo” (Funcionario ONG, República Dominicana).

A diferencia de los profesionales citados previamente, los educadores y pedagogos ejecutan sus tareas en las etapas de rehabilitación y cuidado de los NNA. Su labor se orienta a la asignación de tareas diarias con finalidad pedagógica a cada niña, niño o adolescente bajo protección institucional y de esta forma hacerles ver a cada niña, niño y adolescente los “derechos

que tiene como persona, así como también algunos deberes” (Funcionario Público, El Salvador).

Una de las limitaciones comunes en todos los países es la segmentación del sistema de protección de la niñez y adolescencia. En las primeras instancias, específicamente aquellas dedicadas a la atención de denuncias, investigaciones y acciones legales, se cuenta con trabajadores sociales, abogados, psicólogos y médicos, cuya función es recoger y sistematizar toda la información requerida para la construcción del caso de vulneración de derechos. Debido a que esta etapa está centralizada, generalmente se cuenta con la participación de diversos profesionales. Sin embargo, en la etapa de atención y cuidado en los centros reconocidos por las instituciones rectoras de los sistemas de protección de cada país, se constató que las tareas cotidianas se realizan sin el apoyo del personal profesional necesario para brindar la atención debida a cada caso. Debido a la falta de recursos, muchos centros de atención cuentan con personal limitado y poco diverso en cuanto a sus perfiles profesionales.

Prácticas

Las prácticas, hábitos o formas de proceder cotidianamente

para garantizar la protección de las niñas, niños y jóvenes se pueden sintetizar en dos discursos principales: a) uno descriptivo de la relación interinstitucional más frecuente para el cumplimiento de los mandatos establecidos en ley y b) uno descriptivo de la rutina del día a día en los centros de atención.

En el nivel de las relaciones interinstitucionales, en El Salvador todas las referencias sobre las prácticas estaban enfocadas en el vínculo que se establecía entre las instituciones centrales y los representantes locales y municipales del sistema. Además, se hacía énfasis en los avances alcanzados en el manejo multidisciplinar de las denuncias y de la atención de casos de abuso y vulneración de derechos de la población menor de edad: “Se ha avanzado bastante, porque en esa área tratamos de apoyar... todo lo posible incluso dentro de la institución, también existen equipos multidisciplinarios que nos ayudan a darle respuesta” (Funcionario de la Unidad de Delitos de la Niñez y Adolescencia, El Salvador).

En relación a las rutinas diarias, estas tienen como objetivos la inserción de los NNA en el sistema educativo y, en segundo lugar, crear un ambiente familiar que garantice la estabilidad emocional de la población atendida. Por ejemplo, una de las prácticas de un centro de

paso en Honduras se resume en la siguiente cita:

[de] 8 a 10 tienen la primera clase de reforzamiento que es Español y Matemáticas. Es donde más se refuerza porque es donde más problemas hay. La profesora va revisando, tienen ejercicios de ortografía. Para los más pequeños construir, desarrollar la habilidad fina y la gruesa, aprenderse los colores. A las 10, a las 10 y 15 se hace la merienda, los sacamos al parquecito un ratito, si no está haciendo mucho sol, para que se relajen. Vuelven a clases con la maestra y con los educadores hasta las 12. A las 12 ellos almuerzan y después del almuerzo hay un horario ya establecido. A las 5:30, vienen y se bañan porque han sudado todo el día. Se cambian a su pijama porque es temprano. La cena se sirve a las 6 y media. Se lavan sus dientes. Después se les pone tele, pueden ver un rato. Se cumple el 99% de eso (Funcionario ONG, Honduras).

Además de propiciar un entorno acogedor internamente a cada institución para los NNA, otro conjunto de prácticas tiene una

finalidad más administrativa y se realiza en un plano interinstitucional:

esto por medio de capacitaciones y también atención en los municipios con respecto a la promoción y protección de derechos y en la coordinación, verdad, hacia las instituciones de Estado. Este proyecto piloto de pro-niñez trabaja con 37 municipios, es un proyecto piloto como lo repito, en la que se ha fortalecido los espacios municipales (Funcionario DINAFA, Honduras).

En Honduras, como en los demás países del Norte de Centroamérica, en años recientes se ha experimentado una explosión de niños, niñas y adolescentes migrantes, muchos de ellos no acompañados. Esto ha obligado a que las instituciones estatales orienten esfuerzos específicos para la atención de menores con documentación irregular en países vecinos:

los consulados llaman a veces a los familiares las personas llaman desde que están, digamos en México, y cuando nosotros recibimos los listados, nosotros los trasladamos a una figura que tenemos que llamamos Oficial de Protección (OPI),

que esta figura son personas que están generalmente en la frontera esperando que los buses lleguen, entonces desde que se suben al bus, a veces ellos llaman una noche antes para decirles que al siguiente día llega el niño (Funcionario DINAF, Honduras).

En República Dominicana también se considera prioritario brindar a los menores un ambiente familiar que les provea de seguridad y estabilidad emocional. Por esta razón, las prácticas diarias intentan reproducir las rutinas asumidas como normales por la sociedad:

Se levantan sobre las 5:30 am para ducharse, hacer el aseo, recoger las cosas, dejar la casa un poco recogida y a las 6:30 am aproximadamente, el coche las lleva a la escuela y al politécnico. A las 6:30 am o 7 am menos cuarto porque empiezan las clases a las 7 am y cuarto; comen allí, en el politécnico y en la escuela y después a las 4:30 pm el autobús marcha a recoger a unas y a otras y pues aquí meriendan y cenan (Funcionario ONG, República Dominicana).

Un rasgo particular del caso dominicano es la fuerte presencia

de instituciones de naturaleza religiosa al frente de la protección de la niñez y adolescencia. Un número significativo de los funcionarios entrevistados recalcan la importancia de inculcar ciertas normas y valores para que los menores alcancen una reinserción social más estable en el momento pertinente:

trabajar con ellos es ayudarles a crecer en valores, ayudarles a que ellos tienen que, por ejemplo, no tenemos empleadas para hacer oficios, ni lavado ni nada de esas cosas, pero les vamos enseñando desde chiquitos que ellos vayan haciendo, que tienen que hacer su oficio (Funcionario ONG, República Dominicana).

Como se ha mencionado previamente, en República Dominicana se abordó con mucha frecuencia el problema del embarazo adolescente. La importancia del tema es tal, que incluso ocupa un lugar central en las prácticas institucionales que cada organización asume en la difusión de conocimiento al respecto y la capacitación, tanto en escuelas como en las comunidades: “Nosotros estamos dando charlas por las escuelas por los centros educativos, para las juntas de vecinos, orientamos a

los jóvenes sobre la prevención no solamente de un embarazo sino de una enfermedad que marca toda su vida” (Funcionaria Hospital, República Dominicana).

Discurso sobre los niños, niñas y adolescentes

Concepción de la niñez y la adolescencia

A pesar de que los sistemas de protección norman y regulan las acciones a seguir para salvaguardar y garantizar los derechos de la población NNA, en la práctica diaria se encuentran diferentes formas de concebir a este grupo poblacional. De la información obtenida en las entrevistas se pueden clasificar al menos tres imágenes recurrentes sobre la niñez y la adolescencia: a) como sujetos vulnerables, b) como sujetos en el rango de edad establecido por las leyes nacionales y c) como sujetos con potencial para transgredir la ley.

Desde la primera mirada, la niñez y la adolescencia se conciben como sujetos relegados y excluidos socialmente, condición que los coloca ante una sistemática vulneración de sus derechos más elementales: “...la niñez

y adolescencia, es bastante invisibilizada en la sociedad salvadoreña, eso indica que esos invisibilizados, si es una población vulnerable, son víctimas de vulneración de derechos” (Funcionario CONNA, El Salvador).

Sin embargo, a pesar del reconocimiento de que la población NNA enfrenta formas específicas de exclusión, los funcionarios señalaron que no afecta a todos por igual, rescatando que existen fuertes condicionamientos de género que colocan a las niñas y las adolescentes en un contexto aún más precario y vulnerable: “se entiende que es más vulnerable el género de la niña o la adolescencia sin embargo, creo que están como que 48% y 52%, un poquito más las niñas pero es un porcentaje muy significativo” (Funcionario DINAF, Honduras).

Además de la concepción de la población NNA como sujetos vulnerables, la edad es uno de los principales criterios para la definición y caracterización de la niñez y adolescencia. Esta mirada tiende a pensar de forma homogénea y monolítica a las niñas, niños y adolescentes, olvidando las particularidades que derivan de los diversos modos en que se puede experimentar esta etapa de la vida. A su vez, tiende a restar importancia

a la transición de la adolescencia a la adultez, obviando las dificultades para su reinserción social:

la concepción nuestra es tomar niños pequeños hasta los 18 años, después de 18 años los niños pueden pasar a familias que le puedan o quieran dar albergue de nuevo o si no tienen familia, ellos buscarán donde vivir o seguir estudiando (Funcionario ONG, República Dominicana).

Finalmente, otra imagen recurrente en la concepción que tienen los funcionarios de las niñas, niños y adolescentes susceptibles a ser intervenidos es aquella que asume de forma mecánica que la vulneración de derechos y la exclusión social son condiciones que favorecen la transgresión de la ley como vía de sobrevivencia. En este caso, las medidas adoptadas a nivel institucional se orientan hacia la resocialización de cada sujeto como prerrequisito para su incorporación a la sociedad:

entiendo que niños que estaban continuamente en la calle y podrían ser un futuro delincuentes han llegado a este hogar, comenzaron a aprender por ejemplo un instrumento musical, ellos se sienten mejor, comenzaron a tratar con, con distintas

personas, son más sociables, y en el futuro yo entiendo que van a ser grandes profesionales y personas con ética, con moral, que van a aportar mucho a este país (Funcionario ONG, República Dominicana)

Atención de NNA

El proceso de atención de denuncias generalmente se desarrolla siguiendo las mismas etapas, sin embargo, la agilidad en el proceso depende del nivel de prioridad asignados a cada caso. De acuerdo a este criterio con frecuencia se atienden casos simplemente por el orden de recepción de las denuncias, pero en casos específicos se puede otorgar mayor importancia según la situación de riesgo que enfrente un NNA o la precariedad de su situación económica.

Uno de los criterios utilizados para la atención de los casos que llegan a cualquier instancia de los sistemas de protección es el orden de recepción de los mismos, generalmente esto ocurre en situaciones en que los funcionarios encargados no consideran que los casos atendidos sean graves o la seguridad del menor no demanda acciones urgentes: "La regla es... atendiendo el orden de

llegada excepto que se necesiten diligencias urgentes de rescate y protección cuyo caso se da la atención inmediata al caso que en particular tenga esta característica” (Funcionario Procuraduría de Derechos Humanos, El Salvador).

Un segundo nivel serían aquellos casos en los que existen fuertes indicios de que las niñas, niños o adolescentes están siendo víctimas de algún tipo de violación de sus derechos, a tal grado que es necesario intervenir inmediatamente para garantizar su protección y seguridad:

Priorizamos según la emergencia, por ejemplo, si nos viene un aviso y nos dicen mire está un niño que está sufriendo violencia sexual por su padre, la fiscalía logra intervenir, entonces generalmente proceden los policías para que vayan a ver ese caso porque así dicta la medida y ese caso es prioritario, tenemos otros, pero ese es prioritario, entonces nos obliga el tipo de caso de interés superior (Funcionario CONNA, El Salvador).

Finalmente, otro factor importante es la situación económica, ya que los funcionarios asumen que en condiciones de precariedad las

posibilidades de que una familia les brinde las condiciones mínimas de bienestar a los niños, niñas o adolescentes son mínimas: “... cuando vienen por ejemplo papá y mamá decimos... por qué no lo puede tener en casa, que por que le ha faltado eso... nosotros atendemos solamente niños que necesiten de verdad ser atendidos” (Funcionario ONG, República Dominicana).

Concepción de abuso

Los casos atendidos por las diferentes instituciones y organizaciones del sistema de protección son aquellos en los que se sospecha o comprueba que han sufrido alguna forma de abuso. Las distintas maneras en que se concibe el abuso pueden categorizarse así:

En primer lugar, el abuso es tipificado como una violación directa de los derechos humanos de las niñas, niños y adolescentes, en cuyo caso se atenta con los principios básicos de la doctrina de protección integral: “nosotros... hablamos del concepto de violación de derechos de la niñez y adolescencia porque son [la población NNA] sujetos de derecho [según]... la doctrina de la protección integral” (Funcionario Procuraduría de Derechos Humanos, El Salvador).

En segundo lugar, también se concibe el abuso como agresiones que dañan la integridad física de los menores o como prácticas sistemáticas de daño psicológico, afectando con ello sus oportunidades reales de desarrollo: “Maltrato, porque no se le puede dar eso aun adolescente, ya sea un golpe que se yo, insulto desde ahí vamos mal... Se le debe de dar orientación, que es muy diferente” (Funcionario Policía Nacional Civil, El Salvador).

Otra forma de abuso es la explotación laboral, entendida como prácticas que implican que los menores realicen de manera forzada actividades comerciales y lucrativas contra su voluntad y en beneficio de algún adulto responsable de su cuidado:

abuso comercial, por decirlo así, en relación a la superioridad que puede tener un padre o madre o representante legal o responsable de un niño niña o adolescente, en el sentido que se aproveche de ellas para realizar cierto tipo de actividades comerciales, por ejemplo, la venta callejera (Funcionario CONNA, El Salvador).

Finalmente, el abuso sexual, comprendido como conductas que derivan en la utilización de los menores como objetos sexuales por parte de adultos, en muchos casos familiares o personas cercanas a la familia, valiéndose del ejercicio de relaciones asimétricas de poder:

Si esta acción ya incluye un acceso carnal, en una parte genital del... niño, niña o adolescente, entonces sí, es una víctima menor de 15 años, el delito es “violación en menor o incapaz”...si ya esa acción es realizada en una... por ejemplo en una adolescente de 15 a 18 años, hay acceso carnal, entonces lo que vemos sí, es lo que identificamos es si se da otro delito, que es el “delito de estupro (Funcionaria Fiscalía Unidad de Delitos de Niñez y Adolescencia, El Salvador).

Testimonios

Un número reducido de entrevistas permitió conocer algunos testimonios de niñas, niños o adolescentes que han sido atendidos por los sistemas de protección de sus países. La mayoría señaló que la causa de sus llegadas a los centros de atención fueron problemas familiares de diversa índole, que obligaron a sus

padres a tomar la decisión de buscar ayuda profesional para buscar una solución, por ejemplo “el problemita era que mi mama y yo no nos llevamos” (Joven, República Dominicana), o, en cambio, que “mi padre se murió cuando yo tenía 2 años de edad y mi madre trabajaba el día entero y me dejaba solo, o sea que no tenía con quien dejarme” (Joven, República Dominicana). Además, la inserción de un NNA en instituciones estatales también es una estrategia de seguridad, especialmente para aquellos que residen y conviven diariamente en territorios controlados por maras y pandillas: “mi novio es de una pandilla” (Joven, Honduras).

Los NNA recordaron las entrevistas que les fueron realizadas en las etapas de investigación iniciales, generalmente el interrogatorio giraba en torno a su comportamiento o conducta, el consumo de drogas y la indagación sobre su implicación en actividades sexuales: “Me preguntó que por qué me había ido, que con quién estaba, que si había fumado, que si había tenido relaciones, un montón de cosas” (Joven, Honduras). Además, confirmaron que la decisión de su internamiento en organizaciones estatales de protección fue tomada por sus padres, el proceso de intervención inicial consistió en atención psicológica y entrevistas con fiscales, en ocasiones

recibiendo un trato brusco de parte de los funcionarios. En relación a su experiencia en los centros de atención, el relato de las prácticas diarias coincidió con el expuesto por los funcionarios, ya que también mencionaron entre sus labores cotidianas la asistencia a clases, la realización de actividades de ocio y la atención de las responsabilidades domésticas de la institución:

vamos a clases, no, primero desayunamos, de ahí, de ahí vamos ahí, hacemos pulseras de esas que dicen de lana, de ahí en la tarde íbamos al parque que quedaba ahí no más, pero de ese módulo no nos dejaban salir, por veces, solo los sábados íbamos a ver tele... Pero a mí no me gustaba ver tele... yo le decía que mejor me llevaran para el parque, a las que no les gustaba las llevaban al parque (Joven, Honduras).

Finalmente, se hizo mención de las dificultades que representa para un NNA ingresar a un centro de atención y adaptarse a una dinámica de vida completamente ajena:

después de los varios meses, porque siempre el proceso de adaptarse es difícil y más cuando tu estas lejos de tu familia y eso. O sea, para un niño es difícil despegarse de

su mamá y mi mamá siempre fue lo único que yo tuve, y mi mamá siempre fue la que tuvo ahí, pero ya con el tiempo también uno se va adaptando, aquí dan amor, dan cariño y tienes muchos compañeros con quien jugar o hermanos ya, porque pasan a ser tus hermanos, entonces también ya uno como niño al fin también se le olvidan cosas y se adapta (Joven, República Dominicana).

Discusión final

La niñez y la adolescencia constituyen categorías de análisis desde las cuales es posible inferir las relaciones que en torno a estos actores establecen las familias, las comunidades, la sociedad en general y los funcionarios encargados de los sistemas de protección en particular (Pavez Soto, 2012, p. 99). Además, en sentido estricto, las políticas sociales y las reformas que cada Estado desarrolla representan el sentido común instalado respecto a estos actores sociales, así como las condiciones históricas para atender sus demandas en escenarios de profunda complejidad (Unda Lara, 2003, pp. 49-50).

El proceso regional de reformas a los sistemas de protección impulsó

la transformación del entramado institucional responsable de la niñez y adolescencia, de las leyes que sustentaban las acciones ejecutadas y especialmente, promovió el cambio paradigmático que permitió concebir a la NNA como sujetos de derecho (Buaiz, 2011, p. 396). Sin embargo, pese a los cambios, incluso en la actualidad las prácticas cotidianas distan mucho de los preceptos normativos oficiales ya que no existe un reconocimiento pleno de la niñez bajo esta nueva concepción (Villeda, 2018, p. 50).

Los elementos jurídicos son el principal punto de referencia desde el cual se piensa, al menos idealmente, las prácticas cotidianas de la mayoría de los funcionarios entrevistados. Además, en términos generales los marcos legales tienen una clara tendencia al reconocimiento de los derechos de los NNA (IIDH, 2016, p. 150). Sin embargo, a pesar de que la mayoría de los funcionarios consideraban que las leyes contienen los únicos criterios legítimos para guiar el proceso de protección de la NNA, también reconocieron vacíos y contradicciones que entorpecen la realización de sus funciones diarias. Asimismo, señalaban que las reformas a las normativas y leyes orientadas al fortalecimiento de la protección de la niñez y adolescencia no han sido acompañadas por un

proceso paralelo de expansión de las capacidades institucionales, poniendo en entredicho los resultados de la modernización estatal, tanto institucional como de sus sistemas de justicia, en tanto condición para la reconfiguración del paradigma de protección de la niñez y adolescencia (Dávila & Naya, 2012, p. 101).

De acuerdo a Llobet (2006), la institucionalización de las políticas sociales orientadas a la protección de la niñez y adolescencia requiere del reconocimiento de las necesidades de estos actores sociales y la asignación de un lugar prioritario en cada contexto histórico particular (p. 7). Sin embargo, uno de los retos de los sistemas de protección reside en posicionar el enfoque de niñez y adolescencia como un eje transversal en las políticas públicas, ya que las prácticas reales no siempre se realizan tomando como referencia la Doctrina de Protección Integral. Si bien en todos los casos son evidentes los esfuerzos estatales por crear y estructurar programas especializados en la materia, los funcionarios no siempre cuentan con la formación pertinente según los criterios de acción derivados de la reforma, limitando con ello la posibilidad de realizar abordajes integrales, sistemáticos y generalizados con enfoque de derechos humanos (Oficina Internacional de los

Derechos del Niño, s.f., p. 111). De tal forma, las diversas políticas estatales no se piensan con enfoque de niñez y adolescencia a pesar de la importancia de este segmento poblacional y, además, tampoco se ha profundizado en la formación en la materia del personal encargado directamente de la provisión de los servicios de protección a la NNA.

No existe una coordinación plena entre las instituciones que conforman los sistemas de protección. Las instancias municipales y locales tienen escasa capacidad de incidencia en la protección de los derechos de la niñez y la adolescencia, por lo tanto, se requieren mecanismos de articulación interinstitucional que permitan procesos más efectivos y prácticas más sistémicas (Martínez Franzoni, 2014, p. 61; UNICEF, 2017, p. 45). Si bien se observa una mayor descentralización y un incremento de la coordinación institucional, las limitaciones institucionales señaladas por los funcionarios refleja que tanto los servicios ofrecidos como las capacidades instaladas difieren notablemente entre el nivel central y los niveles municipales y locales (Oficina Internacional de los Derechos del Niño, s.f., p. 113), limitando con ello la posibilidad de brindar una respuesta más integral de acuerdo a las necesidades específicas de las niñas, niños y adolescentes en cada

espacio local en concordancia con las disposiciones legales generales en cada país.

Por otra parte, los Estados han invertido limitadamente en el diseño de indicadores que faciliten el monitoreo y evaluación de los avances y retrocesos en las distintas áreas de protección de la niñez y la adolescencia. La ausencia de sistemas de información impide establecer criterios unánimes para tomar decisiones y evaluar su impacto, reduciendo por un lado la efectividad de las medidas adoptadas y, por otro, impidiendo realizar el seguimiento debido a cada acción implementada (Buaiz, 2011, p. 396; Martínez Franzoni, 2014, p. 61). La creación de bancos de datos institucionales permitiría desarrollar estudios que garanticen una mejor focalización de los programas de intervención en beneficio de la niñez y adolescencia, y, por tanto, mejorar la calidad de los servicios prestados por las instituciones que conforman el sistema de protección (UNICEF, 2014, pp. 84-85).

De igual forma, especialmente en los países del Norte de Centroamérica, factores de contexto como la violencia, la inseguridad y la pobreza limitan el campo de acción de las instituciones de los sistemas de protección. La confluencia de estos problemas define un contexto desfavorable

para la ejecución de políticas e intervenciones relacionadas con la protección de la niñez y adolescencia (UNICEF, 2017). Por ello es necesario que se aborden los problemas de la niñez e infancia tomando en cuenta los patrones de violencia que se reproducen en la convivencia ciudadana, como punto de partida para el diseño e implementación de acciones específicas de protección social real de los niños, niñas y adolescentes (Martínez Franzoni, 2014, p. 60; Save the Children, 2019, p.13). Actualmente, para la planificación de programas y proyectos de intervención no siempre se toma en consideración las condiciones de precariedad, violencia e inseguridad que caracterizan por un lado, una débil institucionalidad estatal y, por otro, sectores significativos de la población menor en franca situación de vulnerabilidad (Villeda, 2018, p. 50).

En un plano más operativo, las intervenciones realizadas no siempre se realizan bajo procedimientos estandarizados. Generalmente se realizan evaluaciones médicas, socioeconómicas y psicológicas, desde las cuales se construyen los testimonios que sustentarán las medidas que serán adoptadas según cada caso. Sin embargo, generalmente no existen instrumentos de recolección de información ni protocolos claros y

homologados, dejando abierta la posibilidad a decisiones arbitrarias y acciones negligentes en perjuicio de la niñez y adolescencia. Cuando ya se ha superado la fase de investigación y se ha entrado a la fase de rehabilitación en algún centro de atención, las actividades se centran en brindar seguridad emocional y afectiva a cada niña, niño o adolescente, facilitando su inserción al sistema educativo, fomentando espacios de ocio y estimulando su compromiso con las responsabilidades domésticas. Dependiendo de los recursos económicos de cada organización se puede contar con un perfil profesional variado entre sus empleados, quienes acompañan a los NNA en su proceso de recuperación, pero no siempre se cuenta con el recurso humano requerido para brindar atención de calidad a las niñas, niños y adolescentes.

Los preceptos legales no son el único criterio de referencia para las prácticas institucionales de los funcionarios, ya que prevalecen creencias y prejuicios desde los cuales se construye una imagen de la niñez y adolescencia como una amenaza social (Suazo et al., 2020, p. 20). De tal forma, las concepciones predominantes sobre las niñas, niños y adolescentes se orientaban a tipificarlos como sujetos que al menos en un segmento significativo

son víctimas de una violación sistemática de sus derechos, como personas en un rango etario definido por las leyes del país o como un potencial transgresor del orden público, imágenes que distan de las nociones de niñez y adolescencia establecidas por ley. A pesar del tiempo transcurrido desde la puesta en marcha de las reformas de los sistemas de protección, la noción de los NNA como sujetos de derecho no termina por establecerse como el imaginario central desde el cual se desarrolla las prácticas cotidianas de los diferentes funcionarios.

Los relatos de los funcionarios permiten reconocer las contradicciones de los procesos de reforma a los sistemas de protección de la niñez y adolescencia en cada uno de los países de estudio. La emisión de leyes y la reconfiguración institucional son un avance importante en el esfuerzo por garantizar el respeto de los derechos de los menores, sin embargo, las prácticas diarias demuestran que si bien los marcos legales operan como punto de referencia para visualizar y proyectar las acciones cotidianas de los funcionarios, en el terreno existen obstáculos institucionales internos a los sistemas de protección, que sumados a los precarios contextos sociales, económicos y culturales de cada país, suponen una brecha

notable entre el discurso en favor de la protección de la niñez y adolescencia y las posibilidades reales de alcanzar ese objetivo. En tal sentido, las reformas deben asumirse como procesos abiertos e inacabados, susceptibles de cambios, avances y retrocesos, con incidencia directa en las prácticas y formas de organización cotidianas en cada institución.

Bibliografía

- Asamblea Legislativa de la República de El Salvador. (2009). Decreto No 839. Ley de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia. San Salvador, El Salvador: Diario Oficial.
- Buaiz, Y. (2011). LEPINA comentada de El Salvador. Libro primero. San Salvador, El Salvador: Talleres Gráficos UCA.
- Congreso de la República de Guatemala. (2003). Decreto Número 27-2003. Ley de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia (PINA). Ciudad de Guatemala, Guatemala.
- Congreso Nacional de República Dominicana. (2003). Ley 136-03. Código para el Sistema de Protección y los Derechos Fundamentales de Niños, Niñas y Adolescentes. República Dominicana.
- Dávila, P., & Naya, L. (2012). La protección de la infancia en situaciones de riesgo en América Latina a través de los códigos de la niñez. *Revista Interuniversitaria*, 99-112.
- Devault, M. (2006). Introduction: What is Institutional Ethnography? *Social Problems*, 294-298.
- Deveau, J. (2009). Examining the Institutional Ethnographer's Toolkit. 1-20.
- IIDH. (2016). Prácticas relevantes de protección a los derechos de niños, niñas y adolescentes migrantes sin compañía en el Triángulo Norte y México. San José, Costa Rica: Instituto Interamericano de Derechos Humanos.
- Llobet, V. (2006). Las políticas sociales para la infancia vulnerable. Algunas reflexiones desde la Psicología. *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, Niñez y Juventud*, 2-19.
- Jirón, P., Orellana, N., & Imilán, W. (2018). Etnografía institucional como aproximación al habitar cotidiano. *Revista Temas Sociológicos*, 215-245.
- Martínez Franzoni, J. (2014). Protección social para la infancia en El Salvador, Guatemala y Honduras. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina.
- Oficina Internacional de los Derechos del Niño. (s.f.). Informe del mapeo del sistema de protección de la niñez y adolescencia en Honduras.

- Tegucigalpa, Honduras: Fondo de las Naciones Unidas para la Niñez y Adolescencia.
- Pavez Soto, I. (2012). Sociología de la infancia: las niñas y los niños como actores sociales. *Revista de Sociología*, 81-102.
- Poder Ejecutivo de la República de Honduras. (2014). Decreto Ejecutivo PCM-27-2014. Tegucigalpa, Honduras: Diario Oficial "La Gaceta" de la República de Honduras.
- Save the Children. (2019). Otras situaciones de violencia contra la infancia y la adolescencia en el Triángulo Norte centroamericano. Save the Children Spain.
- Suazo, M., Cruz, K., & Parada, H. (2020). Explorando el sistema de protección de la niñez en Honduras. *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, Niñez y Juventud*, 1-26.
- Unda Lara, R. (2003). Sociología de la infancia y política social: ¿compatibilidades posibles? Ponencia Presentada en el XXIV Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología (ALAS), 47-68.
- UNICEF. (2014). Protección social de la niñez y la adolescencia en El Salvador: avances, desafíos y oportunidades para la construcción de un sistema integrado. San Salvador, El Salvador: Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia.
- UNICEF. (2017). Informe Final. Apoyo a la Estrategia Nacional para la Protección de los Derechos Humanos de las Niñas y los Niños. Ciudad de Guatemala, Guatemala: Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia.
- Villeda, B. (2018). Prácticas institucionales en la protección de niños, niñas y adolescentes en el Sistema de Justicia. Ciudad de Guatemala: Instituto de Investigaciones Ángela Ayala. Universidad San Carlos de Guatemala.

Capítulo 7.

Descentralización en el sistema de protección de niños, niñas y adolescentes: función de las organizaciones no gubernamentales en el ámbito municipal

Belia Aydée Villeda Erazo y Mary Michele López Carranza

INTRODUCCIÓN

Las corrientes de modernización de los Estados en América Latina y los procesos de democratización de las sociedades, elevaron la bandera de la descentralización como el componente clave para la búsqueda del desarrollo a principios de los ochenta (Carrión, s.f.), los inicios de la descentralización en Latinoamérica se relacionan a la crisis económica acaecida a finales de 1970 en los países desarrollados, lo cual tuvo un impacto negativo en otros países (Alburquerque, 2004).

Para el propósito de este capítulo, es oportuno saber cómo se entiende la descentralización.

Es un proceso de carácter global que supone por una parte el reconocimiento de la existencia de un *sujeto* – una sociedad o colectividad de base territorial- capaz de asumir la gestión de intereses colectivos y dotado a la vez de personalidad socio-cultural y político-administrativa y, por otra parte, la transferencia a este sujeto de un conjunto de *competencias y recursos* (financieros, humanos, materiales) que ahora no tiene y que podrá gestionar autónomamente en el marco de la legalidad vigente. (Borja, 1987, p. 48)

No obstante, existen distintas formas de interpretar conceptos contenidos en la descentralización: la *descentralización* como tal (transferencia de competencias y recursos del gobierno central al local, por ejemplo de un ministerio a las municipalidades); la *desconcentración* (delegación de competencias por ejemplo de un ministerio a sus delegaciones) y el *descentramiento o privatización* (debilitamiento de lo público, por la privatización en busca de la eficiencia y eficacia) (Carrión, s.f.).

Es importante resaltar el último concepto de la cita anterior, el *descentramiento o privatización*, ya que de los tres conceptos es el que, para este capítulo, se considera que podría tener un efecto de reducción del Estado (Carrión, s.f.) y en consonancia con el neoliberalismo, puesto que esta corriente postula entre sus componentes centrales a la descentralización (de Mattos, 1990).

Como consecuencia de la descentralización se obtiene la reducción del Estado y derivado de esto, la manifestación de movimientos de demandas sociales que son aglutinados en organizaciones no gubernamentales (movimiento conocido como *oenegización*) para asumir las responsabilidades que deberían

tener los Estados (Montenegro, 2003).

Es importante destacar que en el caso de los organismos no-gubernamentales (ONGs) las transferencias se concentrarían principalmente -aunque no exclusivamente- sobre servicios sociales especialmente destinados a servir a los sectores de bajos ingresos en los que es casi imposible "recuperar costos" y/o en servicios de un elevado costo por beneficiario (por ejemplo, pacientes crónicos, discapacitados, menores abandonados, etc.). En los casos de servicios a sectores de ingresos medios y altos, la idea predominante es la de la privatización. (Bustelo, 1998, p. 140)

Estas ONG son parte de la sociedad civil y existen de diferentes fines y objetivos, pero se enmarcan en las tres dimensiones: política, social y económica. Así también son denominadas el tercer sector, ya que el primero es el Estado y el segundo es el sector productivo (Pérez Ortega, et al., 2011).

En consecuencia, es importante saber lo que se entenderá por tercerización en el presente capítulo que lo expresa bien lo definido por la Política de Descentralización

del Estado para el Desarrollo de Honduras (2012) como aquella situación en que

cualquiera de las entidades de los dos niveles de gobierno (central y municipal), mediante sus estructuras administrativas competentes, contratan a personas naturales o jurídicas externas, en una fase, proceso o etapa, de uno o de todos los procesos del ciclo de gestión pública (planeación, presupuesto, ejecución, seguimiento, monitoreo, evaluación) para que le presten los servicios que antes realizaba por sí mismo. (p.5)

Ahora bien, este capítulo centra su atención específicamente en la descentralización de los sistemas de protección a la niñez y adolescencia de los países participantes, teniendo en cuenta que un sistema de protección es:

un sistema de garantía de derechos de la niñez, definido como un conjunto de políticas, leyes, instituciones, servicios y mecanismos que integra a los tres poderes del Estado y a la sociedad civil que además de ser parte del sistema, lleva a cabo la función de supervisión del

mismo. (Morlachetti, 2013, p. 19)

Según UNICEF, el Sistema Municipal de Protección Especial de Niñez y Adolescencia es “la coordinación entre instituciones y actores locales en el municipio para garantizar la prevención de la violencia hacia la niñez, y la restitución de sus derechos. Se deben utilizar las rutas de derivación al sistema departamental y comunitario” (UNICEF, 2019b, p. 2).

En cada país participante existe una institución rectora en materia de protección integral de la niñez y la adolescencia, en El Salvador es el Consejo Nacional de la Niñez y de la Adolescencia, en adelante CONNA (LEPINA, 2009); en Honduras es la Dirección de Niñez, Adolescencia y Familia, en adelante DINAF (Mandato legal PCM-27-2014, 2014); y en República Dominicana el Consejo Nacional para la Niñez y Adolescencia, en adelante CONANI (Ley 136-03 Código para el Sistema de Protección y los Derechos Fundamentales de Niños, Niñas y Adolescentes, 2003).

Para el caso de Guatemala es complicado establecer con certeza jurídica si la institución rectora es la Comisión Nacional de Niñez y Adolescencia (CNNA) o la Secretaría

de Bienestar Social (SBS). La CNNA en Guatemala es creada por la legislación que da el cumplimiento a la Convención de los Derechos del Niño.

La Comisión Nacional de la Niñez y de la Adolescencia será responsable de la formulación de las políticas de protección integral de la niñez y la adolescencia; conforme a las disposiciones del artículo 81 de esta Ley; así como de trasladarlas al sistema de consejos de desarrollo urbano y rural y a los ministerios y dependencias del Estado para su incorporación a sus políticas de desarrollo; velar por su cumplimiento y adoptar las acciones pertinentes que lleven a la mayor eficiencia dicha protección. (Ley de Protección Integral de la Niñez y la adolescencia -PINA-, 2003, Art. 85)

Por su parte la SBS, es una dependencia de la presidencia de la República de Guatemala que en su reglamento orgánico establece lo siguiente.

NATURALEZA. La Secretaría de Bienestar Social de la Presidencia de la República, es un órgano administrativo, que depende jerárquicamente

de la Presidencia de la República, que formula y ejecuta programas y servicios con cobertura nacional, para la prevención y protección integral de la niñez y adolescencia, apoyando y fortaleciendo a la familia como núcleo de la sociedad, procurando la reinserción y resocialización de los adolescentes en conflicto con la Ley Penal. (Acuerdo Gubernativo Número 101-2015 Reglamento Orgánico Interno de la Secretaría de Bienestar Social de la Presidencia de la República, 2015, Art. 1)

Ante esta situación en Guatemala, el Comité sobre los Derechos del Niño hace un cuestionamiento relativo al 3º y 4º informes del Estado, en donde solicitan esclarecer la función de las instituciones antes mencionadas (CNNA y SBS) a lo cual la Comisión Presidencial Coordinadora de la Política del Ejecutivo en Materia de Derechos Humanos (COPREDEH), responde, “ambas instituciones tienen un rol diferente en las acciones del Estado y se complementan recíprocamente” (Comisión Presidencial Coordinadora de la Política del Ejecutivo en Materia de Derechos Humanos COPREDEH, 2010, p. 18).

Por otra parte, todas las instituciones rectoras antes mencionadas (CNNA, SBS, CONNA, DINAF, CONANI) tienen como función de manera generalizada, velar por la Protección Integral de la Niñez y Adolescencia en cada país. En ese sentido, es necesario comprender que los sistemas de protección de la niñez y adolescencia deben articularse con otros sistemas,¹¹ para que sean realmente *integrales*, la política general de protección integral debe contener la protección especial¹² y social para garantizar todos los derechos de los NNA (Morlachetti, 2013).

Así también, es importante resaltar que, el marco legal en relación a niñez y adolescencia (Ley de Protección Integral de la Niñez y la adolescencia, 2003; LEPINA, 2009; Mandato legal PCM-27-2014, 2014; Ley 136-03, 2003) establece los ámbitos para llevar a la práctica la protección integral desde el ámbito local; las comunidades, el municipio, el departamento, la región, hasta el nivel nacional e indistintamente en doble dirección desde lo nacional hasta lo local.

A pesar de ello, según un estudio realizado en los sistemas de

protección de América Latina, la descentralización en los países no ha garantizado la institucionalidad del Estado como ente rector de las políticas que fundamente su accionar en el enfoque de la Doctrina de Protección Integral que responda al interés superior de las niñas, niños y adolescentes. Los sistemas aún se encuentran en proceso (Morlachetti, 2013).

Para tener una idea del por qué es urgente y necesario un Sistema de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia desde lo local a lo nacional, es preciso situar el contexto. Los países de la región Norte de Centro América, y República Dominicana, tienen indicadores sociales y económicos que reflejan el enorme problema de la política concentrada respecto a la niñez y la adolescencia, que tiene que ver con el modelo de desarrollo que no procesa las dimensiones sustantivas que les afectan. Es un enfoque que ataca la mayoría de las veces los efectos, de esa cuenta la situación:

En Guatemala, según Oxfam-Guatemala (2019) la desigualdad social adquiere su máxima expresión en la desnutrición crónica de la niñez, el 46.5% de los niños y niñas menores de cinco años sufren desnutrición crónica y el 17% lo padecen un grado severo.

11. Salud, educación, protección social, entre otros.

12. La protección especial es la que permea la restitución de derechos vulnerados en los NNA.

Respecto a la educación, según el Censo poblacional 2018, 20,894 personas comprendidas entre 4 a 29 años no asiste a ningún centro educativo por falta del mismo en su comunidad; 658,600 no asisten porque tienen que trabajar; 109,635 porque se deben ocupar de los quehaceres domésticos (Instituto Nacional de Estadística, 2018).

Otro dato relevante es que según el citado censo 49,561 no asiste porque los padres o parejas de los padres no quieren que los niños y niñas asistan (Instituto Nacional de Estadística, 2018). Los centros educativos existentes, no tienen las condiciones idóneas de infraestructura, mobiliario, ni recurso humano suficiente para proveer educación de calidad a la niñez y adolescencia. Adicionalmente, existen comunidades que no cuentan con escuelas, niñez en condiciones de pobreza que no puede asistir a la escuela (CIEN, 2019).

Así también, los centros encargados de brindar servicios de salud no cuentan con los insumos necesarios para atender emergencias mínimas (Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, 2019), mucho menos para atender casos de moderada complicación que terminan, en el mejor de los casos, siendo trasladados a los hospitales

departamentales o de la ciudad capital o en el más lamentable de los casos los niños, niñas y adolescentes fallecen en manos de la incapacidad del sistema de salud (Prensa Libre, 2015; Guatevisión, 2018).

Para el caso de El Salvador, según UNICEF (2018)

la tasa de mortalidad en menores de 1 año por cada 1,000 nacidos vivos es de 9.2%. Cerca de 20 de cada 100 recién nacidos no reciben la aplicación de la vacuna contra la tuberculosis (BCG, por sus siglas) y solamente 84.7% recibe la tercera dosis de pentavalente antes de cumplir el año. Sin embargo, lo más preocupante es que actualmente, el 97.8% de niñas y niños entre 0 a 3 años no recibe ningún servicio de cuidado público o privado. Más de la mitad de los hogares (50.3%) con infantes en este mismo rango de edad se encuentra en situación de pobreza multidimensional (p.15)

En Honduras, mientras que el 66% de la población hondureña vive en condiciones de pobreza (Banco Mundial, 2019), esta situación afecta a más del 70% de la niñez y adolescencia en el país (Saunders,

et al., 2014, p. 7). En el marco de esta condición, ocurren otra serie de problemas que repercuten de manera negativa en este sector poblacional. “En el año 2012, la mortalidad infantil se calculaba en 24 muertes por cada 1000 nacidos vivos (n.v.)” (UNAH-MDD, 2016, p. 32), un dato superior al promedio de 18 identificado en 2013 en el resto de América Latina (ONU, 2015). Por otra parte, en la vida cotidiana, los niños, niñas y adolescentes (NNA) son víctima de maltratos y abusos de diversa índole por parte de familiares y otras personas que forman parte de su círculo más íntimo. Solamente en el año 2017, se registraron 3,067 casos de violencia sexual, de los cuales, el 87% fueron cometidos contra niñas y adolescentes menores de 18 años (Observatorio de Derechos Humanos de las Mujeres, 2018, p. 7).

En República Dominicana (Humanium, s.f.) más del 40% de los niños y niñas no saben leer y escribir. Los niños y niñas que viven en áreas rurales, al igual que los inmigrantes, no tienen acceso a las escuelas. Es alarmante que únicamente el 60% de los niños finalizan la educación primaria. En cuanto a desnutrición el Estado Mundial de la Infancia revela que

al menos uno de cada tres niños menores de cinco años

–o más de 200 millones– está desnutrido o sufre sobrepeso. Casi 2 de cada 3 niños entre los seis meses y los dos años no reciben alimentos que potencien un crecimiento rápido de sus cuerpos y sus cerebros. (UNICEF, 2019a, párr. 2)

Los datos anteriormente mencionados evidencian que las condiciones de la niñez y adolescencia son alarmantes, exigen que las mismas se constituyan en un tema prioritario, en la búsqueda de soluciones en el ámbito nacional, departamental, municipal y comunitario; por ello la descentralización debe entenderse como uno de los procesos que se han implementado para la atención de los problemas de los niños y niñas en sus respectivos municipios y comunidades, teniendo como punto de partida diagnósticos de situación en cada uno de los derechos, elaborados con pertinencia cultural y con la participación ciudadana, principalmente, con la participación de niños, niñas y adolescentes (Morlachetti, 2013).

La protección de los niños, niñas y adolescentes, más allá del discurso, debe realizarse en el ámbito social, económico y jurídico, desde el gobierno nacional y municipal, para propiciar la efectiva vigencia de los derechos de la niñez.

De ahí que el objetivo del capítulo sea analizar los procesos de descentralización y oenegización como parte de los Sistemas de Protección Integral de la Infancia. Se aborda la investigación desde las siguientes preguntas orientadoras: ¿qué se entiende por descentralización y oenegización en los sistemas de protección en la región norte de Centro América (Guatemala, Honduras, El Salvador) y República Dominicana?; ¿cuáles son los avances principales y qué desafíos tiene el Estado y la sociedad civil para dar respuesta al principio del interés superior del niño establecido en las principales normativas de los respectivos países?

Metodología

Este capítulo, surge en el contexto de los resultados del proyecto de investigación sobre Derechos de la Niñez y Juventud (RCYP, por sus siglas en inglés) llevado a cabo por los países antes descritos. Es el fruto del esfuerzo común, para contribuir a la consolidación de sistemas de protección de niños, niñas y adolescentes.

La investigación se enfoca en el carácter socio-histórico de los derechos humanos como base fundamental de la teoría crítica de los derechos humanos (Gallardo, 2010) para dilucidar a

través de los hallazgos de esta investigación el papel que ha tenido la descentralización, y a la vez se complementa con la concepción intercultural de los derechos humanos con enfoque crítico desde la propuesta de Boaventura de Souza de poner los derechos humanos al servicio de una política progresista y emancipatoria siempre y cuando se den las condiciones para ello (de Souza Santos, 2002). Este marco desenmaraña una tensión dialéctica importante, que atraviesa este capítulo, como hilo conductor:

Se produce entre el Estado y la sociedad civil... Los derechos humanos se encuentran en el núcleo de esta tensión, mientras la primera generación de derechos humanos se diseñó como una lucha de la sociedad civil contra el Estado, como único violador de los derechos humanos, la segunda y tercera generación de derechos humanos recurre al Estado como garante. Como resultado de este proceso se percibió al Estado como la solución de los problemas que confronta la sociedad civil. Se consideró a la sociedad civil como inherentemente problemática y necesitada de un Estado mucho más intervencionista. Por consiguiente, una

sociedad civil fuerte solamente podía reflejar un Estado democráticamente fuerte. (de Souza Santos, 2010, p. 65)

Esta concepción es la alternativa para análisis respecto a la garantía de los derechos humanos de los niños, niñas y adolescentes con enfoque intercultural, dado que los países objeto de análisis, constituyen una representación multicultural (De Souza Santos, 2010), multilingüe y multiétnica, como posibilidad para comprender y repensar los Sistemas de protección desde el reconocimiento de las diferencias, con la participación de las comunidades y principalmente con espacios de participación de los niños y niñas, como sujetos de derechos (Morlachetti, 2013).

Bajo esa fundamentación se analizaron los datos obtenidos de la Etnografía Institucional que los países participantes realizaron con su respectivo equipo de investigadores. La Etnografía Institucional reconoce que los discursos institucionales no siempre van a reflejar la realidad de los servicios que se prestan a los NNA dentro de los sistemas de protección (Parada, 2011). Es necesario aclarar que los procesos de investigación en los países participantes difieren en tiempo de realización, en la dinámica de

los sistemas de protección y las instituciones que involucran. Por lo que no es intención del capítulo, hacer comparaciones denigrantes, sino encontrar los puntos de referencia que den luz para analizar cómo se vive la descentralización del sistema de protección a la niñez y adolescencia al interior de cada país. Así también se analizaron fuentes secundarias de información (documentación legislativa, técnica, revisión de legislación comparada, informes institucionales y páginas electrónicas de los sitios oficiales de las instituciones).

El criterio de inclusión de las y los participantes se delimitó a los trabajadores de las instituciones públicas y organizaciones no gubernamentales que prestan servicios a la niñez y adolescencia. En el marco del protocolo de investigación se solicitó consentimiento informado a los participantes para dejar constancia de la autorización brindada para utilizar la información recopilada, se tuvo el cuidado de tener en el anonimato a los participantes por la confidencialidad establecida en el proyecto general RCYP.

Las técnicas de recolección de datos principalmente fueron: la entrevista semiestructurada y la observación en la cotidianidad de las instituciones y organizaciones a las que se pudo tener acceso, de manera complementaria se

consultaron portales electrónicos e informes de gestión de las instituciones y organizaciones que fueron parte de la investigación.

En cuanto al procesamiento y análisis de datos, para el caso de Guatemala se tuvo el acceso a tomar notas durante las entrevistas, adicional a eso se realizaron las transcripciones de las respuestas obtenidas. Para el caso de los otros países participantes (El Salvador, Honduras y República Dominicana), los responsables de la investigación en cada país propiciaron informes con fragmentos de las entrevistas, que serían útiles para el análisis de la temática en cuestión. Se integraron los datos conforme las categorías teóricas que permitieran el análisis, así como la realización de un gráfico por medio del programa Excel que permite la visualización de cobertura de los sistemas de protección a nivel municipal.

Los resultados evidencian una propuesta de valor público centrada en el enfoque de derechos y reflejada en la necesidad de nuevos procedimientos para hacer realidad el sistema de protección integral de derechos de la niñez y la juventud.

Reformas al sistema: de un enfoque de protección centralizado a uno descentralizado

Al analizar cómo el Estado planifica el desarrollo y la garantía de derechos de los niños, niñas y adolescentes, nos encontramos frente a la dicotomía centralización-descentralización. La centralización se refiere al ámbito donde el Estado concentra las decisiones desde el núcleo del poder central y desde allí, emanan las principales directrices dejando en manos de la administración local la ejecución y puesta en práctica de las acciones de desarrollo, decididas desde el poder central. La descentralización, se evidencia en la medida que el Estado se democratiza y traslada al ámbito local, a los gobiernos municipales, a las instituciones descentralizadas, los recursos para inversión y operación, el poder de decisión de planificar, ejecutar y evaluar las acciones del desarrollo en este caso, de los niños, niñas y adolescentes.

Se puede conocer lo que los funcionarios y trabajadores entienden por descentralización. A continuación, se muestran algunas percepciones acerca del término.

Se entiende como trasladar esa responsabilidad a municipalidades y delegaciones de instituciones de Estado que están presentes en los departamentos. Es como ese traslado de responsabilidad directa, donde todos tenemos la responsabilidad, que nos incluye a la sociedad civil. (Trabajadora, ONG, Guatemala)

Por otro lado, otro participante indica que:

La tercerización se da por la burocracia del Estado, esto debido a que es complicado por los reglamentos y manuales, finanzas, y esto es lo que hace que los procesos se alarguen, razón por la cual es más fácil tercerizar el servicio y evitar atrasos por tiempo que debe pasar por revisión y aprobación. (Funcionario, Organismo gubernamental, Guatemala)

Tabla 7.1. Responsabilidad Estatal. Instituciones rectoras

Guatemala	El Salvador	Honduras	República Dominicana
<p>Comisión Nacional de la Niñez y Adolescencia (CNNA)</p>	<p>Consejo Nacional de la Niñez y de la Adolescencia (CONNA)</p>	<p>Dirección de Niñez, Adolescencia y Familia (DINAF)</p>	<p>El Consejo Nacional para la Niñez y Adolescencia (CONANI) está definido por la ley 136-03, como el órgano rector del Sistema de Protección de República Dominicana, nació con la creación de la ley.</p>
<p>Secretaría de Bienestar Social (SBS) es un órgano administrativo gubernamental, depende del Organismo Ejecutivo, que tiene a su cargo la formulación, coordinación y ejecución de las Políticas Públicas de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia guatemalteca.</p>	<p>El Instituto Salvadoreño para el Desarrollo Integral de la Niñez y la Adolescencia (ISNA), creado por Decreto Legislativo No. 482, de fecha 11 de marzo de 1993.</p>	<p>Secretaría de Estado en los Despachos de Desarrollo e Inclusión Social (SEDIS).</p>	<p>Este es el encargado de garantizar los derechos de los NNA dentro de la República.</p>
<p>Tiene presencia en 16 sedes departamentales y, 5 sedes regionales para cubrir el territorio nacional.</p>	<p>ISNA, institución oficial, con personalidad jurídica de derecho público y autonomía en lo técnico, financiero y administrativo, la cual se relacionará con los demás Órganos del Estado por medio del Ministerio de Educación.</p>	<p>Presencia en seis centros regionales para dar cobertura a 18 departamentos del país.</p>	<p>Es el ente rector de las políticas en la materia de protección.</p>

Fuente: Elaboración propia

Al respecto de la labor realizada por la CNNA y SBS en Guatemala, los participantes opinan:

la comisión está ligada a la Secretaría de Bienestar Social y solo desde esa génesis, se entiende que la Comisión no va a funcionar, generalmente la Secretaría responde a intereses políticos, la CNNA debería ser una entidad autónoma para desarrollar las políticas públicas con presupuesto propio y no proveniente de la Secretaría de Bienestar Social. (Funcionario, Organismo gubernamental, Guatemala)

Otro participante refiere:

En principio, una de las grandes ausencias es que la CNNA depende de las SBS, este es su pecado natural. Si no estuviera con la SBS, debiera estar viendo el cumplimiento de las políticas de niñez. Ellos tendrían todo para poder trabajar, pero no ha habido porque sigue siendo un reto que se encuentre dentro de la SBS. (Funcionario, Organismo gubernamental, Guatemala)

Al ahondar acerca de cómo se materializa la descentralización en la Secretaría de Bienestar

Social en Guatemala, un participante refiere: “Trabajamos la descentralización por medio de las sedes departamentales, la SBS departamental desarrolla a nivel micro, hay 15 sedes departamentales, la Subsecretaría hay 26 programas, a nivel nacional” (Funcionario, Organismo gubernamental, Guatemala.).

Si bien es cierto que es necesario conocer acerca de los entes rectores, también es preciso conocer la cobertura de los sistemas de protección a nivel municipal. En el proceso de la descentralización, adquieren mayor relevancia, siendo la municipalidad en los cuatro países, quien tiene contacto directo con la población y sus diferentes necesidades y demandas. En este proceso sobresale la importancia de establecer un espacio programático dirigido a prevenir, atender a la niñez y adolescencia a la que le ha sido violados sus derechos.

Estas instancias municipales idealmente deberían funcionar formando redes con las mesas, comisiones u oficinas municipales de protección a la niñez y adolescencia, organizaciones locales y organizaciones internacionales.

Las corporaciones municipales tienen por desafío es que no logran

entender el tema de niñez y adolescencia, toda vez que no ven la operación programática, la nna no son prioridad y no me generan beneficio, entonces no se convierten en prioridad para ser atendido. (Trabajador, ONG, Guatemala)

La siguiente tabla presenta las entidades de protección a la niñez y adolescencia que son parte del sistema y se encuentran a nivel municipal o departamental en su defecto.

Tabla 7.2. Gobiernos municipales. Sistema Municipal de Protección Especial

País	Entes rectores de municipalidades	Cantidad de municipios	Entidad protectora NNA	Cobertura de
Guatemala	Asociación Nacional de Municipalidades (ANAM).	340 municipios	-Oficinas Municipales de Protección	-Sin dato de -77 CMNA
	Asociación Guatemalteca de Alcaldes y Autoridades Indígenas (AGAAI)		-Comisiones municipales de niñez y adolescencia (CMNA)	
El Salvador	Corporación de Municipalidades de la República de El Salvador (COMURES)	262 municipios (14 departamentos)	Juntas de Protección de la Niñez y Adolescencia	-16 juntas (departamentales) y
Honduras	Asociación de Municipios de Honduras (Amhon)	298 municipios	-Mesa Municipal de Protección de la Niñez (MMPN) -Consejos Municipales de Garantía de Derechos de Niñez y Adolescencia	-109 Mesas, de las cuales Dinaf facilita acompañamiento, seguimiento y asesoría técnica a 59 de esas Mesas de Protección. -6 Consejos municipales
República Dominicana	Federación Dominicana de Municipios	158 municipios	-Oficinas municipales - Juntas Locales de Protección y Restitución de Derechos	-10 oficinas regionales -27oficinas municipales distribuidas en 10 regiones. -109 Juntas locales

Fuente: Elaboración propia en base a fuentes de AMHON, ANAM, FEDOMO y COMURES

De lo anterior, en Guatemala a nivel municipal, la Comisión Municipal de Niñez y Adolescencia –CMNA– de cada municipio es la encargada de promover las políticas municipales para contribuir a la protección integral de los niños, niñas y adolescentes. Del año 2006 al 2014 se registraron 77 CMNAs (Comisión Nacional de Niñez y Adolescencia, S/F) de un total de 340 municipios existentes a la fecha, es decir un 22.6% de cobertura con comisiones municipales en el país. Tomando como referencia este dato se evidencia que más del 70% de los municipios en Guatemala no cuentan con una comisión específica que vele por los NNA.

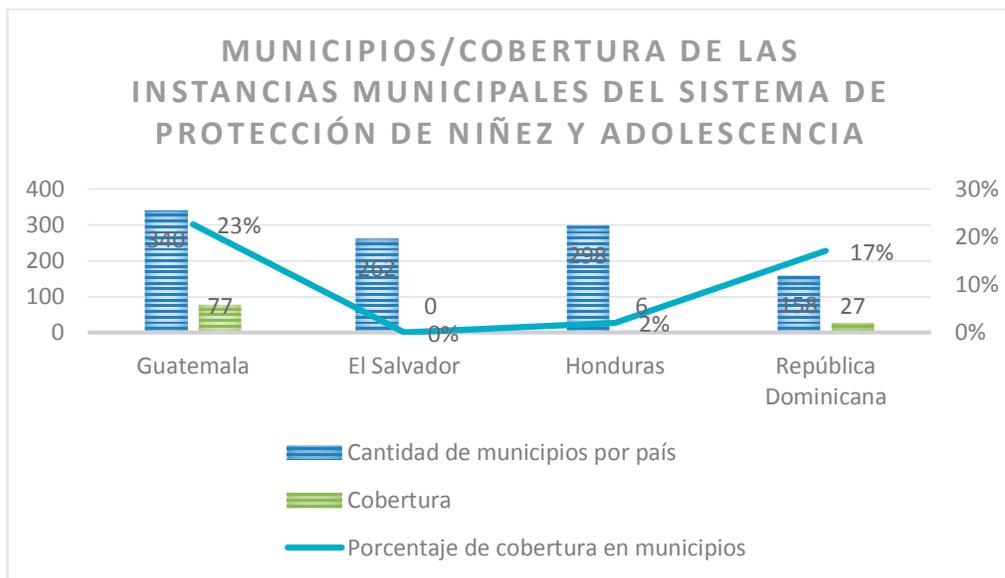
Se busca trabajar con las municipalidades para que atiendan el sistema de protección, que sea desde la comunidad en donde se inicie este tipo de atención. Se ha trabajado con la corporación municipal, se han creado las oficinas de niñez y adolescencia, lo que significa avances toda vez que la práctica se ha llevado por medio de las oficinas municipales de la mujer. Los niños y niñas han manifestado deseo por participar en la estructura y ser parte evidenciando los problemas, riesgos y peligros. (Trabajador, ONG, Guatemala)

En El Salvador, una de las instancias de descentralización en el marco de la protección de los derechos de la niñez y adolescencia, son los Comités Locales de Derechos de la Niñez (nivel municipal), sin embargo, no han sido instalados, solamente las Juntas de Protección que actúan a nivel departamental. En Honduras los Consejos Municipales de Garantía de los Derechos de la Niñez y Adolescencia, son entidades político estratégicas para trabajar articuladamente entre las entidades estatales y la sociedad civil en pro de la garantía de los derechos de los NNA, son de reciente apertura (en 2019 se inauguró el primero).

En República Dominicana, 10 oficinas regionales, 27 oficinas municipales distribuidas en 10 regiones (Regional Metropolitana, Regional Cibao Sur, Regional Cibao Norte, Regional Cibao Nordeste, Regional Cibao Noroeste, Regional Valdesia, Regional Higuamo Regional Yuma, Regional El Valle, Regional Enriquillo). Además de ello existen 109 Juntas Locales de Protección y Restitución de Derechos. (Consejo Nacional para la Niñez y la Adolescencia, 2020).

Por último, con los datos anteriormente descritos se presenta de manera visual la descentralización a nivel municipal de los sistemas de protección a nivel municipal.

Gráfico 7.1. Cobertura de las instancias municipales de los sistemas de protección de la niñez y adolescencia



Fuente: Elaboración propia en base a fuentes de CONNA, CONANI, DINAF, ISNA

Derechos, Deberes Y Responsabilidades En Un Contexto Descentralizado

La Convención sobre los Derechos del Niño (1989), reconoce el conjunto de derechos individuales, sociales y culturales para todos los niños, niñas y adolescentes, así como los de protección especial para la niñez y adolescencia en situaciones de vulnerabilidad. Agrupa en cuatro tipologías los derechos:

Derecho de supervivencia en el que están contenidos los servicios

de salud, tener una familia y convivencia social, atención en el embarazo y parto, alimentación y nutrición, vivienda e infraestructura, asistencia y seguridad social, vida digna y medio ambiente; Derecho de desarrollo: incluye el derecho a la educación, identidad cultural, recreación y descanso, deporte y urbanización; Derecho de participación: libertad de expresión, consulta, libertad de pensamiento, conciencia y religión, libertad de reunión, libertad de asociación e información; y Derecho de protección: inscripción en el nacimiento, protección contra el abuso, violencia, explotación, respeto a la integridad física

y personal, libertad personal, reputación, honor e imagen, protección especial en caso de conflictos armados y refugio.

Estos derechos constituyen los espacios para promover, construir y darle sentido político a la legislación, constituyen una oportunidad para crecer en la concreción de los derechos humanos de la niñez y adolescencia.

Los Sistemas de Protección de Derechos de Niñez y Adolescencia en Centro América y República Dominicana tienen como punto de partida los marcos jurídicos internacionales y nacionales de cada uno de los países, donde las Constituciones Nacionales, constituyen el máximo órgano de la jurisprudencia. Asimismo, los Estados se han comprometido con los Objetivos de Desarrollo Sostenible y la Agenda 2030.

Tabla 7.3. Conformación de los sistemas de protección a los NNA, según la legislación de cada país

País	Instituciones que pertenecen o conforman el Sistema de protección
Guatemala	Comisión Nacional de Niñez y Adolescencia Comisiones Municipales de Niñez y Adolescencia (PINA, art. 81)
El Salvador	Consejo Nacional de la Niñez y de la Adolescencia Comités Locales de Derechos de la Niñez y de la Adolescencia Juntas de Protección de la Niñez y de la Adolescencia Asociaciones de Promoción y Asistencia Instituto Salvadoreño para el Desarrollo Integral de la niñez y adolescencia Órgano Judicial Procuraduría General de la República Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos Miembros de la Red de Atención Compartida. (LEPINA, art. 105)
Honduras	Oficinas regionales o sectoriales de la niñez Consejos regionales departamentales y municipales (Decreto Ejecutivo 27-2014, arts. 11,12)
República Dominicana	Un Directorio Nacional Una Oficina Nacional Las oficinas regionales Los directorios municipales Las oficinas municipales Las juntas locales de protección y restitución de derechos (Ley 136-03, 2003, p. 117)

Fuente: Elaboración propia en base a LEPINA, LPINA, Decreto No, 27-2014, Ley 136-03

En relación al sistema de protección en el ámbito judicial en Guatemala constituyen parte importante el conjunto de instituciones como: la Procuraduría General de la Nación –PGN- por medio de la Procuraduría de la Niñez y Adolescencia, el Organismo Judicial –OJ- por medio de los Juzgados especializados en Niñez y Adolescencia; Juzgados de Adolescentes en Conflicto con la ley; Juzgados de Control de Ejecución de Medidas; entre otros.

En cuanto al Organismo Judicial, en Guatemala, existen “30 juzgados especializados en materia de niñez y adolescencia, 47 jueces especializados y 17 salas con competencia de niñez y adolescencia” (Funcionario, Organismo gubernamental, Guatemala, 2019)

Por su parte, El Salvador cuenta con dos Juzgados Especializados en Niñez y Adolescencia. En Honduras, existe un total de nueve Juzgados de Letras de la Niñez y Adolescencia para los 18 departamentos del país. De estos, 4 están ubicados entre Tegucigalpa y San Pedro Sula. Este tipo de juzgados son importantes debido a la justicia especializada que se requiere para la atención de la niñez y adolescencia, los datos revelan que la cobertura continúa siendo escasa.

Organizaciones de sociedad civil

En el contexto de la falta de cobertura tanto sectorial como territorial por parte del Estado, entra en juego el papel realizado por las ONG; las cuales han extendido su trabajo en los países debido a dos procesos. Por un lado, el financiamiento permanente que la Cooperación Internacional ha mantenido a las organizaciones de la sociedad civil que trabajan con niñez y adolescencia (ver capítulo 4); por otro lado, los procesos de tercerización de los servicios impulsados desde el propio Estado, lo cual implica la contratación de organizaciones para brindar servicios a la niñez en algunas o todas las etapas del ciclo de protección y restitución de los derechos de los NNA en la región de Centro América y República Dominicana.

En Honduras, la limitación en el presupuesto invertido en la niñez repercute en el trabajo realizado por las propias organizaciones estatales, obligando a las mismas a buscar financiamiento fuera del propio aparato estatal.

Nos corresponde abrirnos puertas y si en ese momento la institución no tiene recursos y tenemos que

hacer una actividad concierne hacer a nosotros, realizar esa coordinación, ver quién nos puede colaborar y si alguien nos ha colaborado y tienen la intención de seguir colaborando. (Director, Organismo gubernamental, Honduras).

Para el caso de Guatemala, un ejemplo real del aumento de ONG en detrimento del Estado es la cantidad de hogares privados de abrigo y protección versus los hogares estatales a cargo de la Secretaría de Bienestar Social, para enero de 2019, en Guatemala existía un total de 124 hogares privados y 22 hogares públicos a cargo de la Secretaría de Bienestar Social (Organismo Judicial, Procuraduría General de la Nación, 2019) y en cuanto al servicio brindado por los hogares privados de abrigo y protección otra de las respuestas obtenidas en las entrevistadas es:

Casi todo el mundo hace efectivo el lema que el Estado no proporciona buen servicio, la gente es muy mala para brindar servicios públicos, las ONGs sí brindan calidad de calidades, solo el control y transparencia son de los mayores defectos de estas ONGs. (Funcionario, Organismo gubernamental, Guatemala)

Otra opinión acerca de la proliferación de las ONG:

El Estado no se da abasto en diferentes temas, razón por la cual existen diferentes organizaciones que atienden diferentes necesidades. Ejemplos claros, hay instituciones viendo protección, desnutrición, educación, salud, organizaciones que atienden diferentes instituciones para la atención de diferentes problemáticas. El Estado no ha visto a la niñez, no la ha atendido, cada organización ve y atiende desde su expertis y con una visión específica. (Trabajadora, ONG, Guatemala, 2019)

Para los sistemas de protección de la niñez en el Norte de Centro América, como en República Dominicana, es vital contar con el apoyo de las organizaciones no gubernamentales tanto locales como internacionales que trabajan con niñez y adolescencia que han estado proliferando durante el nuevo período. Por ejemplo, en el caso de Honduras, desde que se creó la DINAF. Lo cual podría desembocar en una dependencia de estas para poder cumplir con el mandato de proteger los derechos de la niñez en el país. Esto es

reconocido por la propia instancia rectora del sistema:

La meta, verdad, de la dirección ejecutiva, es esa, tener centros de paso a nivel nacional, pero a veces no es necesario porque realmente se cuenta con alrededor de 30,40 ONG que nos dan ese tipo de ayuda a lo largo del territorio nacional, verdad. Entonces, hay ONG's especializadas, digamos, para casos de violaciones; o hay ONG's especializadas, para hablarle, atención para casos de consumo de drogas, alcohol, etc. (Abogado, Organismo gubernamental, Honduras)

En República Dominicana las funciones de CONANI y sus entidades descentralizadas es el registro y supervisión de las Organizaciones no Gubernamentales. Actualmente 61 Organizaciones no gubernamentales integran el Sistema Nacional de Protección registradas por CONANI según el Portal del Gobierno electrónico de la República Dominicana. (CONANI, 2020)

Bueno este centro fue fundado por mi esposa y yo bajo una visión de necesidad de los niños y la comunidad de Monte Plata y de otras comunidades, porque nosotros no solamente

pensamos en los niños propios de la comunidad sino de cualquier comunidad de la República Dominicana donde haya niños en riesgo para nosotros poder brindarles ayuda, siempre que tengamos el espacio. Entonces nosotros iniciamos hace más o menos unos 12 o más años que iniciamos el programa. La idea de esto fue que, como yo soy miembro de una iglesia cristiana evangélica, y como además de eso estudie educación, veía la comunidad infantil que era vulnerable y tuve la visión de pensar en un programa de orfanato pero que incluyera una escuela, que incluyera la educación también y no fue posible desde el principio, pero si después de un tiempo. (director, ONG, República Dominicana)

Tercerización

Como consecuencia de la debilidad y burocracia de las instituciones de los Estados, resultado de los procesos de modernización y privatización de instituciones del Estado, se hace recurrente la tercerización de servicios, como parte de los procesos de descentralización. Esta, consiste en que, empresas u organizaciones privadas presten servicios bajo

términos y condiciones establecidas bilateralmente donde ambas partes resultan beneficiadas. Acerca de esto, las personas entrevistadas afirman:

Tercerizar servicios es evidenciar que el Estado no posee capacidad de atender a la población, no es malo, pero si es una situación que debe verse con especial atención. También puede ser un espacio en donde se dé la oportunidad de dar participación a sociedad civil, para que haya un trabajo compartido, ambas partes gubernamental y no gubernamental, es ser y estar vigilantes en procesos transparentes. (Trabajadora, ONG, Guatemala)

De acuerdo con un mapeo institucional realizado por DINAF en el 2016, en Honduras existían 140 Organizaciones no gubernamentales que prestaban servicios diversos a la niñez por casos de abandono, pobreza, abuso sexual, entre otros (Oficina Internacional de los Derechos del Niño, s.f.). Algunas de estas organizaciones trabajan directamente para la DINAF; por ejemplo, haciéndose responsables de recibir a niños con necesidad de una familia temporal, o bien mediante la administración de instituciones que pertenecen a

la estructura estatal, tales como centros de atención temporal (Centros de Paso) o los Centros de Atención al Migrante Retornado (CAMR) en el norte de Honduras. El Estado provee de un subsidio a estas organizaciones por el trabajo que realizan administrando instancias del sector público.

existe un modelo de familia de protección temporal, existen familias solidarias que este recibe un pago que... casi simbólico creo que son como 2500 Lempiras por niño al mes y el resto pues ellos los tienen que cubrir y estos niños pueden ingresar a estos sistemas de protección antes de ingresar a una familia. (Funcionario, Organismo gubernamental, Honduras)

La participación ciudadana, es un requisito básico para exigir la protección de los derechos de niños, niñas y adolescentes, hace posible la fiscalización de recursos invertidos y garantizan la sostenibilidad de procesos. La sociedad civil constituye un actor social importante para acompañar procesos en esta responsabilidad. La sociedad civil es el conjunto de actores no estatales, pero reconocidos por las leyes nacionales, que conjunta o individualmente inciden en

procesos colectivos, y que actúan para tomar decisiones en el ámbito público, considerando a todo individuo que se halla fuera de las estructuras gubernamentales.

El rol de las organizaciones de sociedad civil se hace cada vez más necesario, para reclamar la garantía de derechos de la niñez y adolescencia, que en la mayoría de los casos está desprotegida por el Estado.

Primero vamos a decir que las ONG'S somos la expresión de sociedad civil, pero qué somos, pues somos expresión organizada. En resumen, podría decir que el papel de nosotros los que trabajamos en las instituciones de sociedad se resume a ser un apoyo a las entidades del Estado en todo en el sistema de protección. Es llenar esos vacíos en donde las instituciones no pueden llegar, como lo hacemos desde las alianzas con las autoridades municipales y locales. (Trabajador, ONG, Guatemala)

Discusión: análisis de resultados

Se inicia por establecer que tal como lo expresa Gallardo (2010)

los derechos humanos son el resultado de una serie de procesos, de luchas y demandas sociales, sin embargo, las luchas no nacieron en el seno de cada país, sino desde una visión de derechos humanos de la niñez y adolescencia dada por la Convención de los Derechos del Niño (1999), en este sentido, los países como Guatemala, El Salvador, Honduras y República Dominicana, les correspondió acatar lo que la hegemonía institucional determinaba. La significación que tiene la niñez y adolescencia es un tema estratégico, ya que es debido a esos movimientos normativos que en estos países se tomaron en cuenta ese tipo de derechos, que de cierta manera se han concretado en mejoras para la niñez y adolescencia.

No obstante, las realidades y las condiciones para estos países (Guatemala, El Salvador, Honduras y República Dominicana) son distintas, el Estado no se puede constituir en garante de Derechos cuando es el principal violador de los mismos, hay niños y niñas que no van a la escuela (*aunque debería ser un derecho universal*) porque no hay una escuela en su comunidad, de igual manera las condiciones de infraestructura y recursos no son suficientes para atender la demanda de NNA que necesita de un servicio de salud. En ese sentido, es necesario reflexionar sobre quien

es el principal violador de derechos de la niñez y adolescencia.

Es ahí donde surge la idea que el Estado necesita descentralizarse en un contexto donde la planificación, programación y servicios se encuentran centralizados y concentrados, dejando al margen a la mayor parte de la población infantil y adolescente que vive en los departamentos, municipios y comunidades alejadas del centro.

Es preciso considerar la importancia de descentralizar las intervenciones, ya que no solo contribuye a mejorar el acceso a servicios de protección especial a la niñez y adolescencia, en lugares donde existe escasez de servicios, sino también a establecer las bases para un sistema comunitario de protección más cerca de las poblaciones. Y en este análisis es trascendental la importancia de los gobiernos locales, así como la participación de la niñez y adolescencia.

El objetivo superior de un Sistema de protección de la niñez y adolescencia descentralizado es promover la garantía de derechos, desde una estructura organizada del Estado territorialmente, sin consolidar este espacio, no se puede pensar que exista voluntad de acercar la protección a los ámbitos locales.

La descentralización del Sistema de Protección de la Niñez y Adolescencia implica voluntad política de avanzar hacia un cambio profundo del modelo actual; donde las instituciones del Estado y de Sociedad Civil, constituyan parte importante en la formulación, implementación y monitoreo de políticas públicas, políticas municipales, programas, proyectos y acciones que tengan como objetivo la protección y garantía de los derechos de los niños, niñas y adolescentes.

En los resultados obtenidos se encontraron inconsistencias en la legislación como en el caso de Guatemala, que no permite establecer una rectoría y una interrelación coordinada y establecida con todas las instituciones que brindan servicios de protección a la niñez y adolescencia y tampoco establece un debido sistema de monitoreo y evaluación. Cada institución hace lo que le corresponde, según su ámbito de aplicación y no se supeditan entre ellas porque la ley no lo establece, no marca un claro flujo de jerarquías dentro de un sistema.

En el caso de República Dominicana, se observa que tiene un sistema coordinado y establece una línea de jerarquía bastante comprensible, sin embargo, la cobertura es poca.

Continuando con la descentralización, según los resultados se evidencia que la cobertura a nivel municipal de las instituciones que la legislación establece no supera el 30% de alcance en ninguno de los países que constituyen esta investigación. Por otro lado, los sistemas de justicia están muy lejos de llegar a una cobertura descentralizada en los países, los NNA no solo sufren de vulneración y violación a sus derechos, sino que están distantes de acceder a la justicia que pueda restituirles con pertinencia social y cultural lo que les ha sido arrebatado. Tal parece que no es un tema de prioridad que los niños, niñas y adolescentes tengan acceso a un espacio que permita la protección y restitución de sus derechos.

Sin embargo, lo que sí se ha proliferado es la oenegización y la tercerización de servicios. Si se compara la cobertura de los programas públicos en relación a los de las ONG tanto nacionales como internacionales, es evidente que las ONG tienen mayor presencia en lo local que el propio Estado.

El papel de las ONG se refleja más en los resultados del cumplimiento de las legislaciones de protección a la niñez y adolescencia, no obstante, dentro de esta investigación, se encontró que la dinámica adquirida

entre organismos gubernamentales y no gubernamentales, en el marco de este nuevo enfoque para el sistema de protección de la niñez, no cuenta con todas las directrices y mecanismos necesarios para implementar los programas y servicios de las diferentes instancias públicas y privadas que trabajan con niños y adolescentes. Por ejemplo, el personal de una organización que administra uno de los centros de residencia temporal entrevistado, no cuenta con un protocolo para abordar casos de niñez y adolescencia perteneciente a la diversidad sexual; y, al contrario, abordan la atención de esta población desde prejuicios y creencias de carácter homofóbico.

Contrariando de esta manera los principios de no discriminación establecidos en convenios internacionales y la legislación nacional; lo cual conlleva a una situación en que la institucionalidad obligada a ofrecer protección a la niñez termina por vulnerar abiertamente sus derechos.

Este papel que ha tomado el tercer sector debe ser asumido por el Estado al ser este el lugar en el que se originan las condiciones estructurales de pobreza, debilidad institucional, reducción de presupuestos, que terminan por condicionar también la vida de los

NNA. Un Estado que asuma su responsabilidad de garante y no de violador de derechos.

Un ejemplo claro en este nuevo contexto es la reducción del presupuesto estatal destinado a niñez en general, y al trabajo de protección en particular. Lo que plantea un escenario en el que el Estado dependa aún más del trabajo que las ONG realizan con la niñez y adolescencia en los diferentes países. De acuerdo con un trabajo realizado por UNICEF en 2015, se identificó que en Honduras “la mayor parte de la inversión pública en niñez y adolescencia se destinó al pago de remuneraciones o servicios personales de los funcionarios públicos, lo cual absorbió el 78,9% del presupuesto (L 24,2 millones)” (Oficina Internacional de los Derechos del Niño, s.f., p. 21).

Por motivos como el anterior, la atención brindada a la niñez y adolescencia se ha convertido en una especie de mercado de servicios (es importante mencionar que las ONG son denominadas *sin fines de lucro* sin embargo, se sostienen con aportaciones de sociedad civil, empresas y del Estado.) en donde las organizaciones reciben donaciones y tienen beneficios respecto a la tributación, según la evidencia de la proliferación de organizaciones, las opiniones de

entrevista en esta investigación y la teoría acerca de la oenegización.

Es imprescindible que no se desvirtúen los movimientos sociales con participación de la niñez y adolescencia, porque es a partir de la sociedad civil donde debe surgir la concepción de derechos humanos culturalmente inteligible y aceptable (de Souza Santos, 2002), sin dejar al margen a ningún NNA por diversa que sea su realidad.

Finalmente, falta mucho por hacer, en primer lugar, porque urge un sistema de protección sólido con enfoque de derechos a fin de no victimizar y revictimizar a los niños, niñas y adolescentes, además es importante que las legislaciones respondan al contexto actual puesto que las necesidades son distintas y con esto se discrimina a NNA que no encajan dentro de esta ley. En los cuatro países, la descentralización del sistema de protección de la niñez y adolescencia es un proceso en construcción que, aunque presenta avances parciales en cuanto al marco legal, continúa pendiente la aplicación de políticas que promuevan mayor autonomía a nivel local, menor dependencia financiera del gobierno central y estructuras con mayor eficiencia técnica, operativa y administrativa, que faciliten el desarrollo integral de la población desde el nivel local.

Bibliografía

- Albuquerque, F. (2004). Desarrollo económico local y descentralización en América Latina. *Revista de CEPAL* 82, 157-171.
- Banco Mundial. (07 de Marzo de 2019). *El Banco Mundial en Honduras*. <https://www.bancomundial.org/es/country/honduras/overview>
- Borja, J. (1987). Dimensiones teóricas. Problemas y perspectivas de la descentralización del Estado . En I. L. Social. ILPES.
- Bustelo Graffigna, E. (1998). El Abrazo: reflexiones sobre las relaciones entre el estado y los organismos no-gubernamentales. *Revista de ciencias sociales*, 139-158.
- Carrión , F. (s.f.). *La Descentralización en América Latina: Una Perspectiva Comparada* . FLACSO.
- Centro de Investigaciones Económicas y Nacionales CIEN. (2019). *El Sistema Educativo en Guatemala*. CIEN .
- Comisión Nacional de Niñez y Adolescencia . (S/F). Comisiones Municipales de Niñez y Adolescencia 2006-2014. Guatemala.
- Comisión Presidencial Coordinadora de la Política del Ejecutivo en Materia de Derechos Humanos COPREDEH. (2010). *Lista de Cuestiones Convención Sobre los Derechos del Niño* (CRC/C/GTM/3-4). Guatemala.
- Congreso de la República de Guatemala. (2003). *Ley de Protección Integral de la Niñez y la adolescencia* .
- Congreso de la República Dominicana. (2003). *Código para el Sistema de Protección y los Derechos Fundamentales de los Niños, Niñas y Adolescentes*.
- Consejo Nacional para la Niñez y la Adolescencia . (2020). CONANI. <http://conani.gob.do/>
- de Mattos , C. (1990). La Descentralización, ¿Una nueva panacea para impulsar el desarrollo local? En *Cuadernos de Economía No. 14* (págs. 173-194). ILPES.
- de Souza Santos, B. (2002). Hacia una concepción multicultural de los derechos humanos. 60-83.
- De Souza Santos, B. (2010). *Descolonizar el saber, reinventar el poder*. Uruguay: Trilce.
- Decreto Ejecutivo Número PCM 021-2012. (2012 de Agosto de 2012). La Gaceta Diario Oficial . *Política de Descentralización para el Desarrollo* . Honduras.
- DINAF; Plan Internacional Honduras. (2015). *Plan estratégico de la DINAF*. Honduras. https://portalunico.iaip.gob.hn/portal/ver_documento.php?uid=MTlxMTQ3ODkzNDc2Mz-Q4NzEyNDYxOTg3MjM0Mg==
- Gallardo, H. (2010). *TEORÍA CRÍTICA Y DERECHOS HUMANOS. UNA*

- LECTURA LATINOAMERICANA.* Revista de Derechos Humanos y Estudios Sociales, 57-89.
- Gobierno de la República de Honduras. (06 de junio de 2014). Mandato legal PCM-27-2014. La Gaceta. Tegucigalpa, Honduras.
- Gobierno de la República Dominicana. (2020). *Listado de ONG registradas ante CONANI* <http://www.servicios.dominicana.gob.do/servicio.php?id=194>
- Guatevisión. (14 de octubre de 2018). *Muere niña por supuesta negligencia en el Hospital de Chiquimula*. <https://www.guatevision.com/noticias/departamental/muere-nina-por-supuesta-negligencia-en-el-hospital-de-chiquimula>
- Hernández, A. C. (1999). *Juventud como posibilidad de la sostenibilidad del desarrollo humano*. Tesis doctoral, Universidad Nacional Autónoma de Honduras, Tegucigalpa.
- Humanium. (s.f.). *Niños de la República Dominicana*. <https://www.humanium.org/es/república-dominicana/>
- Instituto Nacional de Estadística. (2018). *Resultados del Censo Poblacional 2018*. <https://www.ine.gob.gt>
- LEPINA. (2009). *Ley de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia*. El Salvador: Unidad Técnica Ejecutiva del Sector Justicia.
- Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social. (2019). *MSPAS. Alianza para el Gobierno Abierto*: <https://www.mspas.gob.gt/index.php/transparencia/gobierno-abierto/2016-a-2018/brechas-fisicas-y-financieras>
- Montenegro, S. (8-10 de Octubre de 2003). *La Democracia: problema central de las relaciones Estado-Sociedad Civil*. IV Conferencia Regional ISTR-LAC. Costa Rica.
- Morlachetti, A. (2013). *Sistemas Nacionales de Protección Integral de la Infancia. Fundamentos jurídicos y estado de aplicación en América Latina y el Caribe*. CEPAL.
- Noticias ONU. (13 de Abril de 2015). *La mortalidad infantil en América Latina, logros y desafíos*. <https://news.un.org/es/audio/2015/04/1408811>
- Observatorio de Derechos Humanos de las Mujeres. (2018). *Violencia sexual en Honduras: el impacto de las políticas de negación de los derechos de las mujeres*. Centro de Derechos de Mujeres (CDM). <http://derechosdelamujer.org/wp-content/uploads/2018/11/Bolet%C4%9Bn-violencia-sexual-WEB.pdf>
- Oficina Internacional de los Derechos del Niño. (s.f.). *Informe del mapeo del sistema de protección de la niñez y adolescencia en Honduras*. UNICEF; Global Affairs Canada. Honduras: IBCR. <http://www.ibcr>

org/wp-content/uploads/2018/06/Informe-del-Mapeo-del-Sistema-de-Proteccion-WEB.pdf

Organismo Ejecutivo de la República de Guatemala. (17 de marzo de 2015). *Acuerdo Gubernativo Número 101-2015 Reglamento Orgánico Interno de la Secretaría de Bienestar Social de la Presidencia de la República*. Diario de Centro América. Guatemala.

Organismo Judicial, Procuraduría General de la Nación. (2019). *Informe Censo de Niños, Niñas y Adolescentes albergados en Hogares Privados de Protección y Abrigo autorizados o en proceso de autorización, realizado en febrero y marzo de 2019 a nivel nacional*. Guatemala.

Oxfam en Guatemala. (2019). *Entre el suelo y el cielo*. Guatemala: Impresiones A. G.

Parada, H. (2011). *Prácticas institucionales en el Sistema de Protección de Niños, Niñas y Adolescentes: etnografía institucional*. UNICEF.

Pérez Ortega, G., Arango Serna, M., & Sepulveda Atehortua, L. (2011). Las organizaciones no gubernamentales –ONG–: hacia la construcción de su significado. En *Ensayos de Economía* (págs. 243-260).

Prensa Libre. (16 de Agosto de 2015). *Niño muere en hospital de Jalapa*

por falta de insumos. <https://www.prensalibre.com/ciudades/jalapa/nio-muere-en-hospital-por-falta-de-insumos-y-evidencia-tesis-de-salud/>

Saunders, F., Zepeda, S., Interiano, L., & Andino, S. (2014). Pobreza infantil en Honduras: Análisis de progresividad y redistribución de las transferencias dirigidas a la niñez. *Revista Economía y Administración (E&A)*, 5(2), 126-149. <http://www.lamjol.info/index.php/EyA/article/view/2187/1981>

UNAH-MDD. (2016). *Análisis de situación de población en Honduras*. UNAH; UNFPA. UNAH.

UNICEF. (2018). *Invertir en nuestros niños: el norte común*. <https://www.unicef.org/elsalvador/sites/unicef.org.elsalvador/files/2018>

UNICEF. (2019a). *Se reduce la desnutrición infantil crónica en República Dominicana y se incrementa el sobrepeso*. Obtenido de UNICEF República Dominicana. <https://www.unicef.org/dominicanrepublic/comunicados-prensa/se-reduce-la-desnutrici%C3%B3n-infantil-cr%C3%B3nica-en-rep%C3%BAblica-dominicana-y-se>

UNICEF. (2019b). *Sistema Municipal de Protección Especial de Niñez y Adolescencia*. Recuperado el Noviembre de 2019. <http://xn--sistemaproteccionniez-ubc.gt/sitio/sistema-municipal/>

Capítulo 8.

Capacitación, supervisión y monitoreo de los sistemas de protección de niños, niñas y adolescentes

Sara Guilamo, Marlen Pérez y David Pineda

Introducción

La niñez y la adolescencia han ganado espacio como temas de desarrollo por los Estados latinoamericanos en las últimas décadas, en gran medida debido a la agenda internacional promovida desde organismos de cooperación. En este período se ha impulsado la creación de sistemas de protección integral, sin embargo, no se ha otorgado la centralidad debida a la capacitación, evaluación y monitoreo de las diferentes iniciativas impulsadas en cada país, como medios para el alcance

efectivo de los objetivos y metas propuestas para la protección de los derechos de la niñez.

De acuerdo a Segovia & Mira (2014), entre los principales obstáculos que han impedido la institucionalización de las prácticas de capacitación, monitoreo y evaluación destacan la ausencia de un vínculo sostenido entre el conocimiento producido desde las ciencias sociales y las políticas públicas, razón que explica la existencia de un amplio número de funcionarios públicos sin la formación ni la experiencia pertinente para realizar estas tareas. De igual forma, los resultados de las capacitaciones y evaluaciones no se socializan con los actores interesados en temáticas

específicas. Finalmente, el impacto real de los procesos de capacitación, monitoreo y evaluación puede visualizarse a mediano o largo plazo, sin embargo, en la región, el ritmo de las decisiones políticas se caracteriza por la inmediatez. Estos factores repercuten en dificultades técnicas que condicionan los análisis, frenan la articulación integral de los sistemas de capacitación, evaluación y monitoreo, condicionando las decisiones que definen el rumbo de las gestiones y las proyecciones de financiamiento e inversión necesarias para garantizar la protección social de la población (Martínez, 2015).

En el caso puntual de las políticas y programas orientados a la atención de la niñez y adolescencia impulsadas en los últimos años, el punto de partida fue la promulgación de la Convención de los Derechos del Niño (CDN) en 1989, la cual en su artículo 4 contemplaba que:

Los Estados Partes adoptarán todas las medidas administrativas, legislativas y de otra índole para dar efectividad a los derechos reconocidos en la presente Convención. En lo que respecta a los derechos económicos, sociales y culturales, los Estados Partes adoptarán esas medidas

hasta el máximo de los recursos de que dispongan y, cuando sea necesario, dentro del marco de la cooperación internacional (UNICEF, 2006, p. 11).

Además, en la misma normativa internacional, en el numeral 2 del artículo 19, respecto a las medidas administrativas que cada Estado debía asumir se señalaba lo siguiente:

[las] medidas de protección deberían comprender, según corresponda, procedimientos eficaces para el establecimiento de programas sociales con objeto de proporcionar la asistencia necesaria al niño y a quienes cuidan de él, así como para otras formas de prevención y para la identificación, notificación, remisión a una institución, investigación, tratamiento y observación ulterior de los casos antes descritos de malos tratos al niño y, según corresponda, la intervención judicial (UNICEF, 2006, p. 16).

La CDN se convirtió en el marco de referencia desde el cual cada Estado diseñó normas jurídicas de alcance nacional y, de forma paralela, orientó la creación de instituciones responsables

de garantizar la protección y promoción de los derechos de la niñez y adolescencia, instituciones que han conformado, con mayor o menor éxito, los sistemas de protección integral. De igual forma, las legislaciones nacionales contemplan mecanismos de capacitación, evaluación y monitoreo cuyo objetivo sería medir los avances y retrocesos, fortalezas y errores por corregir, para garantizar el bienestar de la población infantil.

Los países analizados en este trabajo también asistieron a procesos de reforma jurídico-institucional. En República Dominicana el artículo 51 del Código para el Sistema de Protección y los Derechos Fundamentales de Niños, Niñas y Adolescentes (2003) establece que las distintas instituciones que constituyen el sistema de protección son responsables de la formulación, coordinación, supervisión, ejecución y evaluación de las políticas públicas, programas y acciones destinadas a la protección de los niños, niñas y adolescentes (Congreso Nacional, 2003, p. 55). De igual forma, el artículo 1 de la Ley de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia (2003) de Guatemala establece la importancia de la situación de la niñez en el desarrollo democrático y el respeto de los derechos humanos, y en el artículo 4 establece la creación

de órganos especializados con los recursos humanos que exige el desarrollo integral de la niñez (Congreso Nacional, 2003). En la misma línea, el artículo 103 de la Ley de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia (2009) de El Salvador definía entre los objetivos de su sistema de protección integral el desarrollo de políticas, planes y programas cuyo objetivo central debía ser garantizar el goce de los derechos de la niñez salvadoreña (Asamblea Legislativa, 2009, p. 38). Finalmente, el Decreto Ejecutivo PCM-27-2014 que sustenta la creación de la Dirección de Niñez, Adolescencia y Familia (DINAF), en su artículo 5 definía entre sus objetivos institucionales “rectorar, formular, gestionar, coordinar y supervisar la implementación de las Políticas Nacionales y normativa en materia de niñez, adolescencia y familia”, y, agregaba que perseguiría el fortalecimiento de las capacidades estatales para desarrollar y monitorear las diferentes iniciativas orientadas a la niñez y adolescencia hondureña (Poder Ejecutivo, 2014).

Partiendo de una aproximación etnográfica institucional, se realizó un esfuerzo de indagación y sistematización de las prácticas diarias que los funcionarios encargados de atender directamente a las niñas, niños y adolescentes realizan en el marco

de los sistemas de protección de los que forman parte. Para ello, se enfocó la atención en sus prácticas institucionales y los problemas internos que cada uno de ellos identifica, a partir de experiencias cotidianas e institucionalmente situadas (Vázquez Dzul, 2017; Jirón, Orellana, & Imilán, 2018). Se trató de reconstruir los procesos que han marcado una brecha entre, por un lado, los mandatos institucionales que aspiran a la puesta en práctica de actividades de capacitación, evaluación y monitoreo para la protección de los derechos de la niñez y adolescencia, y, por otro, las dificultades institucionales que forman parte del día a día para el desarrollo de dichas funciones.

RESEÑA DEL SURGIMIENTO DE LOS SISTEMAS DE PROTECCIÓN DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES EN LA REGIÓN

En 1989 se aprobó la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN). Tal como su nombre lo anuncia, su objetivo central era fomentar y promover los derechos de los niños y niñas a lo largo del mundo, procurando un cambio en su concepción, ya no como objeto de tutela, sino como sujetos de derecho (Peirano, 2019). De acuerdo a López & D'Alessandre (2015), uno de los efectos de dicha convención a lo largo de los años ha sido la transformación de los

mecanismos de relacionamiento entre el Estado y la niñez, pues, en tanto se comenzó a considerarles como sujetos de derechos, se abrió la oportunidad de discutir su centralidad en el desarrollo de la ciudadanía según el contexto particular de cada país.

Por lo anterior, la instalación y discusión de los temas relacionados con las infancias y adolescencias se ha presentado, en gran medida, a partir de un enfoque de derechos. Por esta razón, los avances y retrocesos alcanzados en la agenda internacional definida para este grupo poblacional, aunque no exclusivamente, pueden analizarse en función del respeto y la garantía de los derechos de las niñas, niños y adolescentes. Según la Comisión Económica Para América Latina / Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (2018), la CDN se ha articulado sobre tres elementos fundamentales: en primer lugar, la consideración que los derechos son universales y por ello deben ser garantizados y protegidos para todos los niños por igual, en segundo lugar, la reafirmación de que estos son derechos indivisibles, por lo tanto, no existe jerarquía entre ellos, y, finalmente, que deben ser entendidos como derechos interdependientes, en tal sentido, para garantizar el cumplimiento de uno se requiere garantizar efectivamente el

cumplimiento de todos los demás. A su vez, los principios que han guiado el quehacer del Estado y de las diversas organizaciones dedicadas al resguardo de la niñez y adolescencia han sido: el interés superior del niño, el derecho a la no discriminación, el derecho a la vida, la sobrevivencia y el desarrollo, y, finalmente, el derecho a expresarse libremente y a participar de las decisiones que les perjudiquen (CEPAL/UNICEF, 2018; Peirano, 2019). Este ha sido uno de los marcos de interpretación de las condiciones de la niñez y adolescencia de mayor relevancia en tiempos recientes.

Los alcances y retrocesos de la protección de la niñez y adolescencia en las últimas décadas deben entenderse en una relación directa con los procesos de transformación y democratización política que América Latina ha experimentado desde finales de la década de los ochenta del siglo pasado. En este contexto, el factor determinante ha sido la reducción del Estado y la modificación de sus funciones; es decir, su renuncia como promotor del desarrollo económico y social, y, en cambio, el otorgamiento del avance económico a la lógica del libre mercado, afectando directamente las iniciativas que se encaminaban a ofrecer una mayor justicia social, provocando el incremento del desempleo, la disminución de los

beneficios sociales y, con ello, la precarización de la calidad de vida de amplios sectores de la población (Instituto Interamericano del Niño, la Niña y Adolescentes, 2002).

Este escenario marcó el surgimiento de los sistemas de protección de la niñez y adolescencia en la región. Tomando como referencia el paradigma impuesto por la Convención sobre los Derechos del Niño, se partía del entendimiento de los NNA como sujetos de derechos, factor que debía reflejarse en el establecimiento de sistemas de protección basados en la doctrina de protección integral. En tal sentido, un Sistema de Protección Integral debe entenderse como “el diseño organizacional y operativo concebido para la implementación de Políticas Públicas de Infancia y Adolescencia en el seno de las entidades responsables” (IIN, 2002, p. 14). Por lo tanto, deben contener los acuerdos institucionales que sustentan las políticas y programas cuyo objetivo es garantizar un nivel de vida adecuado a los niños, niñas y adolescentes, especialmente a aquellos en condición de pobreza y vulnerabilidad (CEPAL/UNICEF, 2018).

Uno de los primeros cambios observados a nivel latinoamericano fue la promulgación de leyes para la protección de los derechos de la niñez y la adolescencia. Según Peirano

(2019), las nuevas legislaciones contemplaron, generalmente, la creación de un Sistema Nacional de Protección Integral de la Infancia, además, incluían el surgimiento de instituciones, órganos y mecanismos de alcance local, regional y nacional, cuya finalidad era hacer “respetar, promover, proteger, restituir y restablecer” los derechos de las niñas y niños, al tiempo que contemplaban canales institucionales para reparar los daños producidos como consecuencia de su vulneración.

Sin embargo, a pesar de la ratificación de la CDN y la promulgación de un marco jurídico que la viabilizara en cada país, la transformación legal e institucional ha generado procesos diversos y diferenciados según las condiciones históricas, políticas y económicas en cada caso específico. En un plano más operativo, esto quedó en evidencia a través de la definición de políticas públicas, planes, programas y/o proyectos focalizados en la niñez y adolescencia. No obstante, debido a los desequilibrios en los recursos asignados, sumado a los problemas administrativos, la asistencia orientada a la protección de este sector poblacional no se ha alcanzado plenamente a lo largo de América Latina (IIN, 2002).

Lo anterior sería un indicio de que la adopción formal de los principios de

la CDN no implica necesariamente un proceso de institucionalización efectivo del paradigma que considera a las niñas, niños y adolescentes como sujetos de derecho, además, tampoco supone el otorgamiento de una posición central a estos actores y no conlleva al reconocimiento, especialmente por parte del Estado, del deber de garantizar los derechos de la niñez y adolescencia. Ante este escenario, el diseño y ejecución efectiva de políticas públicas en materia de niñez y adolescencia debe entenderse como un reto pendiente en muchos países, ya que implica la articulación de iniciativas y acciones entre el Estado y la sociedad civil (IIN, 2002). Como señala Morlachetti (2013), el funcionamiento de un sistema de protección integral demanda de una relación estrecha y productiva entre instituciones públicas y privadas, un trabajo que permita la interacción continua y el apoyo complementario entre el Estado y la sociedad civil.

Para Rodríguez (2013), además de los problemas ligados al desarrollo de leyes e instituciones dedicadas a la niñez, también prevalece un distanciamiento entre el marco jurídico que recoge los principios y directrices centrales de la CDN y las prácticas diarias de los funcionarios especializados dentro de los sistemas de protección. La

reflexión crítica de las prácticas que sustentan el abordaje de la niñez y adolescencia requiere de una aproximación integral a partir del enfoque de derechos que facilite la transformación tanto de las políticas orientadas a este fin, como de los mandatos que prefiguran las competencias de los organismos y actores especializados en la protección de la niñez y la adolescencia (Morlachetti, 2013).

Capacitación, monitoreo y evaluación de las iniciativas de protección a los niños, niñas y adolescentes

Uno de los aspectos centrales para la protección efectiva de los derechos de la niñez y la adolescencia reside en el cambio de paradigma desde el cual se interpreta, e interviene, la situación de este grupo poblacional. De acuerdo a UNICEF, la configuración de todo sistema de protección implica inexorablemente el reconocimiento de las responsabilidades que asumen los Estado y sus obligaciones para garantizar los derechos de la niñez, para ello deben contemplar los siguientes aspectos:

- Leyes y políticas que protegen a los niños, niñas y adolescentes 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 los niños y niñas 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 niñez, por ejemplo, en instituciones de atención y en colegios.
- Un personal comprometido, con competencias y obligaciones pertinentes (UNICEF, s.f., p. 2).

El logro efectivo de estas aspiraciones demanda el desarrollo de espacios de capacitación para los diversos miembros de los sistemas de protección, funcionarios del ámbito público, privado e internacional, cuya labor se vincula o se orienta directamente hacia la protección de la niñez y adolescencia. En tal sentido, las capacitaciones resultarían necesarias debido

al cambio de paradigma sobre la niñez y las implicaciones que tendría, en términos operativos y prácticos, para el diseño, gestión, planificación y evaluación, y con ello asumir y profundizar el nuevo esquema interpretativo de la niñez como sujetos de derecho y no como objetos de protección.

La capacitación en materia de niñez y adolescencia es una tarea fundamental, ya que de ella depende el aseguramiento y la garantía de que el personal que trabaja con las niñas, niños y adolescentes tenga las competencias básicas para ofrecerles una atención idónea indistintamente de la posición que se ocupe en el marco institucional de cada país. De tal forma, el establecimiento de programas de formación continuo que respondan a los retos que cada sociedad enfrenta en materia de vulnerabilidad y violación de los derechos humanos de los niños, niñas y adolescentes, bajo un enfoque interdisciplinario e integral es un requisito básico para el desarrollo de este sector de la sociedad (IIN, 2010a).

En un plano intrainstitucional, los procesos de capacitación se constituyen en herramientas para el fortalecimiento y adquisición de herramientas que les permitan a los funcionarios reconocer las situaciones o contextos que pueden afectar a las niñas,

niños y adolescentes. Además, contribuyen a la transferencia de capacidades necesarias para garantizar intervenciones tomando como referencia el enfoque de derechos. Desde una dimensión interinstitucional, los programas de capacitación podrían contribuir a la identificación de potenciales redes de colaboración con diversos actores públicos, privados y de sociedad civil que también desempeñan tareas de protección de la niñez y adolescencia, facilitando la implementación de medidas desde una mirada integral de este sector poblacional (IIN, s.f.).

Además, se requiere la definición de mecanismos de monitoreo y evaluación que permita identificar los avances y retrocesos en el desempeño de las diferentes instituciones que conforman los sistemas de protección de la niñez y adolescencia, de tal manera que permita ajustar las decisiones futuras con el propósito de garantizar un mejor logro de resultados. Como señala Rascón Manquero (2010), los sistemas de monitoreo y evaluación contribuyen al fortalecimiento de la gobernabilidad al menos por dos factores: en primer lugar, permiten mejorar la transparencia y la rendición de cuentas de los tomadores de decisiones, y, en segundo lugar, promueve el fortalecimiento de las relaciones interinstitucionales de los gobiernos

para diseñar y tomar decisiones presupuestarias más justas (p.46). Por lo tanto, el monitoreo y la evaluación son los mecanismos que permiten cuestionar el nivel de cumplimiento de los objetivos de las políticas públicas, programas, proyectos y planes para la niñez y adolescencia.

El monitoreo y la evaluación facilita la elaboración de propuestas para la reconfiguración institucional siempre que sea necesaria, de igual forma permite reducir la duplicación de esfuerzos y con ello aumentar los niveles de eficiencia en el logro de objetivos y también en el manejo de los recursos económicos, humanos y logísticos. Finalmente, brinda la posibilidad de aprendizajes basados en la experiencia desde los cuales se podrían impulsar los procesos de adecuación necesarios para que los sistemas de protección, efectivamente, protejan y promuevan los derechos de los niños, niñas y adolescentes con base a la realidad que cada contexto social impone (UNICEF, s.f.).

Al largode la región latinoamericana, uno de los principales obstáculos que enfrentan los tomadores de decisiones para monitorear y evaluar el desempeño de los sistemas de protección está en la escasa información disponible. En general, los datos e información sobre niñez y adolescencia no son

confiables, no están sistematizadas y son de acceso muy limitado, factor que impide construir indicadores precisos para realizar interpretaciones más exhaustivas de los sistemas de protección y su funcionamiento (IIN, 2012). Otro elemento relevante está ligado a la "naturaleza objetiva" de los reducidos datos disponibles, aspecto importante pues supondría que, en muchos casos, se utilizan indicadores que en su diseño y construcción no contemplan la nueva matriz interpretativa y conceptual sobre niñez y adolescencia difundida en las últimas décadas. En este sentido, para el IIN (2012) los sistemas de indicadores con enfoque de derechos son necesarios por los siguientes aspectos: a) permitirían entender la relación entre desarrollo y derechos humanos, b) permitiría evaluar las obligaciones contraídas por los Estados al ratificar la CDN y otros instrumentos del derecho internacional, c) serían más útiles y pertinentes para diseñar, dar seguimiento y evaluar las políticas y programas de niñez y adolescencia con enfoque de derechos y d) ofrecerían mecanismos más eficaces para la rendición de cuentas de los actores que conforman los sistemas de protección.

El fortalecimiento de los procesos de monitoreo y evaluación, basados en datos e indicadores sistematizados

y confiables, permitiría construir análisis comparativos a nivel regional, estudios longitudinales que ofrezcan una comprensión más detallada del camino recorrido por cada sistema de protección. De igual forma, permitiría superar el marcado énfasis en los elementos jurídico y legales, en cambio, abriría el análisis hacia temáticas ligadas al desarrollo de la niñez y adolescencia a partir del respeto de sus derechos, tomando como punto de partida indicadores construidos para medir los avances y retos en el cumplimiento de la CDN (IIN, 2010b, pp. 14-15).

Lo anterior permite reconocer que los programas de capacitación y formación del personal, así como las actividades de evaluación y monitoreo, están condicionadas por el contexto histórico y sociopolítico en el cual se diseñan y ejecutan las políticas públicas. A continuación, se presentan las descripciones ofrecidas por los funcionarios de los sistemas de protección integral de los países de estudio.

Contexto de las reformas

Como se ha mencionado previamente, las reformas que condujeron a la construcción de los sistemas de protección de

la niñez y adolescencia fueron impulsadas en un contexto histórico singular en América Latina y el Caribe. Estos procesos corresponden cronológicamente con la implementación de las políticas de ajuste estructural en el marco del neoliberalismo. Una de las consecuencias directas ha sido la reducción del Estado y una limitación significativa de su participación en el desarrollo económico y social de los países latinoamericanos. Por tal razón, la instalación de la agenda para la protección y promoción de los derechos de la niñez y adolescencia a partir de la promulgación de la CDN en 1989, debe entenderse desde la contradicciones propias de este escenario: por un lado la difusión de un conjunto de normativas que buscaban la ampliación de derechos y, por ende, el fortalecimiento de la ciudadanía, y, por otro, el retroceso y la reducción del Estado, comprendido como el principal responsable de resguardar los derechos de sus ciudadanos.

Todo lo anterior ha sido recogido a través de las entrevistas con funcionarios de cada uno de los países de estudio. Desde sus posiciones institucionales señalaron que, uno de los factores que ha incidido directamente en los alcances y logros de las diferentes iniciativas en beneficio

de la niñez y adolescencia ha sido, precisamente, la transformación estatal de las últimas décadas:

la propuesta de la Convención de los Derechos del Niño viene para garantizar la protección de la niñez y adolescencia, el fortalecimiento de un Estado, la asignación de recursos y demás que viene implícito entre esa en la doctrina de protección integral, y digamos, la otra agenda que se estaba manejando, no sólo a nivel de Guatemala, sino a que a nivel de otros países verdad, también por los destinatarios de la convención, que es la aplicación de esas medidas de corte estructural, que digamos, implica la reducción del Estado (Grupo Focal, Guatemala).

Algunos de los efectos generados por la reducción del papel del Estado adquieren, actualmente, un carácter estructural, entre ellos los de mayor complejidad son la pobreza y desigualdad, problemas que atentan directamente contra las oportunidades de desarrollo de los niños, niñas y adolescentes en los países de la región:

la niñez y adolescencia, es bastante invisibilizada en la sociedad salvadoreña, eso indica que esos invisibilizados

sí es una población vulnerable... [los NNA son] víctimas de vulneración de derechos, como en las caravanas ahorita ello son vulnerados por sus padres, pero si se pone a pensar estas personas migran por el contexto, por la realidad del país que es un problema estructural, y a aquí ya entra el gobierno central, las alcaldías, pero los niños son vulnerados porque ellos no pueden decir no, yo a aquí me quedo (Funcionario CONNA, El Salvador).

De igual forma, los cambios acontecidos en la historia reciente de la región han representado la redefinición de las instituciones encargadas del bienestar de las niñas, niños y adolescentes, incluso teniendo como resultado la reducción de los recursos disponibles para el diseño y ejecución de tareas en favor de este grupo poblacional:

A veces lo que tenemos son problemas, mucho, es que no contamos con la suficiente cantidad de empleados. Nosotros sabemos que, si bien es cierto, hay ventajas y desventajas en relación a la transición que se hizo con el IHNFA, o anteriormente la Junta Nacional de Bienestar

Social, ellos tenían un presupuesto más elevado, tenían mayor personal para la atención de los casos, lo cual no está sucediendo, pero igual dentro de nuestro accionar diario, tratamos de dar la mayor eficacia... (funcionario DINAf, Honduras).

Lo anterior indica que los actores que participan en los distintos sistemas de protección reconocen la influencia de las transformaciones estatales recientes en el desarrollo de la niñez y adolescencia. En primer lugar, señalando la compleja situación estructural que enfrenta cada país y, en segundo, los cambios más vinculados con las dinámicas institucionales. En ambos casos se identificarían elementos condicionantes de los procesos generales que incidirían en el diseño y ejecución de políticas públicas y, por tanto, en la capacitación, monitoreo y evaluación de las diferentes iniciativas impulsadas en la materia.

Capacitación sobre protección de derechos de niños, niñas y adolescentes

Uno de los principales retos que ha generado el cambio de paradigma sobre la niñez y adolescencia es

la capacitación de los actores que forman parte de los sistemas de protección, esto como requisito básico para garantizar una atención integral a sus necesidades. Sin embargo, pese a los años transcurridos, actualmente persisten concepciones de la niñez y adolescencia que no responden a los esquemas interpretativos impulsados desde la promulgación de la CDN.

En los países analizados se observó que las instituciones cuentan con equipos de profesionales de diversas disciplinas, quienes, apoyándose en su formación académica precedente, realiza las actividades que su cargo demanda:

El equipo de nosotros está dividido en enfermeras, bueno con ellas esta una licenciada en enfermería y las demás son auxiliares en enfermería, médico pediatra, odontóloga pediátrica, trabajo social, una psicóloga, tenemos una orientadora, maestras, las educadoras, la dirección, la comunidad de las hermanas... choferes, mantenimientos, cocinas y toda la parte auxiliar, voluntariados que son muchas veces el soporte de nosotros que les pedimos cualquier ayudita y nos la brindan (Funcionaria ONG, República Dominicana).

Sin embargo, más allá de la diversidad profesional que es posible encontrar al interior de las instituciones encargadas de la protección de la niñez y adolescencia, muchos informantes señalaron que en dichos espacios se reproducen diariamente prácticas que denotan problemas en el proceso de capacitación del personal sobre protección de sus derechos:

debemos de ir incorporando también, en la materia de formación de nuestros profesionales, porque es ahí donde después carece esa mentalidad, o ese enfoque de derechos, y nos quedamos con un enfoque totalmente asistencialista, creyendo que somos sumamente altruistas porque le estamos dando o atendiendo de cierta forma a la niñez, eso es lo que vemos, por ejemplo, con instituciones.. que no tienen esta formación, por supuesto y después poderlo bajar a los niveles más operativos es básicamente imposible (Grupo Focal, Guatemala).

Los funcionarios reconocieron que existen iniciativas institucionales para dar respuesta a la falta de sensibilización en temas de niñez que se observan en la actualidad. Señalaron el carácter procesual de la

reforma, y el cambio paradigmático implícito, además identificaron que los esfuerzos orientados a la sensibilización en la materia debían entenderse a varios niveles: por un lado, la necesidad de que el Estado reconozca la importancia de la niñez y adolescencia y, por otro, promover una concepción diferente de las niñas, niños y adolescentes en la sociedad en general:

Aún nos falta, no podemos decir que está terminado este proceso. Las distancias, la falta de sensibilidad social hacia el tema, el hecho de que todavía tenemos una cultura que no comprende que los niños deben de ser protegidos. Las situaciones de violencia son retos en los que hay que trabajar todavía como Estado. Hay mucho trabajo por hacer sobre todo en prevención de derechos y el hecho de llegar a las comunidades alejadas donde a veces la cultura hace pensar que los niños no tienen voz ni voto. Eso afecta muchísimo. Son retos en los que estamos trabajando a través del programa de políticas públicas y programas municipales, tratando de llegar a lo más recóndito de los municipios (Funcionario DINAF, Honduras).

Muchas capacitaciones ofrecidas por el Estado se realizan en colaboración de organismos internacionales que fungen como consultores en los procesos de preparación de materiales y desarrollo de las capacitaciones de formadores. Por ejemplo, el aporte del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF por sus siglas en Inglés) ha sido relevante en materia de capacitación, para todos los países participantes en el estudio. Han ofrecido apoyo técnico y de capacitación mostrando su compromiso en materia de protección especial de la niñez y adolescencia.

Por medio de ayuda *ad hoc* con varias instituciones que contaban con instalaciones y material deficiente, que tenían falta de recursos puntuales, o que se enfrentaban a alguna emergencia. Estas intervenciones, sin ser sostenibles a largo plazo, respondieron a necesidades inmediatas y les permitieron a varias organizaciones seguir brindando servicios que no hubieran podido dar sin ese apoyo material. (Director ONG).

Entre las dificultades que presentan las instituciones corresponsables de la protección de la niñez y adolescencia se identificaron

tres problemas en la gestión de capacitaciones previas. En primer lugar, los procesos formativos no siempre han culminado con la creación de normas o procedimientos que orienten las prácticas institucionales de los funcionarios:

otro desafío quizá la parte de formación que hay, no podemos decir, fíjese que sí, nosotros vamos a atender a los niños y las niñas, cuando ni siquiera la ha dado DINA, ha dado una guía, pero en esa guía, es una guía general, pero no le dice al policía, ni a la policía cual es el tratamiento idóneo que debemos tener, para poder atender a los niños y las niñas, nosotros tenemos una idea de cómo hacerlo, porque por años lo hemos hecho, pero no tenemos unos pasos a seguir (Policía Nacional, Honduras).

En segundo lugar, se citaron antecedentes de capacitaciones que no habían tenido un impacto perdurable positivo en las prácticas diarias diseñadas para la protección de los niños, niñas y adolescentes. Las capacitaciones no responden a un programa de formación continuo que busque un cambio sostenido en las imágenes que tienen los funcionarios sobre la niñez y adolescencia, y, por tanto, tampoco

han contribuido a fomentar mayor sensibilidad respecto a este sector de la población y la adopción de los protocolos requeridos para actuar en aquellos casos en los que se ha comprobado la vulneración de sus derechos:

me capacité creo que el año pasado, aparentemente ellos DINAF, habían hecho una capacitación a través de organismo internacional, una consultoría y fuimos varios y varias entre ellas su servidora, pero más fue un tema de sensibilización el que dieron, porque no aterrizamos en nada, en este momento, toda cosa en la que hay que dar atención, se debe de tener un protocolo de atención, supuestamente se pretendía que raíz de todo lo que ha sucedido si se diera eso, pero si hemos tenido unas capacitaciones aisladas, pero no unas programadas en las que pueda decir yo, le doy la fe de que todos... están capacitados para la atención de niñez (Policía Nacional, Honduras).

En tercer lugar, se identifica que hay mucha rotación de personal. Los servicios son prestados en ocasiones por estudiantes en pasantía o por voluntarios, por lo que el personal de las instituciones está

siempre en proceso de formación, con recursos materiales mínimos, aprendiendo en la práctica de su quehacer cotidiano. También influye en este problema los cambios de gobiernos, ya que con ellos vienen nuevas autoridades al sistema de protección.

cada vez que se va un funcionario se lleva su gente y llega otro...necesitaríamos tener una estrategia de formación continua verdad, para poder sensibilizar, para poder formar y digamos, no lo podemos hacer sino hay voluntad por parte de las organizaciones, es decir, se está permanentemente trabajando en esto, y lo vemos en todos los ministerios verdad, Ministerio de Salud, Ministerio de Educación, que es digamos, el personal, si bien es cierto, es más permanente, no necesariamente asumen la responsabilidad (Grupo focal, Guatemala)

Por otra parte, si bien se mencionaron problemas recurrentes en el ejercicio diario para la protección de la niñez y adolescencia, también se destacaron algunos esfuerzos encaminados a alcanzar dicha finalidad. El primero de ellos es el impulso de procesos formativos con la intención de reducir las

prácticas de revictimización de las personas atendidas:

Tratamos de no revictimizar en el sentido de estarle preguntando a las víctimas lo que les ha pasado, pero cuando vemos que es necesario una intervención más profunda lo hacemos. En el caso de nosotras como Fiscalía de la Niñez se... tuvo esa delicadeza, pienso yo, de dar una capacitación bien profunda para que nosotros pudiéramos estar preparados para cualquier situación (Funcionario Fiscalía de la Niñez, Guatemala).

En segundo lugar, se compartieron casos de apoyo interinstitucional, cuyo objetivo era la socialización del quehacer de alguna institución para orientar y explicar el tipo de casos atendidos:

Todo lo que es vulneración, todo lo que es la parte legal. A la gente le interesa bastante saber por ejemplo cuáles son las vulneraciones que atendemos, que nos corresponde como DINAF pero también nos buscan bastante, por ejemplo, los consejos municipales para que les podamos orientar y explicarles cuál es el trabajo del Ministerio

Público (Funcionario DINAF, Honduras).

Finalmente, en tercer lugar, también se identificaron experiencias de capacitaciones sobre promoción y protección de derechos con instancias municipales, de tal manera que se fortaleciera su trabajo rutinario relacionado con niñez y adolescencia:

Esto por medio de capacitaciones y también atención en los municipios con respecto a la promoción y protección de derechos y en la coordinación hacia las instituciones de Estado. Este proyecto piloto de pro-niñez trabaja con 37 municipios, es un proyecto piloto como lo repito, en la que se ha fortalecido los espacios municipales con psicólogos a través de este mismo fondo (Funcionario DINAF, Honduras).

Si bien en todos los países se han desarrollado procesos de capacitación, las entrevistas demuestran que las experiencias no han sido sistemáticas y continuas. El desconocimiento u omisión de algunos funcionarios sobre estas iniciativas podría indicar el débil alcance que han tenido hasta el momento.

Evaluación y monitoreo de iniciativas de protección a los niños, niñas y adolescentes

La evaluación y el monitoreo son herramientas que permiten ponderar el nivel de logro de los objetivos propuestos en una política pública, plan, programa o proyecto de desarrollo social. De igual forma, como se mencionó al inicio de este documento, son importantes en los procesos de rendición de cuentas.

En el caso de los sistemas de protección de la niñez y adolescencia analizados en este estudio, se destacó que uno de los problemas institucionales inmediatos que impiden la evaluación y monitoreo es la dificultad para recoger, sistematizar y socializar información relevante para mensurar los avances y retrocesos en el alcance de objetivos. Consecuentemente, también se señaló la ausencia de indicadores que permitan verificar el nivel de cumplimiento operativo de las diferentes iniciativas de desarrollo en el sector niñez y adolescencia. Por último, las dos condiciones anteriores han impedido la elaboración de estudios que brinden una aproximación precisa

del impacto de la implementación de la agenda de protección y promoción de los derechos de las niñas, niños y adolescentes en las décadas recientes.

De acuerdo a los informantes, la recolección de información no siempre se realiza con base a normas y criterios estandarizados. Además, en algunos casos tampoco se realiza su sistematización y digitalización para su posterior uso en diferentes fases de evaluación y monitoreo:

la información, el documento que se llena, por ejemplo, si es una llamada anónima, lo que hace la persona que realiza que recibe la llamada es tomar nota, ahí pues considero yo que no hay un formato, cuando ya son directamente al 122, si no me equivoco, ahí sí ya tiene un formato específico, pero acá cuando cae una información así, no, solo tomamos notas en un papel en blanco, tomamos direcciones, nombre, si es que hay, y vamos al terreno aquí no se maneja, pero en otros lugares sí (Policía Nacional, El Salvador).

El diseño mismo de las políticas públicas en algunas ocasiones contempla metas y objetivos, pero no se establece con claridad cuáles

serán los indicadores que facilitarán su medición en el corto, mediano o largo plazo:

cuando se implementa la política creo que hay muchas particularidades, de las situaciones de violencia que afectan a la niñez, y no fueron incorporadas en ese momento, y entonces, había un primer ejercicio que se intentó hacer, que era el de poder hacer un monitoreo, porque en el plan de acción nosotros vemos que había metas, y se planteaba que pudieran evaluarse cada cierto tiempo, el gran error de la política, cuando se implementa es que no tenía indicadores (Grupo Focal, Guatemala).

Como resultado, muchas actividades programáticas se desarrollan sin tener certeza del efecto real que están teniendo en las condiciones de vida de las niñas, niños y adolescentes, limitando con ellas las adecuaciones necesarias para intervenciones futuras:

la política es que no tenía indicadores, entonces, no se podía ni monitorear ni evaluar el cumplimiento, y cada vez que se hacían ejercicios con instituciones, digamos que están vinculadas al

tema de protección integral, entonces, el argumento era el mismo, como decía, estamos haciendo más de lo que la ley nos establece, pero al final no es real (Grupo Focal, Guatemala).

Asuvez, y relacionado con los puntos previos, ante la limitada información sistematizada y accesible, las posibilidades de elaboración de estudios longitudinales son mínimas, condicionando la posibilidad de cuantificar los retos para el desarrollo de los niños, niñas y adolescentes en el mediano y largo plazo:

creo yo que en su momento sí usted ve la ley... es una muy buena ley, tiene objetivos claros, pero en algún momento en la institución se dedica al trabajo operativo, día a día estar atendiendo las denuncias que ustedes cuidan, el hecho de hacer una alianza con el tema de la universidad, con el tema de investigación en el país, no hay estudios longitudinales que midan, por ejemplo, una muestra de población [y que] 20 años después se vuelva analizar, no hay, y hablar de esto prácticamente en el país es bien complicado, y ocupamos este tipo de estudios en el tema de niños

para saber qué repercusión tuvo el sistema en la vida de las personas (Funcionario DINAF, Honduras).

En relación con la supervisión estatal de las distintas organizaciones no gubernamentales que forman parte de los sistemas de protección, se constató que el seguimiento varía de acuerdo con el tipo de medida de protección que se ha aplicado. De esta manera, en el caso de NNA que no fueron separados de sus familias a pesar de haber sido maltratados en su núcleo familiar, el equipo de la DINAF (Honduras) puede realizar visitas domiciliarias de evaluación a las familias o centros de residencia en los que se encuentre un/a NNA, así como un monitoreo con los operadores de justicia, de los procesos judiciales de NNA en conflicto con la ley, o bien dar seguimiento de la asistencia del NNA a su centro educativo. El informe realizado por Santos (2017, p. 3) establece que la DINAF cuenta con un Manual de Monitoreo y Evaluación de Instituciones Residenciales de Cuidado Alternativo para regular esta y otras dimensiones que forman parte del trabajo de monitoreo del Estado. Sin embargo, en una búsqueda por el sitio web de la institución estatal se identifica que dicho informe no ha sido subido a la plataforma virtual, o bien no es de acceso abierto.

Las deficiencias expuestas en el área de evaluación y monitoreo también se presentan en un nivel interinstitucional. La falta de coordinación entre los diferentes actores que conforman los sistemas de protección incide en los procesos de medición del impacto de las iniciativas orientadas a la niñez y adolescencia.

En primer lugar, los funcionarios señalaron que en algunas ocasiones se presenta la interferencia entre instituciones nacionales e internacionales debido a fallos en el diseño del marco jurídico nacional. De tal forma, no siempre se tiene claridad sobre la fuente del presupuesto de las instituciones estatales rectoras de la protección de la niñez y adolescencia, afectando su funcionamiento cuando, al mismo tiempo, son las instancias responsables de la evaluación y monitoreo:

Y en el ente coordinador, yo creo que había una intencionalidad más bien política de no permitir verdad, que la gente de la Comisión Nacional de Niñez y Adolescencia pueda asumir el papel que le compete, según la ley tiene la responsabilidad de poder generar, no solamente propuestas para la implementación de política pública, sino también tienen la

responsabilidad de monitorear y evaluar el cumplimiento de la política y, además, promover todo el tema de la niñez y adolescencia, sin embargo, en la ley también se establece que la Comisión Nacional debería de tener presupuesto de tres fuentes, una de Organismos de Cooperación Internacional, otra del presupuesto de gastos de ingresos y egresos del Estado, y la otra es de la Secretaría de Bienestar Social, o sea ninguna, ni el Congreso le asigna recursos, y la única instancia que le ha asignado recursos es la Secretaría de Bienestar Social (Grupo Focal, Guatemala).

En segundo lugar, se señaló que el proceso de descentralización (ver capítulo 7) ha sido limitado, por tanto, la planificación que desarrollan muchas municipalidades no siempre garantiza su efectiva puesta en práctica, siendo una de las principales condicionantes las capacidades técnicas que presenta cada uno de ellas:

Siempre hay municipios que son un poco más dependientes de la DINAF, lo que hemos ido tratando de hacer es eso, de ir nosotros soltándolos para que ellos vayan... independientemente

estemos nosotros o no... Ellos tienen su propia planificación, a veces en la planificación de ellos me choca, por ejemplo, por decirle San Pedro con El Progreso, Santa Rita. No puedo estar en los tres municipios, porque tal vez la reunión es el mismo día, a la misma hora. Entonces ahí uno tiene que ir viendo, lo que hacemos es ver qué municipio tiene más necesidad de apoyo técnico que otro. Entonces una es eso verdad, la aceptación del alcalde, otra es la falta de recursos, que se requiere más personal, más equipo logístico. Es difícil porque si no tenemos el equipo de recursos humanos y el equipo logístico, cuesta (Funcionario DINAF, Honduras).

Por último, uno de los señalamientos de los funcionarios está relacionado con las políticas de niñez y adolescencia elaboradas en los últimos años. Al respecto, el primer punto citado fue la dispersión de las políticas públicas existentes en la materia en la actualidad, las cuales presuponen colocar la niñez y adolescencia como ejes articuladores del desarrollo, pero asignando dicha función a varias instituciones, volviendo dichos documentos rectores confusos y ambiguos:

hay un montón de políticas donde usted va a encontrar, no específicamente que hablen de niñez, pero si es un poco, un poco transversal, y algunas son contradictorias y otras no, entonces, yo creo que esa es una de la primera problemática que puede haber en políticas públicas, según la ley, la Comisión Nacional de la Niñez tendría que ser la encargada de velar por tener política pública en materia de niñez, según la Ley de Protección Integral, cosa que actualmente no es así (Grupo Focal, Guatemala).

Finalmente, las políticas públicas han creado un entramado institucional que ha provocado que algunos programas dupliquen esfuerzos, limitando con ello la capacidad de respuesta a los problemas que enfrentan las niñas, niños y adolescentes: “hay instituciones que tienen casi los mismos programas, las mismas metas, la misma visión pero no aúnan esfuerzos, si todos nos enrumbamos por el mismo camino con nuestros niños, niñas y adolescentes creo que tendríamos mejores resultados” (Funcionario Hospital, República Dominicana).

Discusión final

La concepción de la niñez impuesta a raíz de la promulgación de la CDN, al cierre del siglo pasado, impulsó la creación de sistemas de protección integral a lo largo de la región. Sin embargo, pese a la creación de un marco jurídico e institucional acorde con las nuevas demandas, la situación que enfrenta la niñez y la adolescencia continúa siendo caracterizada por la precariedad y la vulnerabilidad.

En un período cuyo rasgo distintivo ha sido la reducción del Estado, este ha sido uno de los principales responsables en la elaboración de las políticas públicas, planes, programas y proyectos orientados hacia este sector de la población, marcando así, desde los primeros años de implementación de la agenda de protección de la niñez y la adolescencia el tono de una relación contradictoria. El intento de modernización estatal en la región condujo a una restricción de los recursos destinados al desarrollo y protección social de la población general, afectando así las condiciones específicas de la niñez y adolescencia (IIN, 2002, p. 5).

De acuerdo López & D’Alessandre (2015), asumir que los niños, niñas y adolescentes son sujetos de derecho implica otorgarles un lugar

central en la labor del Estado, sin embargo, el discurso de promoción y protección de sus derechos no ha tenido un correlato preciso en la realidad (p. 2). Como señala Rodríguez (2013), el inacabado proceso de institucionalización del nuevo paradigma de la niñez queda evidenciado debido a la persistencia del asistencialismo, la ausencia de un enfoque de derechos en las prácticas de los funcionarios, la nula capacidad de brindar una respuesta integral a los problemas de la niñez y adolescencia, y la divulgación de una agenda que coloque en el centro a estos actores, en contraposición con las reducidas asignaciones presupuestarias que reflejan la poca voluntad real para atender sus vulnerabilidades centrales (p. 16).

En una dimensión más operativa, las falencias son principalmente debidas a la ausencia de sistemas fiables de recolección de datos; la falta de capacidad suficiente a nivel institucional; y la carencia de personal capacitado para recolectar y analizar los datos relevantes. Los sistemas de información constituyen un factor determinante para la definición de una oferta adecuada de programas de formación y capacitación para el personal del sistema de protección, además, son necesarios para cualquier intento de monitoreo y evaluación. Por lo tanto, esto demanda mayor voluntad estatal

para destinar los fondos necesarios para crear sistemas de recolección, sistematización y socialización de datos confiables (CIDH, 2017).

Las limitaciones de los procesos de capacitación, evaluación y monitoreo indicarían que el abordaje de los derechos de la niñez no ha sido integral, además denotan que no aparecen como una preocupación transversal en las políticas, programas y proyectos puestos en marcha por las instituciones y actores que conforman el sistema de protección. En contraposición, sugiere la necesidad de crear y fortalecer instancias competentes y especializadas para alcanzar dicha finalidad (Morlachetti, 2013).

Si bien las legislaciones nacionales contemplan la necesidad de capacitar, profesionalizar y especializar al personal encargado de apoyar directamente el desarrollo de la niñez, en la práctica predomina la ausencia de recursos humanos con las competencias, calificaciones y el entrenamiento requerido para cumplir con esta tarea. Esto a pesar de que el personal que labora en esas instituciones debe cumplir con una serie de condiciones que garanticen no solo el perfil técnico, sino un conocimiento pleno de los Derechos Humanos y sensibilidad para ponerlos a la disposición de las instituciones para generar un clima de buenos tratos en la convivencia

organizacional, así como en los servicios que esta ofrece a los niños, niñas y adolescentes. Además, este factor es exacerbado por las reducidas asignaciones presupuestarias que condicionan las posibilidades reales de ampliar el personal con las características idóneas para brindar una atención integral a la niñez. En este sentido, la capacitación continua permitiría la profesionalización de las instancias responsables, ofreciendo una respuesta multidisciplinaria basada en protocolos ajustados a las particulares necesidades de la niñez y adolescencia (CIDH, 2017).

De igual forma, tal como lo expresa la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2017), los programas de capacitación, además de ser continuos, deben dirigirse al personal que forma parte de los sistemas de protección integral de la niñez, así como al personal de áreas de apoyo que juegan un rol determinante en los diferentes procedimientos de protección de la niñez: en los sectores salud y educación es necesario trabajar junto al personal médico y de enfermería en la identificación de víctimas de violencia, también se deben gestionar acercamientos con el personal del sector justicia y las fiscalías, y, finalmente, es necesario realizar esfuerzos para sensibilizar a las autoridades de los diferentes poderes de los Estados para

inculcar una mayor comprensión de la importancia de los derechos de la niñez (CIDH, 2017, p. 175).

El efectivo funcionamiento de mecanismos de monitoreo y evaluación es necesario para que los sistemas de protección se adecúen a las obligaciones y responsabilidades de alcance internacional que los Estados han adquirido en años recientes. Para Rascón Manquero (2010), estos son un elemento imprescindible para garantizar una gestión transparente de los recursos y rendir cuentas de su manejo ante la sociedad y organismos de cooperación internacional. En un plano más práctico permitiría valorar con mayor justicia el funcionamiento de los sistemas de protección y la pertinencia de las políticas, programas, proyectos, así como la normativa que los rige en su conjunto. De igual forma, posibilitaría la identificación precisa de los problemas que se presentan para garantizar los derechos de la niñez y adolescencia, proponer respuestas pertinentes, factibles y viables según cada contexto particular y, con ello, avanzar hacia el logro de los objetivos y las metas propuestas (CIDH, 2017). Por todo lo anterior, es difícil realizar una evaluación de los sistemas de protección que permita analizar su nivel de eficiencia y efectividad, proponiendo cuando sea

requerido los cambios necesarios (Morlachetti, 2013, p. 82).

Las debilidades descritas en los procesos de capacitación, evaluación y monitoreo ponen de manifiesto los retos impostergables para el desarrollo institucional de los sistemas de protección de la niñez y la adolescencia. El sistema de evaluación y monitoreo debe garantizar el cumplimiento de los objetivos de prevención, protección y eliminación del maltrato contra los niños y niñas, y de esta forma contribuir a que sus condiciones de vida mejoren, garantizando el pleno goce de derechos emanados en los instrumentos internacionales y nacionales en materia de niñez y adolescencia. En un momento signado por la profundización de las distintas formas de desigualdad y exclusión social, la toma de conciencia de su relevancia es un paso indispensable para garantizar, en los próximos años, el pleno goce de los derechos de las niñas, niños y adolescentes en la región.

Bibliografía

Asamblea Legislativa. (2009). *Decreto N°839. Ley de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia*. San Salvador, El Salvador: Diario Oficial de la República de El Salvador.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Fondo

de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) (2018). *América Latina y el Caribe a 30 años de la aprobación de la Convención sobre los Derechos del Niño (LC/PUB.2018/21)*. Publicaciones de las Naciones Unidas.

Congreso Nacional. (2003). *Decreto N° 27-2003. Ley de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia*. Ciudad de Guatemala, Guatemala: Congreso Nacional de la República de Guatemala.

Congreso Nacional. (2003). *Ley 136-03. Código para el Sistema de Protección y los Derechos Fundamentales de Niños, Niñas y Adolescentes*. Santo Domingo, República Dominicana.

CIDH. (2017). *Hacia la garantía efectiva de los derechos de niñas, niños y adolescentes: Sistemas Nacionales de Protección*. Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

IIN. (2002). *La planificación de políticas de infancias en América Latina. Hacia un Sistema de Protección Integral y una Perspectiva de Derechos*. Montevideo, Uruguay: Instituto Interamericano del Niño.

IIN. (2010). *Menú de indicadores y sistema de monitoreo del Derecho a la Participación de Niños, Niñas y Adolescentes*. Montevideo, Uruguay: Instituto Interamericano del Niño, Niña y Adolescentes.

- IIN. (2010a). *Protocolo de actuación para las Defensorías de Niñez y Adolescencia*. Montevideo, Uruguay: Instituto Interamericano del Niño, la Niña y Adolescencia. Organización de Estados Americanos.
- IIN. (2012). *Sistemas de monitoreo de Derechos de la Infancia: estado de situación de la región, menú de indicadores y propuesta para su implementación*. Montevideo, Uruguay: Instituto Interamericano del Niño, la Niña y Adolescentes. Organización de los Estados Americanos.
- IIN. (s.f.). *Marco de Política para la Promoción y Protección de los Derechos del Niño, Niña y Adolescente en la Gestión de Riesgo de Desastres*. Instituto Interamericano del Niño, la Niña y Adolescentes.
- Jirón, P., Orellana, N., & Imilán, W. (2018). Etnografía institucional como aproximación al habitar cotidiano. *Revista Temas Sociológicos*. N° 23, 215-245.
- López, N., & D'Alessandre, V. (2015). *Políticas Públicas para la primera infancia en América Latina. Reflexiones a 25 años de la ratificación de la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño*. Sistema de Información sobre la Primera Infancia en América Latina.
- Martínez, R. (2015). Monitoreo y evaluación de las políticas y programas de protección social. En S. Cecchini, F. Filgueira, R. Martínez, & C. Rossel, *Instrumentos de protección social. Camino latinoamericanos hacia la universalización*. (págs. 445 - 470). Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina.
- Morlachetti, A. (2013). *Sistemas nacionales de protección integral de la infancia: fundamentos jurídicos y estado de aplicación en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina (CEPAL).
- Peirano, C. (2019). Un marco de referencia para las políticas de niñez y adolescencia en América Latina y el Caribe. *Revista CTS*, n°42, vol. 14., 153-172.
- Poder Ejecutivo. (2014). *Decreto Ejecutivo PCM-27-2014*. Tegucigalpa, Honduras: Diario Oficial La Gaceta de la República de Honduras.
- Rascón Manquero, L. (2010). Sistemas de monitoreo y evaluación de proyectos, programas y políticas públicas. *Revista Presupuesto, Gasto y Contabilidad*, 45-52.

- Rodríguez, E. (2013). *Niños, niñas y adolescentes en América Latina: situación actual, políticas públicas vigentes y principales desafíos a encarar en el mediano plazo*. Montevideo, Uruguay.
- Segovia, P., & Mira, S. (2014). Evaluación de políticas y programas sociales en América Latina: situación actual. *Revista de Ciencias Sociales*. Vol. XX. N°3., 446 - 458.
- Vázquez Dzul, G. (2017). La etnografía institucional: alternativa metodológica en la investigación educativa. *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, 115-136.
- UNICEF. (s.f.). *Hacia una medición de los sistemas de protección de la niñez en América Latina y el Caribe: herramienta de indicadores*. Ciudad de Panamá, Panamá: Fondo de Naciones Unidas para la Infancia.
- UNICEF. (2006). *Convención sobre los Derechos del Niño. 20 de noviembre de 1989*. Madrid, España: Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia.

Capítulo 9.

Respuesta institucional del sistema de protección de niños, niñas y adolescentes en la región

Martha Lorena Suazo y Kevin Cruz

Introducción

Los problemas sociales y de protección que enfrenta la niñez y adolescencia de la región Centroamericana y República Dominicana, así como la respuesta de los Estados y de la sociedad civil para abordarlos, han sufrido transformaciones en las últimas décadas debido a importantes procesos políticos, económicos y sociales que tuvieron lugar en la región. Uno de los principales acontecimientos ha sido la progresiva adhesión de los gobiernos de la región al modelo de acumulación neoliberal, cuyos principios

han permeado las políticas públicas y condicionado el papel de los Estados frente a los problemas sociales en general, y los de la niñez y adolescencia en particular.

En ese contexto varios indicadores sobre la calidad de vida de los niños, niñas y adolescentes (NNA) se han deteriorado. Los Estados del norte de Centroamérica y dominicana, desde sus propias condiciones y particularidades, han promulgado leyes, políticas y creado instituciones que tratan de dar una respuesta a los problemas referidos. Sin embargo, diversos estudios han identificado una brecha significativa entre lo establecido por la legislación internacional y nacional en relación

con la protección de derechos de la niñez, y lo que realmente ocurre en la vida cotidiana de este grupo poblacional (Visión Mundial, 2014; Bunkers & Groza, 2016; Parada, 2011; Mejía-Dietrich & Mendoza, 2018), donde la vulnerabilidad que caracteriza al sector, así como el deficitario papel de los sistemas de protección en garantizar sus derechos, son una constante.

Los resultados que se presentan en este capítulo forman parte de un proceso de investigación que trató de indagar en las razones de esa brecha, mediante una incursión en la vida cotidiana de las instituciones de los sistemas de protección y la respuesta que estos ofrecen a los NNA de la Región; trabajo que se propuso identificar prácticas que hacen efectiva u obstaculizan la protección y garantía de los derechos de la niñez. En este sentido, a la luz de los hallazgos del trabajo de indagación, este capítulo tiene como objetivo hacer una revisión de la respuesta del Sistema de Protección de NNA ante los problemas públicos derivados de la vulneración de derechos de la niñez y adolescencia, desde las políticas públicas, programas y proyectos vinculados, tomando como foco de interés las prácticas institucionales en las principales instancias de los sistemas de protección.

Metodología

El trabajo se desarrolló siguiendo un diseño de Etnografía Institucional. Para Smith (2005, p. 10), este es un método de investigación que indaga en las realidades de la vida cotidiana y la experiencia de las personas en una institución, para descubrir el conjunto de relaciones de la que forman parte, y de las cuales, en la mayoría de los casos, son inconscientes. Dicha realidad se refleja en las acciones coordinadas entre los diferentes involucrados en esta red de interacciones, la cual se encuentra regulada mediante el uso del lenguaje, reflejado en textos y conversaciones de la vida cotidiana. El contexto de este trabajo, implicó indagar en las actividades diarias de los actores involucrados en la protección de los derechos de la niñez, de qué manera se apropian de las leyes, políticas, programas y reglamentos que sirven de marco para su quehacer institucional, y cómo aquellos construyen prácticas colectivamente para llevar a cabo sus funciones en los casos en donde hay ausencia de protocolos que estandaricen su trabajo.

El objeto de estudio fueron las prácticas institucionales que se llevan a cabo en las instituciones de niñez en los países de esta investigación, prácticas que son coordinadas por los diferentes

actores para dar respuesta a la vulneración de derechos de la niñez y adolescencia. Para acceder a esta realidad, fue necesaria la contribución de distintos colaboradores que trabajan en organizaciones gubernamentales y no gubernamentales relacionados con el sistema de protección de la niñez, así como de adolescentes y familiares que han entrado en contacto con dicho sistema, y quienes compartieron su experiencia con los equipos de investigación.

La investigación indaga en el funcionamiento del sistema de protección en todos sus niveles, nacional, departamental y municipal. Esto con el propósito de conocer en los países involucrados en el estudio, las similitudes y diferencias con las que opera el Sistema de Protección de Derechos de NNA. Mediante un muestreo de bola de nieve, abogados, psicólogos, trabajadores sociales y usuarios del sistema de protección fueron entrevistados.

Problemas públicos de la niñez y adolescencia

El contexto en que vive la niñez y adolescencia en la región centroamericana y República Dominicana se caracteriza por

sus precarias condiciones. Aunque en los países ha habido significativos logros en los últimos años, especialmente en materia de indicadores económicos, educativos y de salud, que se reflejan particularmente en la creación de una normativa e institucionalidad dedicada a trabajar por los derechos de los NNA, todavía se brega con problemas cuya magnitud alcanza a la esfera pública; sin embargo, las acciones tomadas en esta materia aún no logran el impacto esperado, aún más, en algunos casos se encuentran *in crescendo*.

Pobreza: Uno de los principales problemas a los que se enfrentan los NNA de la región es la pobreza. Aunque los datos según ingresos sean adversos para la generalidad de la población de estos países (*tabla 1*) existe una preocupación particular sobre la forma en que este contexto de precariedad económica afecta a la niñez y adolescencia. En el caso de Honduras, que es el país con mayores índices de pobreza en la región, estudios han señalado que este flagelo impacta hasta más del 70% de la niñez (Saunders, Zepeda, Interiano, & Andino, 2014). Incluso en países como República Dominicana, donde los datos sobre pobreza son más bajos en comparación con el resto de la región, la pobreza monetaria afecta a una proporción mayor de NNA que de adultos; la pobreza y la indigencia

en la República Dominicana tienen un rostro predominantemente infantil; y se agudiza entre la población infantil y adolescente en las regiones fronterizas con Haití.

Tabla 9.1. Porcentaje de pobreza por país

País	Porcentaje de la población que vive en situación de pobreza
Honduras	53.2%
Guatemala	50.5%
El Salvador	40.5%
República Dominicana	27.4%

Fuente: Elaborado con datos de CEPAL, 2019

Pese a la situación de pobreza que vive la niñez en la región, en los últimos años los países han realizado esfuerzos por mejorar algunos indicadores de calidad de vida. Por ejemplo, en materia de salud, la esperanza de vida al nacer se incrementó significativamente durante las últimas décadas (OPS, 2017), esto como resultado de un mejoramiento de los servicios públicos en este sector. Sin embargo, todavía prevalecen otros

graves problemas entre la niñez y adolescencia.

Desnutrición infantil crónica: la desnutrición infantil crónica es uno de los flagelos y problema públicos más grave y alarmantes en la región, siendo Guatemala el país que tiene el mayor porcentaje de niñez con desnutrición crónica (46.5%), seguido por Honduras (22.7%) y El Salvador (13.6%) (González Díaz, 2019).

Mortalidad infantil:¹³ ningún infante debería morir en esta etapa de la vida; sin embargo, pese a todos los avances que los países han tenido en materia de salud, los indicadores de mortalidad infantil en la región todavía son muy elevados. De acuerdo con la CEPAL (2019), este problema se manifiesta para los distintos países de la siguiente manera: República Dominicana (31),¹⁴ Honduras (26.1), Guatemala (20.7), El Salvador (14).

Embarazo adolescente: debido a sus elevados números, el embarazo es uno de los flagelos que más afecta a las niñas y adolescentes de la región. Nicaragua es el país con mayor número de adolescentes embarazadas con un 28%, seguida por Honduras con 26%, siendo los dos países con embarazo adolescente más elevados de América Latina (Bandé Donaire, 2017).

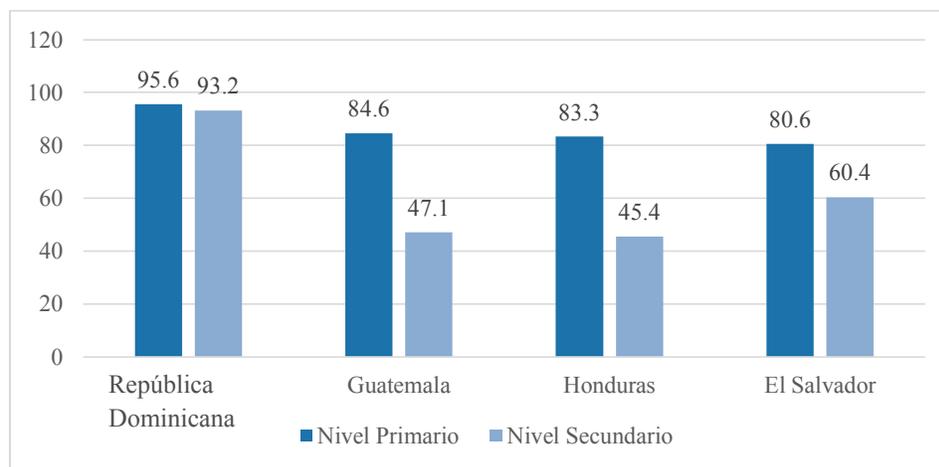
Desigualdad y acceso al sistema educativo: aún con los avances suscitados en materia educativa, los sistemas educativos todavía presentan grandes falencias,

especialmente en lo que refiere al acceso y permanencia. En algunos lugares de las áreas rurales los niños y niñas tienen que recorrer largas distancias exponiendo su integridad física; asimismo, en tiempos de producción agrícola, los niños son forzados a salir de los centros educativos para contribuir con su fuerza de trabajo a la economía del hogar. No es casualidad que sea en las zonas rurales donde los niveles de acceso y permanencia en el sistema educativo son más reducidos en comparación con la población urbana (UNAH-MDD, 2018). En cuanto a la cobertura del sistema educativo, una característica generalizada es que, en el nivel primario (1-6 grado), la cobertura es casi total. No así en el nivel secundario (7-12 grado) donde las tasas de matrícula, con excepción de República Dominicana, descienden drásticamente (*ver gráfico 1*); sin embargo, en las zonas rurales existen mayores dificultades de acceso, pues hay lugares donde los niños y niñas tienen que recorrer largas distancias para llegar a sus centros escolares, situación que se ve agravada en época de lluvias.

13. La tasa de mortalidad infantil (TMI) es el número de defunciones de niños menores de un año por cada 1,000 nacidos vivos en un determinado año. Ver <https://ccp.ucr.ac.cr/cursosweb/3411tmi.ht> (Programa Centroamericano de Población PCP, 2020)

14. Ver: <https://eldia.com.do/mortalidad-infantil-en-republica-dominicana-es-similar-a-la-de-paises-africanos/>

Gráfico 9.1. Comparación de Tasas de Matrícula entre Nivel Primario y Secundario en los Países de la Región



Fuente: Elaboración propia con datos de CEPAL, 2019

Si bien, no hay fuentes oficiales especializadas de estadísticas o cifras que den cuenta de la magnitud del problema del maltrato a la niñez y adolescencia, diariamente las instituciones del Estado—como ser centros educativos, Ministerio Público, Policía Nacional, etc.—son receptoras de denuncias de casos de maltrato infantil.¹⁵ En el caso de Honduras, solo en el 2016, el Comisionado Nacional de los Derechos Humanos (CONADEH) reportó 2,016 denuncias relacionadas con los derechos de NNA. Por su parte, fuentes de la DINAF señalaron que, en el mismo año, se registraron 4,079 casos de

vulneración de derechos de niños y niñas, siendo las principales denuncias por abandono, insatisfacción de necesidades básicas, carencia de representación legal o maltrato (Santos, 2017). Por su parte, solo en el 2014, Guatemala registró 34,330 denuncias de violencia intrafamiliar contra NNA de entre 10 y 19 años de edad; de los cuales, el 90.5% eran niñas, y el 9.5% niños (UNFPA, s.f.). La niñez y adolescencia de El Salvador no es la excepción a esta situación, ya que se han identificado formas de violencia contra este grupo poblacional a nivel de violencia psicológica (163 casos entre 2011-2015), violencia sexual (2,971 casos en 2012), y violencia física (663 casos en 2015) (Mejía-Dietrich & Mendoza, 2018, pp. 46-47).

15. Aún más, se considera que existe un número elevado de subregistro, ya que existen familias que no denuncian, ocultando este tipo de casos que en ocasiones podrían terminar con la muerte.

Este escenario interpela a los Estados y a la sociedad civil de la región a revisar su forma de abordaje para ofrecer una repuesta oportuna a la grave situación de vulneración en que se encuentran los NNA. Es en este sentido que desde los años noventa con la suscripción de la Convención de los Derechos del Niño y la Niña por parte de los respectivos Estados, se han llevado a cabo varios esfuerzos para conformar sistemas de protección de la niñez que actúen para prevenir, reducir o eliminar la vulneración de sus derechos.

Respuesta institucional

Como pudo apreciarse, en la región existen problemas públicos que aquejan de manera particular a la niñez y adolescencia, mismos que desde el Estado y la sociedad civil son abordados por diferentes instancias. De esta manera, en los diferentes países analizados existen instituciones, políticas, programas y proyectos que organizan la institucionalidad encargada de abordar las necesidades de protección de la niñez y adolescencia, este ecosistema de elementos configura los Sistemas de Protección.

Estructura de funcionamiento de los sistema de protección de la niñez.

A nivel nacional, los cuatro Estados se encuentran suscritos a la Convención de los Derechos del Niño (y la Niña). En su implementación existen marcadas similitudes, aunque puede variar ligeramente la forma en la que han adoptado los principios para hacer funcionar su modelo institucional (*ver Anexo 1*). Quizá uno de los primeros e importantes logros para todos los países, es la legislación ad-hoc con la que estos cuentan y que con el tiempo desde su publicación se ha ido robusteciendo. Esta legislación enmarca las acciones de protección integral de la niñez y adolescencia de las instancias públicas y privadas que trabajan en torno a esta materia. Otro elemento importante es que todos los países analizados cuentan con instancia rectora responsable de los sistemas de protección de la niñez, las cuales puede ejercer funciones tanto de ejecución de las políticas y leyes de protección de NNA, como de supervisión y monitoreo de las diferentes organizaciones que orbitan en el Sistema de Protección.

En los países estudiados existen algunas diferencias estructurales

en cuanto a la forma de operar de las instancias rectoras. Por ejemplo, mientras las instancias rectoras de los sistemas de protección en República Dominicana, Guatemala y El Salvador cuentan con autonomía presupuestaria y administrativa para cumplir con sus funciones, en Honduras la organización rectora funciona como una instancia de carácter desconcentrado a nivel de dirección dependiente de la Secretaría de Estado en los Despachos de Desarrollo e Inclusión Social (SEDIS). Esta forma de funcionamiento de la instancia hondureña refleja su debilidad operativa ya que sus actuaciones están limitadas por las prioridades establecidas desde el ente del cual dependen y la coloca en un nivel inferior en comparación con el resto de las instituciones de la región.

En el caso de Guatemala, ha llamado la atención acerca de la confusión de funciones existente entre la Secretaría de Bienestar

Social y la Comisión Nacional de Niñez y Adolescencia (CONNA) sobre la cual recae la rectoría del Sistema, ya según diversos informes ambas instancias realizan actividades similares (Morlachetti, 2013, p. 29; Villeda, 2019). Esto se puede definir como un conflicto de autonomía, puesto que el financiamiento de la CONNA proviene de la Secretaría de Bienestar Social. A su vez, la Secretaría de Bienestar Social responde a intereses políticos y por lo tanto CONNA no puede ser totalmente objetiva y autónoma en sus acciones y decisiones. Según las entrevistas realizadas, la CONNA no ha tenido incidencia en la protección a los NNA del país, siendo ésta poca o nula en algunos casos.

Tabla 9.2. Estructura de Funcionamiento de los Sistemas de Protección de la Niñez en la Región

	República Dominicana	Guatemala	Honduras	El Salvador
Suscrito a Convención de los Derechos del Niño (y la Niña)	Sí	Sí	Sí	Sí
Política Pública de Protección de Niñez y Adolescencia	No	No	No	Sí
Ley de Protección de Niñez y Adolescencia	Sí	Sí	Sí	Sí
Instancia Rectora del Sistema de Protección de Niñez y Adolescencia	Consejo Nacional para la Niñez y la Adolescencia (CONANI)	Secretaría de Bienestar Social/Comisión Nacional de Niñez y Adolescencia (CONNA)	Dirección de Niñez, Adolescencia y Familia (DINAF)	Instituto Salvadoreño para el Desarrollo Integral de la Niñez y la Adolescencia (ISNA)
Carácter Jurídico de la Instancia Rectora	Descentralizada	Centralizada	Desconcentrada	Autónoma

Fuente: Elaboración Propia en base a leyes: Decreto Ejecutivo PCM 27-2014; Decreto No. 839; Ley 136-03; Decreto No. 27-2003

En el caso de políticas públicas de los países analizados, se identifica que solamente El Salvador posee una política de protección de niñez y adolescencia. Tres de los países—República Dominicana, Guatemala y Honduras—carecen de una política ad hoc que oriente el trabajo de las instituciones vinculadas al Sistema de Protección. Lo que hay en sustitución de este instrumento, son políticas sectoriales, con

algunos apartados especiales dedicados a la niñez y adolescencia, como es el caso en el sector salud.¹⁶ Esto implica importantes desafíos en lo que se refiere a la articulación del trabajo interinstitucional, la homogenización de prioridades y el establecimiento de una visión de largo plazo acerca de las metas que los sistemas de protección podrían establecer, ya que las diferentes instancias que conforman los sistemas de protección no cuentan con una herramienta jurídica que hile todos sus esfuerzos.

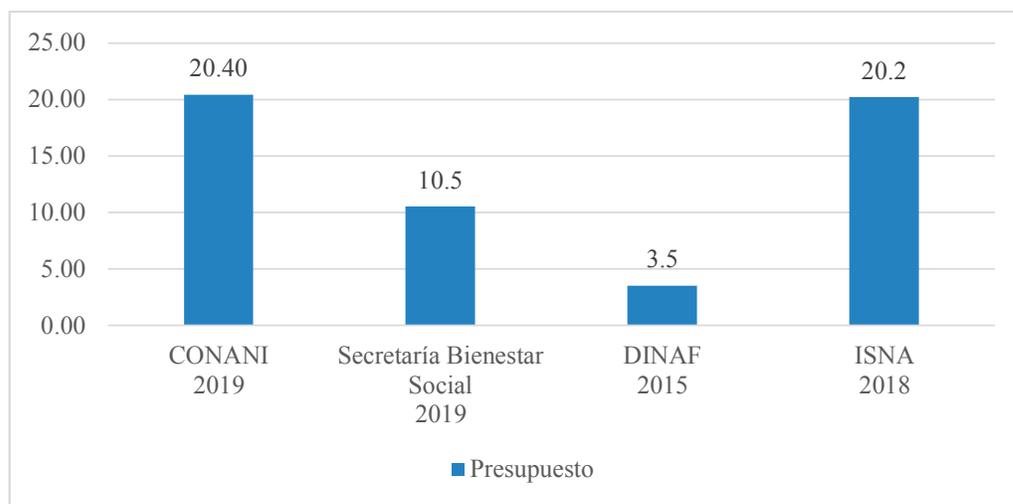
16. Guatemala fue uno de los países pioneros en la Región al promulgar una política de protección integral de la niñez en el 2002 con un horizonte de 10 años.

Finalmente, es importante relevar que la reducida asignación

presupuestaria que los Estados aportan en materia de protección de la niñez evidencia la poca importancia que tiene esta área en la planificación estatal. En este sentido, tal como se puede apreciar en el *gráfico 2*, son las instancias rectoras de República Dominicana y El Salvador (CONANI e ISNA, respectivamente) las que, con una asignación de US\$ 20 millones cada una, cuentan con el presupuesto más alto de la región. Seguidamente, se encuentra el ente rector en Guatemala (Secretaría de Bienestar Social),¹⁷

al cual se le asigna una cantidad de US\$ 10 millones para llevar a cabo sus funciones de protección. Por último, la organización rectora en el sistema hondureño tiene asignada una cantidad de US\$ 3.5 millones en su presupuesto, recursos que, en este caso, se destinan en su mayoría a pago de sueldos y salarios del personal técnico y administrativo que labora en la institución (DINAF), quedando un margen muy reducido para la operatividad.

Gráfico 9.2. Presupuesto Asignado a Instancias Rectoras de Sistema de Protección de la Niñez en la Región (en millones de US\$)



Fuente: Elaboración propia con datos de Secretaría de Bienestar Social de la Presidencia de la República, 2018; CONANI, s.f.; ISNA, s.f.

17. Específicamente, a la Subsecretaría de Protección y Acogimiento a la Niñez y Adolescencia.

Interactuando con el sistema de protección de los niños, niñas y adolescentes

Mientras que el marco legislativo, la infraestructura y el presupuesto de los sistemas de protección aluden a las condiciones y recursos que los Estados disponen para su operatividad—es decir, el potencial de respuesta institucional—para encarar las necesidades de protección de la niñez y la adolescencia, la etnografía institucional realizada en el marco de este estudio, permitió conocer las vivencias de los actores, sean estos trabajadores, niños, niñas, adolescentes o familiares cuando hacen uso de los servicios que brindan las diferentes instituciones públicas y privadas que son parte de los sistemas de protección de la niñez.

El universo de respuestas institucionales que ofrecen los Sistemas de Protección es muy amplio. Algunas están relacionadas con procesos judiciales, otras con procesos de adopción, así como litigios parentales o de retorno migrante, por mencionar algunos. La información que se presenta en este estudio focalizó sus esfuerzos en comprender la respuesta institucional que se brinda a NNA de

13 a 18 años cuando quedan bajo la tutela del Estado u organizaciones no gubernamentales (ONGs) como medida de protección frente a una denuncia de maltrato, es decir, cuando estos son institucionalizados y sus necesidades básicas deben ser cubiertas por dichas instituciones. A partir de esta información se busca ampliar la comprensión del funcionamiento del Sistema en su vida cotidiana.

Inserción de los niños, niñas y adolescentes

Una de las medidas de protección implementadas por los sistemas para proteger a NNA que han sido vulnerados, y que se encuentran en una situación de riesgo en la que no pueden regresar con su familia nuclear o de cualquier otro lazo sanguíneo cercano, es la institucionalización. Ésta consiste en poner en custodia al niño o niña en centros que el Sistema ha determinado para ello, pudiendo ser casas de residencia, hogares temporales, centros de paso, entre otros. Así, la institucionalización de un NNA puede realizarse:

- En una casa de residencia temporal cuando existe un proceso de litigio o investigación que requiere un corto plazo para resolverse.

- En una casa de residencia permanente, cuando existen circunstancias familiares de riesgo permanente para el NNA; cuando los litigios o procesos de investigación se extienden por períodos más largos; o, cuando el Estado toma control asumiendo la tutela del NNA porque no existen familiares adultos que puedan responsabilizarse de ellos.

En el caso de Honduras, las casas de residencia temporal son conocidas también como Centros de Paso, instituciones que fueron creadas por el Estado, pero que son administradas por ONGs que reciben un fondo estatal para financiar el salario del personal que labora en la institución y las necesidades básicas de los NNA. Cabe mencionar que este tipo de centros no se encuentra en todo el territorio nacional, por lo que sus servicios se limitan a las principales ciudades o zonas más urbanizadas. Se identificó también que la estancia de algunos NNA en estas instituciones constituye generalmente una etapa previa a su asignación a un hogar de residencia permanente.

Las casas de residencia permanente donde los NNA son trasladados, tienen servicios de atención especializados en relación con

el perfil de sus necesidades; así, se pueden encontrar centros de residencia permanente para atender niñez y adolescencia en situación de abandono, con problemas de consumo de sustancias adictivas, problemas psiquiátricos, en conflicto con la ley, entre otros.

Nuestra responsabilidad es trabajar el carácter de las personas. Trabajamos con adolescentes, niños, niñas, madres y adultos. Yo trabajo solo con adolescentes niñas. Hay 7 hogares que se dividen en lo que le dije, adolescentes, niñas, niños, madres. Se trabaja la adicción, la prevención y el carácter. (Trabajador, ONG, Honduras)

En la República Dominicana, estas instituciones son en su mayoría casas que se han ido adecuando para los fines de protección, sin embargo, por esta misma razón estas instalaciones generalmente no tienen las condiciones que se requieren para cumplir con su propósito. Por ejemplo, tienen distintas distribuciones en cuanto a los espacios, es decir, no existe una homogeneización de las características físicas de dichas residencias, ya que estas varían dependiendo de su ubicación y la cantidad de NNA que albergan. Los espacios de los centros están distribuidos en dormitorios, área de

recreo y deporte, aulas de clases, bibliotecas y cocina. Los centros estudiados en esta investigación pueden albergar en promedio hasta treinta residentes. Y el espacio en el que generalmente permanecen los NNA por más tiempo es el comedor.

Respuesta ante necesidades básicas

La respuesta que brindan las instituciones temporales o permanentes para cubrir necesidades básicas de NNA es limitada. A su ingreso, son recibidos por el personal de la institución, siendo generalmente trabajadores voluntarios de las ONGs quienes les proveen de vestimenta y alimentación básica, así como artículos de higiene personal: “Se le da un kit, camisa, ropa interior, higiene. Se le toma una fotografía¹⁸ porque DINAF lo requiere” (Trabajador ONG, Honduras).

Yo lo recibo, lo presento a los niños, le pregunto si tiene hambre, la tía¹⁹ en la cocina le da de comer y después yo me llevo al niño a que se bañe

porque hay que revisar los golpes que trae. Se le explica al niño que por primera vez se le va a revisar por si trae golpes. Antes de eso ya le he entregado todo su kit, sus calcetines, su bóxer, todo esto después de la comida. Ya le asigné su espacio, su cama, su gavetero²⁰ donde va a poner su ropa. Luego le toca bañarse a él, pero tengo que percatarme si trae golpes. (Trabajador, Centro de Paso, Honduras)

En algunos casos, se asigna al NNA un tutor personal que puede ser otro niño o adolescente residiendo en la institución, y que se ha destacado por su buen comportamiento a la luz de los estándares de dichas organizaciones: “se le asigna una compañera que tiene más de dos meses en el hogar y tiene buena conducta para que le diga qué cosas tiene qué hacer en el hogar y no.” (Personal de ONG, 2018. Honduras).

Respuesta ante los derechos de salud física y mental

Generalmente las residencias carecen de personal de salud disponible para atender emergencias, o bien hacer los controles de salud básicos de

18. La fotografía se toma con el propósito de documentar dejando evidencia de las condiciones físicas en que ingresan los NNA a la institución.

19. En las instituciones de residencia el personal que atiende a los NNA, se hace llamar “tía/tío” para hacer más familiar la relación.

20. Mueble con gavetas

los NNA. En algunos casos, las residencias mantienen una relación con un médico para atender casos de emergencia, mientras que los problemas que requieren atención especializada son remitidos a los centros de salud pública: "...se llama a la doctora y pues si es un niño que está muy mal, se llama al hospital, donde se interna y lo traen ya cuando generalmente ha pasado el peligro". (Trabajador, Centro de Paso, Honduras)

En el Sistema de Protección dominicano, las instituciones de residencia realizan al ingreso de los NNA un registro del historial médico. Para recibir atención en salud, la niñez y adolescencia debe estar asegurada, sin embargo, los NNA que ingresan a estas instituciones carecen de un seguro médico hospitalario, por lo que sus necesidades de servicios de salud generalmente son atendidas en centros o clínicas del sector público: "Al hospital público es que tenemos que llevarlos porque no tienen seguro" (Trabajadora ONG. República Dominicana).

Por las características socioeconómicas de la niñez y adolescencia inserta en estas instituciones, la mayoría de éstas ofrece atención en salud mental, para lo cual generalmente cuentan con al menos un profesional de la psicología. Los NNA generalmente

tienen un primer encuentro con los psicólogos de la institución cuando son ingresados, o en los primeros días de su estancia, siendo los psicólogos quienes realizan el diagnóstico del estado psicoafectivo de los NNA. Estos profesionales tienen la responsabilidad de dar seguimiento al estado de su salud mental durante la estancia. En una de las organizaciones visitadas, se encontró que las niñas y adolescentes reciben terapia psicológica como parte de sus rutinas semanales: "Con la parte psicológica, le hacemos la entrevista psicológica dos días después [de su ingreso], porque cansa que le estén preguntando, entonces le damos ese lapso de tiempo para que conozca". (Trabajador, ONG, Honduras).

Respuesta a necesidades de educación

Cuando los niños son institucionalizados, generalmente son extraídos del sistema educativo formal en el que estaban estudiando. Para suplir esta carencia, en Honduras, con el propósito de evitar el rezago educativo de la niñez institucionalizada, las organizaciones cuentan con un programa educativo *ad hoc*, insertándose los NNA en el grado escolar que cursaban en el sistema educativo formal. Este

programa se realiza en alianza con varias instituciones educativas y patrocinio de algunas empresas privadas. El énfasis de la formación se encuentra en las asignaturas de español y matemáticas, y de forma complementaria, en algunos casos reciben clases de inglés, informática y deporte. En la República Dominicana, sin embargo, las ONGs encargadas de la guarda de los NNA, en algunos casos les envían a centros educativos cercanos a la residencia, o bien la formación académica es impartida dentro de la institución.

[De] 8 a 10 tienen la primera clase de reforzamiento que es español y matemáticas; es donde más se refuerza porque es donde más problemas hay. La profe les va revisando, tienen ejercicios de ortografía. Para los más pequeños construir, desarrollar la habilidad fina y la gruesa, aprenderse los colores. A las 10 o las 10 y 15 se hace la merienda, los sacamos al parquecito un ratito si no está haciendo mucho sol, para que se relajen. Vuelven a clases con la maestra y con los educadores hasta las 12. (Trabajador, Centro de Paso, Honduras)

Existen marcadas diferencias entre la República Dominicana y Honduras en relación con las actividades extracurriculares que reciben los NNA institucionalizados. Mientras en el sistema de protección hondureño la oferta extracurricular es reducida, en República Dominicana se identificó que los NNA realizan diferentes actividades, como visitar museos, realizar excursiones o aprender y practicar algún arte o deporte: “Después de las 2 de la tarde, por ejemplo, hoy, viene manualidades. Ayer tuvieron charla. Que las manualidades algunas son como hacer joyeros, a veces es hacer pulseras”. (Trabajador, Centro de Paso, Honduras); “las niñas ahora mismo están tomando clases de danza”. (Trabajadora, ONG, República Dominicana).

Respuesta a necesidades de recreación

El intento de garantizar el derecho de recreación que tiene la niñez y adolescencia institucionalizada forma parte de la programación cotidiana de las actividades. En este sentido, las instituciones destinan un tiempo dentro de sus rutinas diarias para que las y los residentes dispongan de un espacio de esparcimiento, consistente en ver la televisión, practicar algún

deporte o utilizar de dicho tiempo como los NNA prefieran: “Ven televisión una hora, luego hacen un devocional espiritual” (Trabajador, ONG, Honduras); “dentro de las actividades recreativas, ellos pueden salir, los llevamos a la piscina, en verano hacemos paseos en familia, cada familia sale con todos sus miembros, no importa, los llevamos a una playa” (Psicóloga, ONG, República Dominicana)

Limitaciones de la respuesta institucional

Si bien es cierto que, como se señaló anteriormente, los sistemas de protección de la niñez en la Región cuentan con una infraestructura que cumple con los requisitos formales de funcionamiento, como tener una instancia rectora, asignación de presupuesto y estar suscritos a la Convención; en la práctica se identificó que las instituciones locales en su interacción cotidiana con los usuarios del sistema encuentran serias limitaciones

que obstaculizan su misión. Entre dichas limitaciones se identificaron: la escasez de recursos, la utilización del sistema como estrategia de castigo de NNA, la revictimización e incluso, en el caso de Honduras, actitudes discriminatorias contra NNA pertenecientes a la comunidad LGBTI.

Escasez de recursos

Entre las principales manifestaciones de la limitación de recursos que enfrentan los sistemas de protección de la niñez se encuentra el poco alcance que tienen sus servicios a nivel nacional. Por ejemplo, en el caso de Guatemala en el 2017, la Secretaría de Bienestar Social solo dio cobertura del 0.82% (38,446) de toda la niñez en el país (4,705,937) (Secretaría de Bienestar Social de la Presidencia, 2018). Mientras que en Honduras, solamente existen seis oficinas regionales de la DINAF para dar cobertura a los 18 departamentos (*ver Ilustración 1*).

Figura 9.1. Distribución de Centros Regionales de DINAF en el Territorio de Honduras



Fuente: Elaboración propia con información de Decreto Ejecutivo PCM 27-2014

Asimismo, en la vida cotidiana de las instituciones se identificó un limitado acceso a recursos que faciliten la labor de los trabajadores. Por ejemplo, los fiscales a cargo de investigar delitos relacionados con la niñez tienen asignados más casos de los que pueden manejar, debido al escaso personal asignado para esta tarea: “No hay logística de vehículos, no hay suficientes agentes, e igual nos pasa a nosotros, verdad, nosotros aquí, el que menos cantidad de denuncias tienen en su poder para investigar son 1,500” (Fiscal, Ministerio Público, Honduras)

Por otro lado, debido a su estatus desconcentrado en el caso de

Honduras, en muchas ocasiones las propias organizaciones deben procurar fondos para el desarrollo de sus labores cotidianas. Lo que es indicio que el presupuesto asignado actualmente a los sistemas de protección no es suficiente para cubrir las necesidades requeridas, ni para financiar la labor de los trabajadores.

Nos toca pues abrimos puertas y pues si en ese momento la institución no tiene recursos y tenemos que hacer una actividad pues nos toca a nosotros hacer esa coordinación, ver quién nos puede colaborar y si alguien nos ha colaborado

pues y tienen la intención de seguir colaborando, está bien (Trabajadora DINAF, Honduras)

Utilización del sistema de protección como estrategia de castigo

Entre los hallazgos de las entrevistas se identificó que, en reiteradas ocasiones, según el testimonio de adolescentes institucionalizadas, algunos padres que consideran les consideran “rebeldes”, utilizan el sistema de protección como medio de corrección de su conducta.

Eran como las 10 de la noche cuando vinieron los policías y hasta mi mami vino enojada y dijo que, si yo me escapaba, me iban a poner en un centro donde tenía que trabajar y que no iba a comer (Adolescente, ONG, Honduras)

Revictimización

Otra de las limitaciones encontradas en el proceso de ofrecer protección a los NNA es que, en cada una de las instituciones con las que interactúan se realizan nuevas entrevistas, incluso con las mismas preguntas de diagnóstico psicológico y legal que previamente se hicieron en otras instancias.

Dicha reiteración de entrevistas contribuye a la revictimización de los NNA que deben contar a personas extrañas en más de una ocasión, la negativa experiencia vivida por la cual están solicitando los servicios de protección.

Primero le cuentan a su mamá o su papá, después le cuentan a la gente que hace la entrevista original, después vienen y le cuentan lo mismo al forense, le cuentan lo mismo al psicólogo, al psiquiatra, y todavía lo llaman a juicio oral a declarar ante el tribunal de sentencia, es una revictimización increíble (Fiscal, Ministerio Público, Honduras).

Discriminación contra comunidad LGTBI+

En una de las instituciones entrevistadas, se identificó que el personal de la institución no atiende a NNA pertenecientes a la comunidad LGTBI+, debido a la creencia de que su presencia en la institución podría poner en riesgo la integridad física de otros niños y niñas institucionalizados.

Se le llama al director o subdirector y ellos ya se encargan de dar los motivos por los cuales el niño (LGTBI+) no puede estar aquí. No

podemos vulnerar el derecho de siete niños por salvar el derecho de un niño y aparte poner en peligro a los demás. (Trabajador, institución de residencia. (Trabajador, Centro de Paso, Honduras)

Discusión

Este capítulo abordó la respuesta institucional que los sistemas de protección de la NNA ofrecen en la región centroamericana y República Dominicana frente a la vulneración de sus derechos, tanto desde la estructura de funcionamiento del sistema de protección como desde la interacción cotidiana que ocurre dentro de sus instituciones. El capítulo parte de los principales problemas públicos que afectan a la niñez y adolescencia en cómo ser la pobreza, la salud, la educación y maltrato infantil. El proceso investigativo ahondó en la forma como los Estados dan respuesta a los retos y desafíos que implica garantizar los derechos humanos de los NNA desde sus sistemas de protección.

Para ello se realizó una exploración de las condiciones y recursos estructurales con los que cuentan los sistemas de protección en los distintos países en estudio; por ejemplo, se señaló que todos están suscritos a la Convención de

los Derechos del Niño y la Niña, cuentan con un marco legislativo y una instancia rectora de los sistemas de protección. Asimismo, con excepción de El Salvador, se identificó la ausencia de una política pública de protección integral de la niñez y adolescencia en los países. Por otra parte, se expuso acerca de los procesos de institucionalización de los NNA que, de manera temporal o permanente deben permanecer en las residencias de protección del Estado u ONGs. De igual manera, se detalló el quehacer institucional en su rutina diaria para garantizar los derechos de los NNA, particularmente en lo que se refiere a sus necesidades de salud, educación y recreación. Complementariamente, se señalaron algunas de las principales limitaciones que, desde esta investigación, se encontraron en los servicios que dichas organizaciones ofrecen.

En términos estructurales, se puede comprender mejor el papel de los Estados en la protección de los derechos de la niñez y adolescencia a partir de su adscripción al modelo de acumulación neoliberal que ha predominado en la región y el mundo durante las últimas décadas. Desde su implementación en los años noventa, la población ha experimentado tanto las consecuencias económicas como políticas de las medidas que este

proyecto ha establecido (Barahona, 2017). En términos económicos, ha sido visible el progresivo deterioro que ha sufrido la población con la precarización del mundo laboral (Pineda Talavera, 2019), así como las consecuencias sociales por el empobrecimiento e incremento de las desigualdades para gran parte de la población (Robinson, 2011).

Como parte de la política de este modelo, los organismos internacionales como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional (FMI), han dictado pautas que llevan hacia una disminución cada vez mayor del aparato estatal, a tal grado que el gasto social se ha visto progresivamente reducido, especialmente lo que se refiere a la inversión en sectores como salud y educación (Barahona, 2017). En este sentido, una de las mayores víctimas de este modelo han sido los sistemas de protección de la niñez y adolescencia, reduciéndose significativamente el tamaño y alcances de la institucionalidad, y con ello el personal técnico y sus presupuestos, dejando en indefensión la misión de proteger a la niñez. Por consiguiente, una de las más importantes competencias de los Estados, como es el cuidado de sus NNA en el sentido amplio, ha sido disminuida, trasladando varias de sus responsabilidades al sector privado y de la sociedad civil.

Esto queda mejor demostrado en el caso de Honduras donde, en el año 2013, la institución rectora del Sistema de Protección hasta ese momento (IHNFA) fue clausurada; sustituyéndose por una dirección (DINAF) que tiene un menor rango—ya que pasó de ser una institución autónoma a un ente desconcentrado—de menor alcance—subordinada a las disposiciones de la Secretaría de Desarrollo e Inclusión Social SEDIS—y con una disminución drástica de su presupuesto—de US\$ 9 millones en 2013 a 3.5 millones en 2015. Es evidente que, en este proceso de transición institucional, en vez de mejorar las condiciones institucionales se produjo un enorme retroceso en la atención de las necesidades de un sector tan importante para el desarrollo presente y futuro de la sociedad de un país como los son sus niños, niñas y adolescentes.

Aún más, junto con la desestructuración institucional y presupuestaria con la que los sistemas de protección de la niñez deben lidiar, por su precaria capacidad de respuesta, se encuentra el generalizado contexto de pobreza que afecta a toda la población de la región, condición que se considera determinante en tanto obstáculo para garantizar los derechos de la niñez y la adolescencia dentro y fuera de

los sistemas de protección. Así como ha sido señalado en estudios previos (Gibbons, Wilson, & Schnell, 2009), factores estructurales como la pobreza inciden directamente en las prácticas institucionales dentro de los sistemas de protección de la niñez. Por ejemplo, afecta en las capacidades y los recursos con los que disponen las instituciones del Estado para dar cobertura a toda la población que requiere de sus servicios de protección.

Este escenario permite entrever las circunstancias por las cuales diversos estudios, incluido este, identifican una brecha muy amplia entre lo que se plantea en las convenciones internacionales y marcos legislativos nacionales, y lo que realmente resulta cuando se pretenden ejecutar dichos planes (Martínez Franzoni, 2014; Parada, 2011; Visión Mundial, 2014). Aunado a las limitaciones presupuestarias inherentes a los sistemas de protección, se carece de políticas y normas estandarizadas que articulen el trabajo que las ONGs e instituciones estatales realizan en nombre de la protección de los derechos de la NNA. Situación que puede provocar contradicciones, duplicación de esfuerzos, respuestas tardías, ineficiencia y desgaste de los pocos recursos con que estos cuentan.

Ahora bien, dichos factores no son los únicos responsables de la brecha existente entre los discursos y la realidad de los sistemas de protección. En los procesos cotidianos de las instituciones analizadas para este estudio, también se identificaron elementos que interfieren en las prácticas que realizan los trabajadores de las instancias encargadas. Uno de estos elementos es la prevalencia de concepciones tradicionales o adulto céntricas de la niñez entre el personal de las instituciones, ya que, particularmente en lo que se refiere a la utilización de la institucionalidad como forma de castigo para adolescentes considerados “rebeldes”, se considera que los NNA continúan siendo concebidos como un problema-objeto que amerita ser intervenido, encerrado o corregido, en vez de sujetos a quienes se les debe garantizar sus derechos. De manera que, tanto por sus limitados recursos institucionales y económicos, por la débil formación del personal de las instituciones o por las concepciones tradicionales de la niñez que alimentan las prácticas de los trabajadores, los sistemas de protección en la región terminan cometiendo acciones de desprotección o vulneración de derechos contra el grupo poblacional que oficialmente afirman proteger, todo ello en nombre de la respuesta institucional

para proteger los derechos de la niñez y adolescencia.

Bibliografía

- BandéDonaire, I. (2017). *DEMOMUJER: Embarazo en adolescentes como consecuencia de abuso sexual* (Vol. 6). Tegucigalpa: UNAH.
- Barahona, M. (2017). *Honduras en el siglo XX: una síntesis histórica*. Tegucigalpa: Guaymuras.
- Batista, L. (13 de Marzo de 2018). *Estudio revela problemas de exclusión en todos los niveles de la educación*. Obtenido de <https://www.diariolibre.com/actualidad/educacion/estudio-revela-problemas-de-exclusion-en-todos-los-niveles-de-la-educacion-EX9189574>
- Bunkers, K. M., & Groza, V. (2016). Intercountry Adoption and Child Welfare in Guatemala: Lessons Learned Pre- and Post-Ratification of the 1993 Hague Convention on the Protection of Children and Cooperation in Respect of Intercountry Adoption. En J. Gibbons, & K. S. Rotabi, *Intercountry Adoptions: Policies, Practices and Outcomes* (pp. 119-131). Abingdon: Routledge.
- CEPAL. (2018). *Medición de la pobreza por ingresos*. Santiago: CEPAL. Obtenido de https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44314/1/S1800852_es.pdf
- CEPAL. (2019). *Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe, 2018*. Santiago.
- CONANI. (s.f.). *Presupuestos de Gastos y Aplicaciones Financieras, 2019*. Santo Domingo.
- CTP. (2016). *Boletín de Estadísticas Oficiales de Pobreza Monetaria en República Dominicana*. Santo Domingo: Comité Técnico Interinstitucional de Medición de la Pobreza.
- Decreto Ejecutivo PCM 27-2014. (2014). *Diario Oficial La Gaceta*. Tegucigalpa, Honduras. Obtenido de <http://extwprlegs1.fao.org/docs/pdf/hon138150.pdf>
- Decreto No. 27-2003. (2003). *Ley de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia (PINA)*. Obtenido de <http://www.sipi.siteal.iipe.unesco.org/normativas/115/decreto-ndeg-272003-ley-de-proteccion-integral-de-la-ninez-y-adolescencia-pina>
- Decreto No. 839. (2009). *Ley de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia*. Obtenido de <http://escuela.fgr.gob.sv/wp-content/uploads/Leyes/Leyes-2/LEY-DE-PROTECCION-INTEGRAL-DE-LA-NI%C3%91EZ-Y-ADOLESCENCIA.pdf>
- ICEFI, UNICEF. (06 de septiembre de 2019). *Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales*. Recuperado el 06

- de septiembre de 2019, de ICEFI. ORG: https://www.icefi.org/sites/default/files/contamos_boletin_25_byn.pdf
- ISNA. (s.f.). *Informe de origen, fuente de financiamiento y ejecución presupuestaria, 2018*. San Salvador. Obtenido de <https://www.transparencia.gob.sv/institutions/isna/documents/presupuesto-actual>
- Ley 136-03. (2003). *Código para la Protección de los Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes*. Obtenido de <http://www.sipi.siteal.iipe.unesco.org/normativas/199/ley-ndeg-1362003-codigo-para-la-proteccion-de-los-derechos-de-los-ninos-ninas-y>
- Martínez Franzoni, J. (2014). *Protección social para la infancia en El Salvador, Guatemala y Honduras*. CEPAL; UNICEF. Santiago de Chile: CEPAL. Obtenido de https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37315/S1420790_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Mejía-Dietrich, R., & Mendoza, A. (2018). Derechos de la niñez y la adolescencia en el contexto de la violencia intrafamiliar en El Salvador. *Revista sobre la Infancia y la Adolescencia*, 15, 29-57. doi:<https://doi.org/10.4995/reinad>
- Morlachetti, A. (2013). *Sistemas nacionales de protección integral de la infancia: fundamentos jurídicos y estado de aplicación en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: CEPAL.
- OPS. (26 de Septiembre de 2017). *La esperanza de vida en las Américas aumenta a 75 años*. Obtenido de https://www.paho.org/hq/index.php?option=com_content&view=article&id=13722:life-expectancy-in-the-americas-increases-to-75-years&Itemid=1926&lang=es
- Parada, H. (2011). *Prácticas institucionales en el Sistema de Protección de Niños, Niñas y Adolescentes: Etnografía Institucional*. Santo Domingo: UNICEF.
- Pineda Talavera, M. E. (2019). Honduras: precariedad laboral en la clase asalariada durante el modelo de acumulación neoliberal. *Íconos. Revista de Ciencias Sociales*, 101-123. doi:<http://dx.doi.org/10.17141/iconos.63.2019.3421101>
- Procuraduría de los Derechos Humanos. (2019). *Informe anual circunstanciado de actividades y de la situación de los derechos humanos*. Guatemala: Procuraduría de Derechos Humanos.
- Programa Centroamericano de Población PCP. (18 de marzo de 2020). Recuperado el 18 de marzo de 2020, de <https://ccp.ucr.ac.cr/cursoweb/3411tmi.htm>

- Robinson, W. (2011). *Conflictos transnacionales: Centroamérica, cambio social y globalización*. San Salvador: UCA Editores.
- Santos, D. M. (2017). *Subsistema de protección especial de derechos de niñas, niños y adolescentes: Marco conceptual y de funcionamiento. Honduras*. Tegucigalpa, Honduras: Dirección de Niñez, Adolescencia y Familia (DINAF).
- Saunders, F., Zepeda, S., Interiano, L., & Andino, S. (2014). Pobreza infantil en Honduras: Análisis de progresividad y redistribución de las transferencias dirigidas a la niñez. *Revista Economía y Administración (E&A)*, 5(2), 126-149. Obtenido de <http://www.lamjol.info/index.php/EyA/article/view/2187/1981>
- Secretaría de Bienestar Social de la Presidencia de la República. (2018). *Plan Operativo Anual, 2019*. Guatemala. Obtenido de http://200.35.164.43/infopublica/wp-content/uploads/2018/08/SBS_POA_13_07_2018.pdf
- Secretaría de Bienestar Social de la Presidencia de la República. (2018). Secretaría de Bienestar Social de la Presidencia de la República. Recuperado el 10 de septiembre de 2019, de http://200.35.164.43/infopublica/wp-content/uploads/2018/08/SBS_PEI_13_07_2018.pdf
- UNAH-MDD. (2016). *Análisis de situación de población en Honduras*. UNAH; UNFPA. Tegucigalpa: UNAH.
- UNAH-MDD. (2018). *Atlas Sociodemográfico, Desigualdades Educativas en Honduras*. Tegucigalpa M.D.C.
- UNFPA. (Diciembre de s.f.). *Niñas Adolescentes*. Obtenido de <https://guatemala.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/desple%20ni%C3%B1as%20final.pdf>
- UNICEF. (s.f.). "En Guatemala el 49,8% de los niños sufre desnutrición crónica", María Claudia Santizo, Oficial de Nutrición en UNICEF Guatemala. Obtenido de <https://www.unicef.es/noticia/en-guatemala-el-498-de-los-ninos-sufre-desnutricion-cronica-maria-claudia-santizo-oficial>
- Villeda, B. A. (2019). *Análisis de políticas en el Sistema de Protección a la Niñez y Adolescencia en Guatemala: Entre el discurso y la realidad*. Guatemala.
- Visión Mundial. (2014). *Los sistemas de protección de la niñez en América Latinay y el Caribe: Un análisis a nivel nacional y comunitario en 10 países*. Visión Mundial Internacional, San José, Costa Rica. doi:10.30875/52f8c3e3-es

ANEXOS

Anexo 9.1. Legislación Nacional e Internacional en Materia de Niñez y Adolescencia en los países del norte de Centroamérica y República Dominicana

	Legislación Internacional	Legislación Nacional	Políticas y Planes de Acción
Honduras	Convención Sobre Los Derechos Del Niño	Código de la Niñez y la Adolescencia (Decreto No. 73-96)	Política Pública para el Desarrollo Integral de la Primera Infancia
	Convención Iberoamericana de los Derechos de la Juventud	Ley de Alerta Temprana "AMBER", para localizar y proteger a niños, niñas y adolescentes desaparecidos o secuestrados	Política de Protección social (Decreto 56-2015)
	Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer	Ley Marco para el Desarrollo Integral de la Juventud (Decreto No. 260-2005)	Programa para la erradicación gradual y progresiva del trabajo infantil en Honduras
		Ley de Migración y Extranjería (Decreto No. 208-2003)	Política Nacional de Prevención de violencia hacia la niñez y la juventud en Honduras
		Ley para la Prevención, Rehabilitación y Reinserción Social de Personas Integrantes de Maras o Pandillas (Decreto 141-2001)	Política Nacional de Juventud 2007-2021
Guatemala	Convención Sobre Los Derechos Del Niño	Decreto N° 27/2003 Ley de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia (PINA)	Política Pública y Plan de Acción para la Protección Integral a la Niñez y la Adolescencia (2017-2032)
	Protocolo Facultativo Relativo A La Participación De Niños En Conflictos Armados	Decreto N° 27/2003 Ley de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia (PINA)	Política Pública Desarrollo Integral de la Primera Infancia (2010-2020)
	Convenio No. 182/99 De La Organización Internacional Del Trabajo (OIT) Sobre La Erradicación De Las Perores Formas De Trabajo Infantil	Decreto N.º 95-98/1998 Ley de Migración	Política Nacional de Juventud (2012-2020)
	Convención Sobre La Eliminación De Todas Las Formas De Discriminación Contra Las Mujeres		Plan Nacional para la Reducción de Muerte Materna y Neonatal (2015-2020)
			Estrategia Nacional para la Prevención de la Desnutrición Crónica (2016-2020)

El Salvador	Convención Sobre Los Derechos Del Niño	Declaración de los Derechos del Niño	Política Nacional de Protección de la Niñez
		Convenio sobre la Edad Mínima de Admisión al Empleo	
		Convenio relativo a la Protección del Niño y a la Cooperación en materia de Adopción Internacional	
		Reglas de las Naciones Unidas para la Protección de los menores privados de libertad	
		Código de Familia	
		Convención Interamericana sobre Tráfico Internacional de Menores	
		Reglamento General de los Centros de Internamiento para Menores	
		Infractores	
		Ley de vigilancia y control de ejecución de medidas al menor sometido a la Ley Penal Juvenil	
		Ley de Protección Integral de Niñez y Adolescencia (Lepina). 2009	
República Dominicana	Convención Sobre Los Derechos Del Niño	Ley 136-03. Código para el Sistema de Protección y los Derechos Fundamentales de Niños, Niñas y Adolescentes	

Capítulo 10.

Formación profesional en el sistema de protección de niños, niñas y adolescentes en Centroamérica y República Dominicana

Belia Aydée Villeda Erazo y Mary Michele López Carranza

Introducción

Para garantizar un adecuado funcionamiento de los servicios que proveen los sistemas de protección de la niñez y adolescencia en el norte de Centroamérica (Guatemala, El Salvador y Honduras) y República Dominicana, estos dependen del trabajo realizado por colaboradores que, en nombre de la protección de derechos, llevan a cabo prácticas en la vida cotidiana de las instituciones. Para ello, estos dependen de la formación profesional previamente adquirida para desempeñar sus funciones. O en su defecto, su

trabajo se ve afectado, por la carencia de este tipo de formación profesional.

Según Diago (2013) “la historia ha probado que la educación superior es el mejor escenario para la transformación y el crecimiento de las regiones” (p. 176) pero no solo es la educación, sino la ubicación en el contexto histórico y social en la cual desarrollará su práctica (Ordoñez Peñalongo, 2002).

Se hace énfasis en tres de las finalidades de la pedagogía crítica que son:

Crear nuevas formas de conocimiento, mediante el conocimiento interdisciplinario; recuperar la identidad (raza, género, clase y etnia) para entender la

historia; que el conocimiento responda al conocimiento cotidiano (Magendzo, 2003).

En ese sentido, se hace impostergable fortalecer la institucionalidad especializada para la niñez y adolescencia y mejorar las competencias del recurso humano, mediante la consolidación de procesos sistemáticos de formación, que incluya el monitoreo, control y evaluación del desempeño, desde un enfoque de derechos y la transdisciplinariedad, como concepción integrativa y participativa, en un contexto problemático de múltiples manifestaciones y dimensiones como el de la niñez y adolescencia.

Por el propósito de este capítulo y dada la importancia de un abordaje transdisciplinario se presenta la siguiente definición:

la transdisciplinariedad sería un conocimiento superior emergente, fruto de un movimiento dialéctico de retro- y pro-alimentación del pensamiento, que nos permite cruzar los linderos de diferentes áreas del conocimiento disciplinar y crear imágenes de la realidad más completas, más integradas y, por consiguiente, también más

verdaderas. (Martínez, 2007, p.16)

Por lo tanto, el abordaje de las realidades de la niñez y adolescencia requiere del trabajo, inter, pero mejor aún, transdisciplinario, no solo como necesidad teórica, sino como exigencia práctica, ya que al fragmentar los problemas para que sean atendidos por áreas de especialización (disciplinario) se ignora el contexto más amplio que da sentido y significado a las actuaciones en materia de protección.

Los problemas que irrumpen a la educación superior son: la relación teoría y práctica y la relación entre la educación y el contexto sociohistórico. (Ordoñez Peñalongo, 2002) La relación entre la teoría y la práctica debe ser según Ordoñez Peñalongo (2002).

Toda teoría corresponde a una práctica que es la que genera –o ha generado una teoría específica- y que toda práctica corresponde a la convergencia de alguna teoría previa –o conjunto de teorías- que forman el universo teórico de una práctica concreta, teoría no necesariamente importada sino generada por la práctica. (p. 187)

Además de ello, los enfoques en la educación superior no incluyen un enfoque específico de derechos de los niños, niñas y adolescentes tomando en cuenta que la Convención sobre los derechos del niño tuvo lugar en 1989 y los esfuerzos de cambio en las universidades latinoamericanas obedecen principalmente a la Declaración Mundial sobre la Educación Superior en el siglo XXI: Visión y acción de la UNESCO (1998)

De ahí que el objetivo principal del capítulo sea conocer los factores que dificultan o benefician la protección de los niños, niñas y adolescentes, específicamente respecto la cualificación profesional en los sistemas de protección de los cuatro países. Las preguntas que orientaron la investigación fueron: ¿Cuál es la cualificación profesional del recurso humano que labora en el sistema de protección de la niñez y adolescencia? y ¿cuáles son los desafíos de formación, que enfrentan los profesionales en el Sistema de Protección para la atención a la niñez y adolescencia?

Metodología

El presente capítulo se basó en los resultados de la etnografía institucional como método de indagación propuesto en el proyecto general de la investigación colaborativa sobre la protección de los derechos de niños, niñas y adolescentes, en Centro América y el Caribe. Los elementos importantes de la etnografía fueron: atención a los procesos de trabajo, textos y documentos que organizan los quehaceres institucionales: instrucciones, protocolos, procesos y mapeo de relaciones sociales. Se profundizó con el análisis curricular de la oferta académica (pregrado, grado y postgrado) de la educación superior de las ciencias jurídicas, humanísticas, psicológicas y de trabajo social²¹ en Guatemala, El Salvador, Honduras y República Dominicana.

La Etnografía institucional,, es definida como un método de investigación social el cual permite explorar las experiencias cotidianas de los profesionales involucrados, analizando las funciones que realizan, cómo las realizan y qué es lo que guía a estas acciones (Campbell, 2003; DeVault, 1999, y Smith, 1987, 1990, en Parada, 2011) (ver capítulo 1). Este concepto pretende determinar las relaciones complejas que se organizan con

21. Estas profesiones son las que se ven vinculadas directamente a los sistemas de protección de la niñez y adolescencia en los países participantes.

una función específica; en este caso el sistema de atención en el marco de la protección a los niños, niñas y adolescentes.

Los participantes de la investigación fueron trabajadores de las instituciones y organizaciones que se encuentran al servicio de la niñez y adolescencia y tienen parte dentro de los sistemas de protección. La calidad de observadoras de los procesos y entrevistas semiestructuradas, así como el consentimiento para la utilización de los datos fue determinante en el proceso de investigación

Por otro lado, fue necesario hacer una revisión curricular de las carreras antes mencionadas en las principales universidades públicas y privadas de los países, por medio de boletines y las páginas electrónicas de las instituciones educativas.

Para finalizar, se analizaron los datos curriculares, se tomaron en cuenta las carreras que incluyeran dentro del pensum cursos relacionados a niñez, adolescencia y/o familia. Se contabilizó una carrera por nombre, independientemente que se impartiera en varias universidades dentro de cada país. Esto quiere decir que: si la carrera existía en varias universidades, se contabilizaba como una sola carrera

dentro del país. Se procesaron los datos en el programa Excel, para desarrollar un gráfico y estadística básica de la cantidad de programas académicos que actualmente están incluyendo formación en niñez adolescencia o familia.

Situación de la niñez y adolescencia

Este apartado enuncia algunos datos estadísticos de la situación de la niñez y la adolescencia en los países participantes, lo cual permite evidenciar las vulneraciones y violaciones a los derechos humanos.

En el caso de Guatemala para el año 2018 el Instituto Nacional de Estadística (INE) presenta los siguientes indicadores de violencia: violencia sexual: con una tasa de 13.7 por cada 100 mil adolescentes entre 15 a 19 años y una tasa de 4.9 en menores de 15 años; violencia cotidiana: tasa de homicidios 26.8 entre las edades de 15 a 19 años; maltratos y descuidos: tasa de 34.3 lesionados por cada 100 mil adolescentes entre 15 y 19 años y una tasa de 2.2 lesionados en menores de 15 años (Instituto Nacional de Estadística Guatemala, 2018).

Los datos anteriormente mencionados revelan que niños, niñas y adolescentes en Guatemala están expuestos a diversas formas de violencia y en cuanto a la inversión pública por parte del Estado para este sector poblacional, el Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (ICEFI) (2019) afirma que:

Es a través de la inversión pública en la niñez y adolescencia (IPNA) donde se reflejan las intenciones de un Estado por actuar y apoyar el desarrollo de las personas más jóvenes dentro de una sociedad (...) La pregunta que surge alrededor de esto es: ¿si esto es suficiente para hacer efectivos los derechos de la niñez en Guatemala? Para el ejercicio de 2019 se calculó que Q 22,737.1 millones fueran destinados para esa inversión pública, que representa el 3.6% del PIB y aproximadamente Q8.90 (US\$1.17) diarios por niño, niña y adolescente. En estimaciones del Icefi, tanto los recursos como la ejecución son insuficientes, mientras que las políticas estatales carecen de objetivos y medidas claras para contrarrestar la lamentable situación en la que se

encuentra la mayoría de las niñas, niños y adolescentes guatemaltecos. (párr. 5)

Así también, El Salvador es uno de los países con una alta cifra de población menor a 19 años. Según estimaciones y proyecciones nacionales de población 1950-2050, la edad media de los salvadoreños para el quinquenio 2020-2025 está en 26.77 años (Ministerio de Economía et al., 2009), lo cual confirma la necesidad de la inversión pública en niños, niñas y adolescentes, ya que se habla de población mayoritariamente joven y lo que se le considera bono demográfico.

El Consejo Nacional de la Niñez y de la Adolescencia de El Salvador (CONNA) es el organismo responsable de velar por el cumplimiento de derechos y garantías de los niños, niñas y adolescentes. De enero a abril del 2020, CONNA ha reportado 5,183 supuestas amenazas o vulneraciones a derechos de la niñez y adolescencia, de estas “las amenazas o vulneraciones a derechos más frecuentes son:

- 3,110 a la integridad personal 60.00%
- 930 a la salud 17.94%
- 356 a la educación y cultura 6.87%.”

(Consejo Nacional de la Niñez y de la Adolescencia, 2020, gráfica 4). Las

denuncias que más se presentan en el rubro de Integridad personal son: física 50.27%; sexual 23.64 y Psicológica con un 14.28%.

En Honduras, datos estadísticos revelan que el 87.4% de las evaluaciones por violencia sexual en mujeres corresponde a niñas adolescentes entre 0 y 19 años, concentrándose la mayor parte de datos en el rango de 0 a 15 años, mientras que los hombres entre 0 y 19 años representan el 11.7% de las evaluaciones requeridas para ese delito, por lo que un 99.1% de todas las evaluaciones realizadas a la población por este delito fueron practicadas a NNA. En cuanto a lesiones personales, las evaluaciones requeridas representan un 22.84% entre hombres entre 0 y 19 años; mientras que un 26.42% fueron realizadas a mujeres de 0 a 19 años, por lo que harían un total de 49.26% de NNA evaluados del total de evaluaciones por lesiones personales efectuadas a la población hondureña. (Observatorio de la Violencia et al., 2019)

Por último, República Dominicana también cuenta con un Consejo Nacional para la Niñez y la Adolescencia (CONANI). Desde 1978, a lo largo de su desarrollo

se han regido por diversas legislaciones, siendo la última el Código para el Sistema de Protección y Los Derechos Fundamentales de los Niños, Niñas y Adolescentes Ley 136-03. La función y misión del CONANI es garantizar los derechos de los NNA en la República Dominicana. Es el ente rector del Sistema de Protección a la niñez y adolescencia.

El boletín informativo de la gestión del CONANI durante el 2019 reporta un total de 6,493 atenciones entre casos identificados como NNA víctimas, victimarios, con problemas de conducta y terapias. La gran mayoría se concentra en: NNA con conductas agresivas 2,265 casos; víctimas de abuso psicológico, 1315 casos; víctimas de abuso físico 878; y víctimas de abuso sexual, 475 casos. (Consejo Nacional para la Niñez y la Adolescencia, 2020).

Es un hecho que, en los cuatro países participantes de esta investigación, la niñez y adolescencia es víctima de abusos y violaciones a sus derechos, lo cual conlleva a la necesidad de ser ingresados a los programas de las diferentes instituciones que conforman los sistemas de protección existentes en Guatemala, El Salvador, Honduras y República Dominicana.

Formación profesional: mallas curriculares en la educación superior

A partir del método de Etnografía institucional, se determinó que: en los Sistemas de Protección de la Niñez y Adolescencia, tanto dentro de la institucionalidad pública como de sociedad civil las profesiones de educación superior que tienen injerencia son de las áreas sociales, psicológicas, humanistas y ciencias jurídicas.

En general, la formación en educación superior de dichas carreras en Guatemala, El Salvador, Honduras y República Dominicana no están enfocadas a atender las necesidades de la niñez y adolescencia como objetivo primordial. Para ejemplificar lo anterior se expone lo siguiente.

En Guatemala, las carreras en la Universidad de San Carlos (universidad estatal y rectora de la educación superior en el país) carecen de una formación robusta en los temas de niñez, adolescencia

y familia de ahí que lo más cercano a tener una preparación especializada en NNA es la siguiente: el curso de Derechos Humanos en Guatemala, asignado en el cuarto semestre para el caso de los abogados (Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, 2020); en el caso de Psicología, el curso de Teorías de Desarrollo Infantil y del Adolescente del tercer semestre y Psicopatología Infantil y del Adolescente asignado en el séptimo semestre de la carrera (Escuela de Ciencias Psicológicas, 2019).

Así también, en la Licenciatura en Trabajo Social, de la Universidad de San Carlos existen cursos para pre-especializar²² (solo en el campus central) los cuales quedan a discreción de los estudiantes elegir entre Niñez y Adolescencia o Gestión de Riesgos, en total son 4 cursos de pre-especialización con continuidad en la temática, es decir una vez electa la especialización, no es posible cambiarse, en los semestres posteriores, asegurando así, una línea de pre-especialización determinada. Además de estos, el curso de Legislación Social y dos cursos de Trabajo Social Individual y Familiar se abordan líneas temáticas de niñez, adolescencia y familia.

En los tres casos anteriores (Ciencias jurídicas, Psicología y Trabajo Social) se evidencia que no

22. "CURSOS DE PRE-ESPECIALIZACIÓN Son cursos ordinarios con duración de un semestre presencial, que se integran con temáticas vinculadas a los ejes que forman parte de la Licenciatura en Trabajo Social. Favorecen la comprensión y análisis de temáticas específicas" (Escuela de Trabajo Social USAC, 2018, p. 2)

existe una formación básica en niñez y adolescencia, lo que quiere decir que: para estar en competencia de poder trabajar con este grupo etario, es necesaria la especialización a nivel de postgrado, cursos libres, capacitaciones en los espacios laborales, cursos en el extranjero, o bien la autoformación, debiendo ser esta última, una necesidad sentida por cada persona que trabaja con niños, niñas y adolescentes.

En las diferentes universidades, existen cursos de especialización como el de Atención de la Niñez y Adolescencia desde el Sistema de Justicia, carreras de pregrado como el Técnico en Gestión Social para la Atención de la Primera Infancia de la Escuela de Trabajo Social de la Universidad de San Carlos y postgrados con especialización de niñez como el caso de la Universidad Rafael Landívar con la maestría en Gestión del desarrollo de la Niñez y Adolescencia. Se resalta que este tipo de estudios tienen un costo considerablemente alto en relación a los estándares salariales para los profesionales en Guatemala.

En el anexo 1, se presenta una tabla con las carreras de estudios superiores a nivel público y privado que incluyen uno o más cursos del área de niñez, adolescencia o familia.

En la tabla anterior se incluyen las carreras a nivel de pregrado, grado y posgrado que involucran cursos relacionados a la niñez, adolescencia y familia.

La tabla refiere que en el nivel de grado en las carreras de Trabajo Social, Psicología y Derecho que son las que más relación tienen dentro de las instituciones encargadas de la protección a las niñas, niños y adolescentes, tanto en el sector público como privado, carecen de una sustancial formación en niñez y adolescencia. Se destaca la formación recibida en la licenciatura en Derechos Humanos, donde se incluye un curso específico de los derechos de la niñez, adolescencia y adulto mayor.

Tomando en cuenta la información de la tabla anterior, en Guatemala existe una mayor carga de formación respecto a niñez, adolescencia y familia en los profesados de Humanidades, Psicología, Técnico en Gestión Social para la atención de la primera infancia de Trabajo Social y a nivel de posgrado con las especializaciones y la maestría en Gestión del Desarrollo de la Niñez y la Adolescencia, esta última ofrecida en el sector privado de la educación superior en Guatemala.

Para el caso de El Salvador, es el único país que cuenta con un Instituto Salvadoreño para el

Desarrollo Integral de la Niñez y la Adolescencia, el cual fue creado con base legal en la Ley de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia (LEPINA) (2009).

La Escuela de Formación en Derechos de Niñez y Adolescencia del instituto antes mencionado, constituye el principal espacio de formación para los distintos operadores del sistema de protección en una variedad de temáticas consideradas relevantes para el alcance de los objetivos de la ley y política de protección a la niñez y la adolescencia. Su principal objetivo es fomentar y fortalecer competencias de las personas que laboran en diferentes niveles jerárquicos, de tal forma

que apliquen sistemáticamente el enfoque de derechos en las diversas modalidades de intervención para prevenir, proteger, atender y restituir los derechos de las niñas, niños y adolescentes a lo largo del territorio.

Sin embargo, la Escuela de Formación en Derechos de Niñez y Adolescencia, únicamente ofrece formación a nivel de cursos y diplomados para fortalecer el quehacer profesional de los operadores del sistema de protección y no una formación a nivel universitario.

Dentro de los cursos que ofrece la escuela están:

Tabla 10.1. El Salvador: oferta educativa del Instituto Salvadoreño para el Desarrollo Integral de la Niñez y la Adolescencia (2019)

No	Oferta de capacitación
1	Diplomado en Derechos Humanos de Niñez y Adolescencia.
2	Curso sobre Niñez y adolescencia migrante, con énfasis en niñez y adolescencia migrante no acompañada.
3	Curso de disciplina positiva.
4	Curso de formación con enfoque de género.
5	Curso de prevención y erradicación de las Peores Formas de Trabajo Infantil.
6	Curso de Derechos Humanos y Ley de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia (LEPINA).
7	Curso de Explotación Sexual.

Fuente: Escuela de Formación en Derechos de Niñez y Adolescencia (2019).

Estos diplomados y cursos se ofrecen al personal de las instituciones públicas que ocupan un puesto de trabajo en las siguientes instancias:

- a. Juntas de Protección de la Niñez y Adolescencia.
- b. Red de Atención Compartida (RAC).
- c. Comités de Derechos de la Niñez y Adolescencia.

Es de resaltar que las inscripciones son abiertas para personas interesadas en organizaciones de sociedad civil, universidades, empresas privadas y otras instituciones de la administración pública que trabajen para la protección y garantías de los derechos de las niñas, niños y adolescentes.

Así también por el lado de la educación superior por parte de las universidades se cuenta con la siguiente oferta académica

Tabla 10.2. Oferta de Educación Superior relacionada a niñez, adolescencia y familia en El Salvador

No.	Carreras Educación Pública y Privada
1	Licenciatura en Ciencias Jurídicas
2	Licenciatura en Trabajo Social
3	Licenciatura en Psicología
4	Licenciatura en Ciencias de la Educación
5	Licenciatura en Salud Materno Infantil
6	Maestría en Atención Integral de la Primera Infancia
7	Maestría en Atención a la Violencia en la Familia
8	Maestría en Políticas para la Prevención de la Violencia juvenil en cultura de paz
9	Maestría en Salud Sexual y Reproductiva
10	Maestría en Derecho de Familia
11	Maestría en Derecho Penal
12	Maestría en Estudios Judiciales
13	Maestría en Derecho de Familia, Niñez y Adolescencia
14	Maestría en Psicología Organizacional
15	Maestría en Intervención Social

Fuente: Elaboración propia con base a los datos de la Dirección Nacional de Educación Superior (2019)

En Honduras Existe un total de 11 programas académicos que, entre sus asignaturas, cuentan con algún tipo de formación relacionada con niñez, adolescencia o familia. De estos programas, el 42% pertenece al sector público, mientras que el 58% pertenece al sector privado. Sin embargo, muchos de estos programas, como ser Derecho, se imparten en una o más universidades; por lo tanto, si se contabiliza solamente el programa, el número total de grados y posgrados se reduce a seis.

Entre estos, solamente uno de ellos (17%) está orientado en su totalidad a la formación académica en materia de niñez y juventud. Este es el programa de posgrado en Protección Infantil y Justicia Juvenil, creado e impartido por la Universidad Nacional Autónoma de Honduras (UNAH) desde el año 2016. Por otra parte, el total de asignaturas identificadas en todos los programas de grado que ofrecen algún tipo de formación relativa a niñez, adolescencia y familia asciende a 10. De estas, el 50% es impartido por las carreras de Derecho, el 40% por las carreras de Psicología, y el 10% restante es impartido por Desarrollo Local, Gerencia y Desarrollo Social y, Pedagogía.

Por una parte, llama la atención que sean las carreras de Derecho

las que, al menos en términos cuantitativos, estén al frente de la formación profesional en materia de niñez y adolescencia. Puede identificarse también que las carreras de Psicología juegan un papel casi tan significativo en materia de formación. Por otra parte, aunque no sea posible establecer con certeza una generalización de este tipo, vale la pena mencionar que esta distribución de capitales de formación en el sistema educativo, podría significar que en que el sistema de protección de la niñez se prioricen los enfoques legales por encima de otras miradas de carácter más psicosocial.

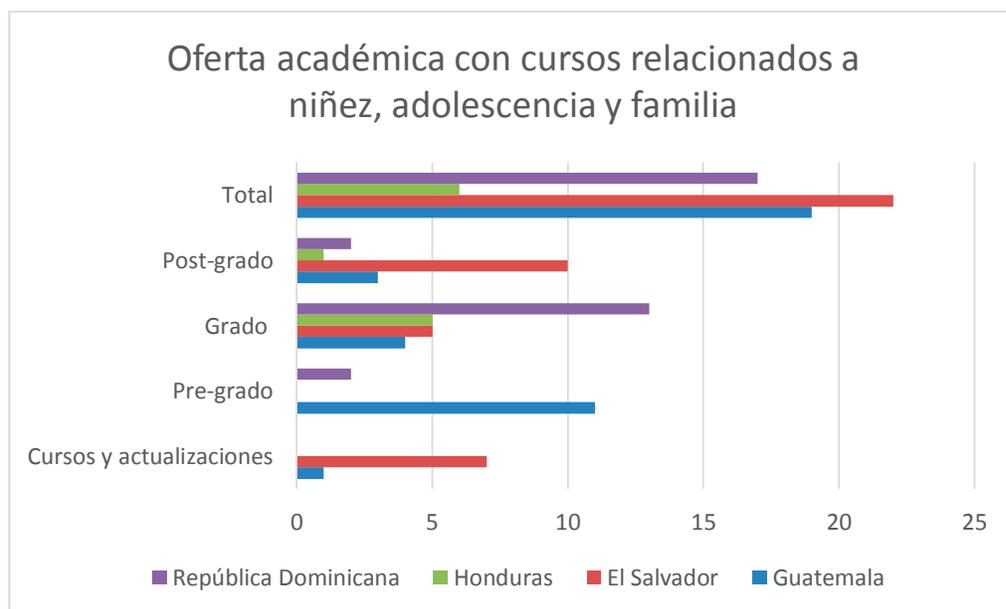
Asimismo, llama la atención que una carrera tan necesaria para el sistema de protección de la niñez como lo es Trabajo Social, solamente es impartida en la UNAH. Circunscribiendo de esta manera la formación profesional especializada en el sector social a la educación pública. Por otra parte, aún y cuando la educación superior en el sistema público cumple con un grado de su responsabilidad con el sistema de protección al ofrecer una carrera de este tipo, el pensum de su programa de estudio no cuenta con asignaturas especializadas o relacionadas con niñez y juventud. Lo que podría ser considerado como una importante carencia si se tiene en cuenta que muchos trabajadores sociales

ingresan a laborar para el sistema de protección de la niñez en Honduras.

En cuanto a la oferta académica en República Dominicana se contabilizó un total de 17 programas con temáticas relacionadas a niñez y adolescencia, incluyendo pregrado, grado y posgrado. Se presenta a continuación una tabla con la información de las carreras que se ofrecen tanto en universidades privadas como en la Universidad Autónoma de Santo Domingo (UASD).

Para finalizar, se analizó la oferta académica a nivel superior (pregrado, grado y posgrado), cursos y especializaciones que incluyeran dentro del pensum, algún curso relacionado a la niñez, adolescencia y/o familia. Se contabilizó 1 carrera por nombre, independientemente que se impartiera en varias universidades dentro de cada país. Se presenta el siguiente gráfico en donde se visualiza la diferencia de ofertas académicas entre los países involucrados en la investigación.

Gráfico 10.1. Oferta académica en Guatemala, El Salvador, Honduras y República Dominicana en 2020



Fuente: Elaboración propia basado en planes de estudio de universidades públicas y privadas de la región

La figura anterior nos muestra cómo se encuentra la formación profesional en los cuatro países que incluye al menos una asignatura de niñez, adolescencia y familia dentro del pensum de estudios. En sumatoria de programas desde cursos y actualizaciones hasta postrados, se visualiza que es El Salvador quien alcanza un total de 22 programas y el país que cuenta con menos programas es Honduras, alcanzando un total de 6 programas. El promedio de programas por país es de 16.

Se concluye referente a la incorporación de asignaturas relacionadas con la niñez, adolescencia y familia que El Salvador es el país con más formación específica en el área, principalmente por la oferta académica del Instituto Salvadoreño para el Desarrollo Integral de la Niñez y la Adolescencia, seguido de Guatemala, República Dominicana y Honduras.

Importancia de la formación constante

La formación constante es importante para estar a la vanguardia de la legislación nacional e internacional en materia de derechos humanos, niñez y adolescencia, tener conocimiento de las actualizaciones, derogaciones

y modificaciones legislativas. Conocer y estar capacitado respecto a los servicios que se proporcionan en cada una de las instituciones y organizaciones que trabajan con niñez y adolescencia, conocer las rutas de derivación en casos de riesgo o vulneración de derechos, es imprescindible para lograr una protección integral, por tales motivos, en este apartado se presentan algunas situaciones que pueden develar el nivel de importancia que se le da a este tema en los países participantes de esta investigación.

En Guatemala, el documento Consideraciones básicas para la articulación de un Sistema Nacional de Protección y Garantía de Derechos de Niñez y Adolescencia establece que:

El recurso humano que se desempeña tanto en el sector público como en organizaciones sociales debe tener pleno conocimiento de la realidad que enfrentan las y los NNA, sus familias y comunidades, además, debemos estar formados, capacitados y actualizados en el enfoque basado en derechos, en la protección y garantía integral de los mismos. (CIPRODENI, 2018, p. 4)

Por lo tanto, se asegura que la formación y capacitación específica (sea) importante y necesaria en la atención de un grupo tan vulnerable como lo es la niñez y adolescencia.

Para las organizaciones no gubernamentales principalmente extranjeras, la formación o capacitación en temas relacionados, es una práctica sistematizada y reconocida, en virtud de contar recursos profesionales y técnicos, especializados (ver capítulo 7). En el caso de una ONG internacional en Guatemala “cada área planifica procesos de formación para el personal, cada dos meses o más frecuentes y se mantiene una formación constante” (Coordinadora, ONG, Guatemala, 2019). Al respecto, otro participante considera que:

Las ONGs y sociedad civil, tienen más y mejor propuesta de capacitación. Ellos están en un constante proceso de capacitación, sin embargo, no conocen como es que trabaja la institucionalidad pública, la protección es algo que el Estado debe dar, pero si no conocen lo que brindan las instituciones gubernamentales, no pueden pedir ni exigir la protección, entonces creo que tienen esa línea de desconocimiento

de qué es lo que hacemos nosotros, los marcos normativos de las entidades que conforman el Estado. (Funcionario, Organismo gubernamental, Guatemala)

Una de las personas participantes de esta investigación indica respecto a la formación del personal que labora en las organizaciones no gubernamentales, “la formación es un poco mayor, porque tienen la posibilidad de viáticos, formación en el extranjero, intercambios y por eso tiene mayor competencia, sensibilidad y capacidad, porque la academia hace transformaciones” (Funcionario, Institución de Gobierno, Guatemala)

En el año 2003, cuando se le da vida a la Ley de Protección Integral a la Niñez y Adolescencia en Guatemala, nace por medio de la ley, la obligación de contar con personal especializado en la materia, al respecto un funcionario público opina:

en el año 2003 la ley entra en vigencia ¡punto! Personal especializado. No tiene un proceso para poder iniciar el fortalecimiento, sino, entra y lo que hace es: hoy en la noche tenemos Código de menores, mañana tenemos Ley de Protección Integral,

“ahora somos especializados por decreto” y eso lo hizo la ley, porque la ley dijo: serán juzgados especializados, unidades especializadas, PDH especializada, Ministerio Público especializado, Defensa Pública especializada, Policía Nacional Civil especializada, pero ese trabajo no se hizo y el que se hizo, se hizo “haciendo como que hago”, pero no se especializó, no hubo un proceso y no participó la academia, la academia se quedó afuera(...) (Funcionario, Organismo gubernamental, Guatemala, 2019)

A raíz de eso, indirectamente la responsabilidad de especializar al personal que trabaja en niñez y adolescencia quedó a manos de cada institución; es así como la Escuela de Estudios Judiciales del Organismo Judicial, la Unidad de Capacitación del Ministerio Público y la Unidad de Desarrollo de Personal de la Procuraduría General de la Nación implementan procesos de formación en el marco del desempeño de las diferentes áreas y temas específicos que involucran la atención y protección a la niñez y adolescencia.

En la Secretaría de Bienestar Social de Guatemala, por ejemplo, realizan

capacitaciones en atención a la primera infancia con diplomados para niñeras, maestras y directoras de los Centros de Atención Integral –CAI– que ofrecen servicios de guardería infantil. También capacitaciones específicas en temas de adicciones para el abordaje con los adolescentes, en el nuevo programa de Protección Especial Residencial (Secretaría de Bienestar Social, 2020); en la Escuela de Estudios Judiciales del Organismo Judicial, han formado jueces especializados en niñez y adolescencia, a través de un catálogo de cursos en el tema (Organismo Judicial, 2020).

El Consejo Nacional de Adopciones –CNA– estableció los Estándares de calidad para la atención de niños, niñas y adolescentes en entidades de abrigo y de protección el cual refiere que:

Un mínimo de doce temas debe ser abordados en el entrenamiento anual de todo el personal de las entidades de abrigo temporal. El entrenamiento debe ser impartido por profesionales e instituciones calificadas en cada área temática. El personal debe recibir su certificación o constancia de participación y/o aprobación del curso. Copia de estos documentos debe estar en

el expediente del personal y estar a disposición del CNA y sus socios en el momento de la supervisión. Los temas de entrenamiento deben estar dirigidos al mejoramiento del cuidado de NNA, sus edades y necesidades específicas y el programa de atención residencial que se ofrezca –NNA con VIH/sida, con síndrome de Down, parálisis cerebral, autismo, niños y niñas de la calle, víctimas de maltrato y violación, síndrome de abandono, adolescentes madres, adicciones y otros-. (CNA, 2010, p. 98)

El CNA es el que debe supervisar el funcionamiento en coordinación con la Secretaría de Bienestar Social, La Procuraduría General de la Nación, el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social y el Ministerio de Educación pueden dar acompañamiento en las supervisiones.

Por otro lado, en Honduras históricamente el sistema de protección de la niñez no ha dado prioridad a la necesidad de contar con trabajadores con formación especializada en niñez y adolescencia. Un estudio realizado en 2003 identificó que el 62% del personal del Instituto Hondureño de la Niñez y la Familia (IHNFA), institución rectora del sistema de

protección entre 1998 y 2013, no estaba capacitado y se dedicaba a labores operativas, mientras que solo el 8% de la institución tenía formación universitaria. En el año 2011, otro estudio detectó que “el personal laborante en el IHNFA, con raras excepciones corresponde a los requerimientos de preparación y capacidad adecuados al desempeño de los puestos” (Decreto Ejecutivo PCM 26-2014, p. 2).

Lo anterior fue parte de la justificación para que el Gobierno de Honduras en el año 2013, iniciara un proceso de reforma al sistema de protección, cuyo cambio más evidente fue la disolución del IHNFA, y la creación de la Dirección de Niñez, Adolescencia y Familia (DINAF); nueva instancia encargada del sistema de protección de la niñez en Honduras que, a diferencia del IHNFA, no tiene autonomía, y se convierte en un organismo desconcentrado, es decir, subordinado a la Secretaría de Desarrollo e Inclusión Social (SEDIS).

Debido a los cambios institucionales, administrativos y presupuestarios realizados en el marco de esta reforma al sistema de protección, la nueva estructura planteó sobre la mesa la demanda de contar con profesionales formados en áreas especializadas para trabajar conforme a las necesidades de

este nuevo enfoque en el sistema de protección (Santos, 2017). En este sentido, uno de los avances más significativos identificados durante el período transcurrido fue la creación, por parte de la Universidad Nacional Autónoma de Honduras (UNAH), de un posgrado con nivel de maestría en Protección de la Infancia y Justicia Juvenil.

Alcance de la formación del personal que trabaja en la atención de niñas, niños y adolescentes

Los Estados han tomado acciones como parte de las obligaciones con la niñez y adolescencia. Se han implementado leyes y políticas que establecen la importancia de atención especializada en las diferentes instituciones del Sistema de Protección en cada país, de manera que, el propósito principal de este apartado es conocer acerca de la situación de la formación profesional del personal que labora en los sistemas de protección de NNA en los países participantes.

Respecto a esto, al preguntar referente a la formación y capacitación del recurso humano que labora en las instituciones que

brindan servicios de protección a la niñez y adolescencia, un participante respondió:

Actualmente puedo decir que existe capital humano especializado en temas de Derechos de la Niñez y Adolescencia en comparación a hace 20 años atrás, pero todavía hay mucho camino por recorrer, es por ello que de forma personal creo que es importante que toda persona que se encuentra laborando en el tema de niñez y adolescencia, debe involucrarse de lleno a la academia y transmitir de manera más directa ese conocimiento a las nuevas generaciones, porque aunque hay que reconocer que hubo un avance, este es más de carácter teórico, entonces viene la pregunta ¿Qué hacemos con tanto conocimiento teórico si no lo aplicamos? (Funcionario, Organismo gubernamental, Guatemala)

El entrevistado resalta la importancia que tiene la relación teoría-práctica puesto que no debe dissociarse una de otra.

Los hogares de abrigo y protección temporal constituyen parte de la

institucionalidad en los sistemas de protección a la niñez y adolescencia en los países participantes, existen públicos, privados y mixtos.

En Guatemala, los hogares de Abrigo y Protección deben cumplir con los requisitos mínimos que establece el Consejo Nacional de Adopciones. El personal profesional necesario según el estándar establecido debe ser un equipo multidisciplinario.

El personal profesional debe estar integrado en un equipo multidisciplinario, de los cuales tres de sus miembros deben operar en horario completo dentro de la entidad de abrigo temporal: psicóloga/o, trabajador/a social y pedagoga/o. El resto pueden hacerlo a través de asesorías, siempre y cuando el número de NNA no sobrepase los 20, se cumpla con el seguimiento adecuado para cada uno y se den reuniones para intercambio de criterios y evaluación. (CNA, 2010, pp. 92-93)

En este sentido, el Consejo Nacional de Adopciones valora el impacto de contar con personal profesional para tratar cada una de las necesidades que se presenten con los niños, niñas y adolescentes.

En el caso de República Dominicana los hogares de paso en su mayoría son dirigidos por educadores, "La idea de esto fue que, como yo soy miembro de una iglesia cristiana evangélica, y como además de eso estudie educación". (Director, ONG, República Dominicana)

Según la presente investigación en República Dominicana, el personal que labora en estos hogares varía, dependiendo de las necesidades que presenten los NNA, la visión, misión y fines de la organización. Entre los principales están encargados de niños o cuidadores, cocineras, personal de limpieza, encargada del centro, psicólogos y educadores.

En cuanto a los roles profesionales, cada uno identificó sus principales funciones dentro del hogar.

Bueno yo soy trabajadora social aquí, llevo el área socio familiar, soy encargada de área, mi trabajo en esta institución es todo lo que tiene que ver con el ingreso y seguimiento a las familias, el ingreso de las niñas en el hogar, toda el área médica legal y también hasta cierto punto, psicológica, no porque yo dé terapia, porque tenemos una psicóloga, sino porque se trabaja en conjunto, con la realidad que

se observa en la casa y el comportamiento de las niñas acá y lo que se persigue en las terapias. (Trabajadora social, ONG, República Dominicana)

En la investigación realizada se evidenció que algunas personas cumplen funciones dentro del hogar, sin haber culminado sus estudios académicos.

Bueno... La función que ahora mismo yo tengo es cuidar al niño, es una función donde hay que estar pendiente de los niños, cómo se manejan, cómo se comportan, como hago prácticamente. Como siempre, tienen que estar estable, primordialmente número uno, si tuve una carrera en cuidador de niños la hice en lo laboral y aparte de eso, siempre fui mamá pequeña porque siempre cuidaba de mis hermanos y siempre me he quedado con ese amor y ese entusiasmo de cuidar niños. Después de que yo hice el curso, ahora vuelvo a la escuela de nuevo a terminar porque me gustaría terminar mi carrera de enfermera. Todavía estoy haciendo el tercero (Cuidadora, ONG, República Dominicana)

Al respecto se valora la experiencia y vocación, sin embargo, no se descarta la necesidad de la formación académica y capacitaciones constantes de actualización que propician mejores prácticas laborales y toma de decisiones en cuanto a los derechos de la niñez y adolescencia.

Instituciones de Policía.

Las instituciones policiales están relacionadas directamente con la seguridad, en cada país estas instituciones han realizado esfuerzos por incluir dentro de la formación policial capacitaciones para tener una atención especializada atendiendo principalmente al interés superior del niño. Sin embargo, como la mayoría de los esfuerzos, se queda demasiado corto para lograr un impacto real en la protección y resguardo de los NNA respetando y cumpliendo los derechos que poseen como seres humanos.

En Guatemala, la Dirección General de la Policía Nacional Civil, como parte de la Subdirección General de Prevención del Delito, establece el Departamento Especializado en Niñez y Adolescencia (DENA)

En DENA central hay 11 agentes y 1 inspector, quienes se encargan de capacitar a las Delegaciones

de Prevención del Delito de cada comisaría en el departamento de Guatemala también son los encargados de brindar apoyo y asesoría para resolver casos sobre el actuar policial cuando están involucrados niños, niñas y adolescentes.

Los elementos policiales que integran DENA central fueron capacitados principalmente por el Instituto de Enseñanza para el Desarrollo Sostenible (EPADES) y en menor proporción por la Procuraduría General de la Nación (PGN). Ellos a su vez, luego de haber sido capacitados, convocan a las Delegaciones de Prevención del Delito de las comisarías y departamentales para replicar el conocimiento y cada delegación tiene la obligación de transmitir la información y el conocimiento a cada agente policial (Trabajador, Organismo gubernamental, Guatemala).

Las capacitaciones giran en torno a los Protocolos de Actuación Policial en Procedimientos donde se involucran Niñas, Niños y Adolescentes, los cuales son tres:

1. Protocolo de Actuación Policial de Protección de casos de Amenaza o violación a los Derechos Humanos de NNA.

2. Protocolo de Actuación policial con adolescentes que se encuentran flagrantemente cometiendo delitos o faltas
3. Protocolo de Actuación Policial en casos de Niñas, Niños y Adolescentes desaparecidos y/o sustraídos.

“Las capacitaciones empiezan a partir de mayo y no hay un intervalo de tiempo establecido entre una capacitación y otra. En el 2019 se capacitaron un total de 3461 elementos policiales” (Empleado, Organismo gubernamental, Guatemala 2019).

Por otro lado, en El Salvador es UNICEF quien toma el papel de fortalecer a la Policía Nacional Civil en temas de niñez y adolescencia. En dicho país el tema que se está impulsando es para prevenir todo tipo de vulneración de derechos que tienen lugar en las Tecnologías de Información y Comunicación – TICs- por medio de los Centros de Atención a Niñez víctima en Crisis –CENI-

Para esto el personal policial fue capacitado según lo indica la Policía Nacional Civil: “La Policía ha contado con el apoyo de UNICEF (...) para la adecuación, reestructuración y equipamiento de estos Centros, así como en la formación especializada del personal que brindará los servicios de atención a los usuarios

de los servicios” (Gobierno de El Salvador, 2016). Sin embargo, de estos centros de atención, no se tiene información actualizada respecto a su funcionamiento y resultados obtenidos.

En cuanto a Honduras, en una de las entrevistas realizadas para esta investigación, oficiales de policía expresaron su inconformidad en relación con la débil formación recibida por parte de la Dirección de Niñez Adolescencia y Familia -DINAF—la cual es vista como un referente en materia de fortalecimiento de capacidades— para atender casos de NNA.

DINAF ha dado una guía, pero en esa guía, es una guía general, pero no le dice al policía, ni a la policía cual es el tratamiento idóneo que debemos tener, para poder atender a los niños y las niñas, nosotros tenemos una idea de cómo hacerlo, porque por años lo hemos hecho, pero no tenemos unos pasos a seguir. (Trabajador, Organismo gubernamental, Honduras)

Mientras que, la Policía Nacional de República Dominicana, cuenta con un organismo dentro de la Dirección Central de prevención llamado: Policía de Niños, Niñas y

Adolescentes, esta es la encargada de velar porque se cumplan los derechos de los NNA que se presume hayan participado en hechos delictivos (Policía Nacional, República Dominicana).

El manual de funciones de la Policía Nacional de República Dominicana establece una serie de funciones dentro de las cuales está: “Disponer y velar por la capacitación continua de los miembros de la Dirección Especializada en Niños, Niñas y Adolescentes, a fin de mantenerlos actualizados para así lograr mayor eficiencia en el servicio” (Policía Nacional de República Dominicana, 2019, p. 114).

Al respecto de la formación en temas de niñez y adolescencia de la Policía Nacional, en el año 2006, UNICEF desarrolló la Guía para la Policía Nacional sobre Derechos de la Niñez. La guía está dirigida a facilitadores que serán los encargados de transmitir los conocimientos a los elementos policiales para que el trabajo que involucre a la niñez y adolescencia se lleve a cabo de mejor manera.

La guía antes mencionada cuenta con cuatro módulos que son:

- I. Nuestra identidad como policías.
- II. Quiénes son los niños, niñas y adolescentes.

III. Los derechos de niños, niñas y adolescentes.

IV. La explotación sexual comercial de niños, niñas y adolescentes

Cada uno de los módulos posee entre 3 y 4 temas relacionados, la guía cuenta con una serie de actividades que permiten un proceso de aprendizaje dinámico. En el anexo 4 se presenta una tabla con los contenidos de cada módulo

Retos y desafíos en la profesionalización las personas que trabajan en el sistema de protección

Los retos y desafíos para la profesionalización especializada del personal en los sistemas de protección especial y social son muy grandes, empezando por lo financiero.

En Guatemala, las instituciones del Ejecutivo, no tienen presupuesto específico destinado para capacitación de todo su personal, mientras el Sistema de Justicia, está más fortalecido en este ámbito, tal es el caso del Organismo Judicial a través de la Escuela de Estudios Judiciales que para efectos de cumplir con

la política de protección especial, tienen definida un área específica de especialización, para mejorar las competencias del recurso humano con su programa de formación, para jueces, magistrados, funcionarios y empleados del organismo judicial.

Por muchos años la formación se asumió por la escuela de estudios judiciales, los jueces comenzaron a formarse por una malla curricular que incluye niñez y adolescencia. Cuando los jueces reciben la formación en la escuela, los jueces ya pasaron por la academia, que es la primera que ha fallado. (Funcionario, Organismo gubernamental, Guatemala)

Otro aspecto es la movilización del personal hacia otras instituciones u organizaciones, lo cual puede constituirse en pérdida de las capacidades adquiridas, tanto en formación como en experiencia, en este sentido a manera de ejemplo, el personal no presupuestado que labora para áreas de niñez en la Procuraduría General de la Nación y está contratado bajo renglones de gasto público, -contratación por servicios prestados- tienen un alto índice de rotación, ya que no existe estabilidad laboral (Procuraduría General de la Nación, 2019).

En El Salvador, el principal desafío por parte de la Escuela de Formación en Derechos de Niñez y Adolescencia es capacitar a los funcionarios públicos según las competencias específicas demandadas por el puesto de trabajo y así poder impactar en el desempeño de sus procesos en beneficio de los niños, niñas y adolescentes, pero implicaría un presupuesto elevado y continuo el cual debería cubrir el Estado.

En Honduras algunos de los principales desafíos identificados en la literatura en materia de profesionalización, son: 1) la necesidad de establecer un programa sistemático de capacitación por parte de la DINAF entre el personal que desempeña funciones de protección y restitución de derechos (Oficina Internacional de los Derechos del Niño, s.f.); 2) crear instalaciones destinadas a la formación permanente del personal de la DINAF y de ONGs que trabajan con niñez y adolescencia; 3) focalizar los entrenamientos en áreas específicas como intervención, prevención de revictimización, conocimiento y apropiación de los programas al alcance, ética (Oficina Internacional de los Derechos del Niño, s.f.); 4) establecer alianzas entre el sector público y privado con el mundo académico, de modo que los trabajadores del sistema puedan estar actualizados en las

discusiones legales, psicológicas y sociales más recientes en materia de atención a la niñez y adolescencia.

En República Dominicana, según la etnografía institucional realizada al Consejo Nacional para la Niñez y la Adolescencia (CONANI); Hospitales; ONG; Instancias Especializadas del Poder Judicial: Procuraduría General de la República; Fiscalía del Distrito Nacional; Fiscalía Provincia Santo Domingo; Tribunales de Niños, Niñas y Adolescentes; y Líneas de Denuncia, se identificó que las capacitaciones (cursos y talleres) en temas de niñez y adolescencia han sido ocasionales con una frecuencia y estructura irregular, además de ello, “la situación con respecto a la capacitación se agrava, debido a que no existen instancias que den seguimiento a las capacitaciones impartidas y que garanticen que las personas seleccionadas cumplan con los requisitos mínimos para la capacitación” (Parada, 2011, pp. 16-39). Por lo que se hace necesario un sistema de capacitaciones constantes que permitan el óptimo funcionamiento de las instituciones correspondientes al Sistema de Protección de la niñez y adolescencia.

Otro gran reto a nivel general es que la academia tome su papel dentro de esta problemática

e incluya dentro de las mallas curriculares formación en derechos humanos de la niñez y adolescencia principalmente en las carreras que en sus líneas de trabajo se encuentra este sector poblacional. Los programas de extensión deberían incluir formación para los y las egresadas de las unidades académicas en estos temas y lograr una reestructuración en la formación del personal que trabaja para la niñez y adolescencia.

Discusión

Al analizar los distintos resultados obtenidos producto de esta investigación, se identificaron factores, en materia de formación profesional, que obstaculizan y algunos que benefician la protección de los niños en los sistemas de protección de cada país.

Entre los factores en materia de profesionalización que benefician y propician la protección de los derechos de los niños, niñas y adolescentes están: la implementación de unidades de capacitación del personal en las instituciones y organizaciones pertenecientes a los sistemas de protección, tales como la Unidad de Capacitación del Ministerio Público, Escuela de Estudios judiciales del Organismo Judicial en Guatemala, la Unidad de Desarrollo del Personal

de la Procuraduría General de la Nación; la Escuela de Formación de Derechos en Niñez y Adolescencia en El Salvador, los cuales hacen posible una capacitación adicional a la que los profesionales ya poseen y les permite tener una perspectiva de derechos en su actuar profesional y la cotidianidad de sus labores.

Asimismo, en las instituciones policiales, siendo de gran implicación en la protección de la niñez y adolescencia, han implementado programas de atención específicos y algunos de los elementos han sido capacitados tomando como base legal principalmente la Convención de los Derechos del Niño y las legislaciones nacionales de cada uno de los países en los que intervienen, con el fin de que el conocimiento se replique en todos los que integran la policía. El apoyo financiero proviene principalmente de organizaciones no gubernamentales e internacionales como UNICEF, Plan Internacional, entre otros.

Algunos reglamentos internos de las instituciones y organizaciones también han considerado la importancia de la formación profesional y requieren estudios a nivel universitario como en el caso de Trabajo Social, Psicología y Derecho. Esto eleva los estándares en los perfiles de ingreso a las instituciones de protección.

En contraposición, los factores que obstaculizan son aún más fuertes y condicionantes, en el caso de la profesionalización para la atención de este grupo poblacional es deficiente, además que es de difícil acceso, en la Universidad de San Carlos (Universidad Estatal en Guatemala) se establece una serie de exámenes de admisión, dichos exámenes excluyen del acceso a la educación superior, a muchos jóvenes aspirantes.

Introduciéndonos en la formación de las carreras como Trabajo Social, Psicología, Ciencias jurídicas o Humanidades, en las universidades de los cuatro países participantes de esta investigación se analizó que la incorporación de cursos relacionados a la niñez, adolescencia o familia es escasa. Los pensum de estudios no contemplan cursos que aborden de manera especializada e integral los temas de niñez y adolescencia. Por lo tanto, al momento de ejercer profesionalmente en esta área de trabajo, surge la necesidad de capacitación adicional que algunas veces es cubierta por la institución y otras debe ser sujeta a las capacidades adquisitivas de los profesionales, para optar a maestrías o cursos de especialización de manera privada.

Lo serio de la situación es que se asume que, al cursar una carrera

a nivel universitario, los egresados tienen todas las herramientas y capacidades para abordar la protección a la niñez y adolescencia con total profesionalidad, cuando en la realidad no es así, pero el problema no es personal, sino global. No se han logrado concretar en las acciones que son necesarias para cumplir objetivamente con los mandatos legales en la materia. Los niños, niñas y adolescentes aún sufren en gran medida las consecuencias de decisiones que no son tomadas por ellos mismos.

La influencia que tiene la formación en la vida de los niños, niñas y adolescentes es increíblemente grande. Una mala decisión por ignorancia de algún juez, una mala recomendación de un psicólogo o trabajador social puede condicionar una vida entera. De las decisiones que se toman en las fiscalías, procuraduría, las salas, juzgados de niñez y juzgados de adolescentes en conflicto con la ley penal, depende el presente y futuro de cada niño, niña y adolescente. Estas decisiones pueden perjudicar seriamente la vida de un menor que ha sido golpeado por no tener una familia funcional o porque el Estado lo ha desprotegido socialmente y además de ello, en las instituciones que deben protegerlo, lo desprotegen por falta de conocimiento. Esto no debe ser aceptable de ninguna manera.

Si bien es cierto que se han tomado algunas medidas por los Estados para proteger los derechos de los NNA, esto no ha sido suficiente.

Por lo anterior se recomienda a los Estados, priorizar las necesidades y carencias por las que atraviesan los niños, las niñas y los adolescentes y tomar acciones congruentes que impacten positivamente este grupo poblacional, tomando en cuenta que es una inversión en el ejercicio de las libertades y derechos que como seres humanos poseen. Es necesario que la inversión pública en niñez y adolescencia sea suficiente para cubrir y garantizar todos sus derechos.

Se recomienda a las instituciones incluir en sus planificaciones la formación y capacitación en temas de niñez y adolescencia desde el enfoque de la pedagogía crítica, ya que cada persona que tiene el contacto con un menor, debe estar capacitado para atenderlo con sensibilidad, responsabilidad y ética; y aquí se valora los aportes de organizaciones no gubernamentales nacionales y extranjeras en abrir espacios de capacitación y realizar intercambios con las instituciones del gobierno para unificar esfuerzos y optimizar recursos.

Por último, pero no menos importante, la academia debe tomar responsabilidad sobre la

actualización de los pensum de estudios acorde a las realidades nacionales, ya que su cercanía con las problemáticas sociales por medio de los programas de investigación facilita la comprensión de la misma, pero también además de comprenderla, debe tomar conciencia del contexto social que demanda la profesionalización en temas de niñez y adolescencia para las carreras objeto de este estudio. Así también, los profesionales deben estar conscientes de la calidad de profesionales que necesitan ser para atender las necesidades y requerimientos del grupo vulnerable al que atienden, capacitarse en la medida que les sea posible y buscar esas oportunidades de mejora continua.

Bibliografía

- CIPRODENI. (2018). *Consideraciones básicas para la articulación de un Sistema Nacional de Protección y Garantía de Derechos de Niñez y Adolescencia*. Guatemala.
- CNA. (2010). *Estándares de calidad para la atención de niños, niñas y adolescentes en entidades de abrigo temporal*. Guatemala.
- Consejo Nacional de la Niñez y de la Adolescencia. (2020). *Informe Juntas de Protección de la Niñez y de la Adolescencia enero-abril 2020*.

- El Salvador: Sistema de Información de Denuncias, Departamento de Información. <http://app.conna.gob.sv/sinaes/busqueda.html?t=-2>
- Consejo Nacional para la Niñez y la Adolescencia -CONANI-. (2020). *Informe de las "Principales Operaciones Estadísticas producidas por las áreas que conforman el Consejo Nacional para la Niñez y la Adolescencia (CONANI), correspondiente al año 2019"*. República Dominicana: CONANI. http://conani.gob.do/transparencia/wp-admin/admin-ajax.php?juwpfi-admin=false&action=wpfd&task=file.download&wpfd_category_id=222&wpfd_file_id=7233&token=827ca6e998acaf211b60a901f160f837&preview=1
- Decreto Ejecutivo PCM 26-2014. (2014). *Diario Oficial La Gaceta*. Honduras. <http://extwprlegs1.fao.org/docs/pdf/hon138149.pdf>
- Diago Franco, F. E. (2013). De la visión a la acción. Declaración Mundial sobre la Educación Superior. Punto de Vista.
- Escuela de Ciencias Psicológicas. (2019). *Mallas curriculares Unidad de Planificación*. http://psicologia.usac.edu.gt/?page_id=139296/#malla
- Escuela de Formación en Derechos de la Niñez y Adolescencia. (2019). *Calendario de cursos y diplomados 2019*. Instituto Salvadoreño Para el Desarrollo Integral de la Niñez y Adolescencia.
- Escuela de Trabajo Social USAC. (2018). *Hoja pensum 2010 Modelo por Competencias Profesionales*. Guatemala.
- Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales. (2020). *Pensum de Estudio*. Universidad de San Carlos de Guatemala: <http://derecho.usac.edu.gt/pensum/>
- Gallardo, H., Carosio, A., Pérez Almeida, G., Gamboa, T., Hernández, D., & Guillén, M. (2011). *Los derechos humanos desde el enfoque crítico: Reflexiones para el abordaje de la realidad venezolana y latinoamericana*. Fundación Juan Vives Suriá.
- Gobierno de El Salvador. (21 de Julio de 2016). *Autoridades policiales inauguran oficina para la atención de la niñez y adolescencia* Ministerio de Justicia y Seguridad Pública. <http://www.pnc.gob.sv/portal/page/portal/informativo/novedades/noticias/Autoridades%20policiales%20inauguran%20oficina%20para%20la%20atenci%20F3n%20de#.XvoXLSHkJIV>
- ICEFI. (08 de Noviembre de 2019). *La fiscalización de la IPNA será facilitada a través de la nueva herramienta fiscal del Icefi* Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales. <https://www.icefi.org/noticias/la-fiscalizacion-de-la-ipna-sera-facilitada-traves-de-la-nueva-herramienta-fiscal-del-icefi>
- Instituto Nacional de Estadística Guatemala. (2018). *Estadísticas por*

- tema.: <https://www.ine.gob.gt/ine/portal-estadistico-1-0/>
- Magendzo, A. (2003). *Pedagogía crítica y educación en derechos humanos*. Revista de pedagogía crítica (págs. 19-27).
- Martínez Miguélez, M. (2007). *Conceptualización de la Transdisciplinariedad*. (C. d. Públicas, Ed.) Polis Revista Latinoamericana.
- Ministerio de Economía, DIGESTYC, UNFPA, CELADE. (2009). *Estimaciones y Proyecciones de población 1950-2050*.
- Observatorio de la Violencia, Instituto Universitario en Democracia Paz y Seguridad, Policía Nacional Honduras, Ministerio Público. (2019). *Boletín enero - diciembre 2018*. Honduras: Universidad Nacional Autónoma de Honduras. <https://iudpas.unah.edu.hn/observatorio-de-la-violencia/boletines-del-observatorio-2/boletines-nacionales>
- Oficina Internacional de los Derechos del Niño. (s.f.). *Informe del mapeo del sistema de protección de la niñez y adolescencia en Honduras*. Tegucigalpa, Honduras: UNICEF, Global Affairs, Canadá.
- Ordoñez Peñalongo, J. (2002). Pedagogía crítica y educación superior. En *Revista Educación* (págs. 185-196). Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal.
- Organismo Judicial. (2020). *Educación a distancia del Organismo Judicial*. Escuela de Estudios Judiciales: <http://www.oj.gob.gt/edoaj/course/index.php>
- Parada, H. (marzo de 2011). *Prácticas Institucionales en el Sistema de Protección de Niños, Niñas y Adolescentes: Etnografía Institucional*. Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, UNICEF
- Parada, H. (2011). *Prácticas Institucionales en el Sistema de Protección de Niños, Niñas y Adolescentes: Etnografía Institucional*. República Dominicana: Fondo de Naciones Unidas para la Infancia.
- Policía Nacional de República Dominicana. (2019). *Manual de Organización y funciones, Policía Nacional*.
- Procuraduría General de la Nación. (2019). *Plan Operativo Anual 2020*. Guatemala.
- Santos, D. M. (2017). *Subsistema de protección especial de derechos de niñas, niños y adolescentes: marco conceptual y de funcionamiento, Honduras*. Informe institucional, Dirección de Niñez, Adolescencia y Familia, Tegucigalpa, Honduras. Indédito.
- Secretaría de Bienestar Social. (2020). *Programas*. <https://www.sbs.gob.gt/>

UNESCO. (1998). *Declaración mundial sobre la educación superior en el siglo XXI: Visión y Acción*. Educación Superior y Sociedad.

UNICEF. (2006). *Guía para la Policía Nacional sobre Derechos de la Niñez*. Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, República Dominicana: https://www.unicef.org/republicadominicana/Guia_PN_Derechos_Ninez2.pdf

Anexos

Anexo 10.1. Carrera y asignaturas relacionadas a niñez, adolescencia y familia en Guatemala

No.	Carrera	Nivel	Asignatura
Área: Humanidades / Público			
1	Profesorado en Pedagogía y Tecnología de la Información y Comunicación	Pregrado	Psicología del Adolescente
2	Profesorado en Pedagogía y Técnico en Administración Educativa	Pregrado	Psicología del Adolescente
3	Profesorado en Enseñanza Media en Pedagogía, Ciencias Sociales y Formación Ciudadana	Pregrado	Psicología del Adolescente Derechos Humanos I Derechos Humanos II
4	Profesorado en Enseñanza Media en Pedagogía y Técnico en Investigación Educativa	Pregrado	Psicología del Adolescente
5	Profesorado en Enseñanza Media en Pedagogía y Educación Intercultural	Pregrado	Psicología del Adolescente Derechos Humanos I Derechos Humanos II
6	Profesorado en Enseñanza Media en Pedagogía y Ciencias Naturales con Orientación Ambiental	Pregrado	Psicología del Adolescente
7	Licenciatura en Derechos Humanos	Grado	Derechos Humanos III Derechos Civiles, Políticos, Económicos, sociales y Culturales Derechos Humanos IV Derechos de la niñez, adolescencia y tercera Edad
Área: Ciencias Psicológicas			
8	PEM en Psicología	Pregrado	Teorías del desarrollo infantil y del adolescente
9	Terapia del lenguaje	Pregrado	Teorías del desarrollo infantil y del adolescente
10	Educación especial	Pregrado	Teorías del desarrollo infantil y del adolescente
11	Orientación Vocacional y laboral	Pregrado	Teorías del desarrollo infantil y del adolescente Desarrollo del niño
12	Licenciaturas en Psicología rediseño 2010-2014 (Clínica, Clínica educativa, Social comunitaria)	Grado	Teorías de desarrollo Infantil y del adolescente Psicopatología infantil y del adolescente
Área: Ciencias Jurídicas y Sociales / Público y privado			
13	Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales	Grado	Derecho civil I
Área: Trabajo Social /Público y privado			
14	Técnico en Gestión Social para la atención de la	Pregrado	Sociología de la niñez guatemalteca

	primera infancia			<p>Investigación Social de la niñez y la comunidad</p> <p>Pedagogía del desarrollo integral de la infancia</p> <p>Situación de Derechos de la niñez guatemalteca</p> <p>Desarrollo evolutivo del niño de 0 a 6 años</p> <p>Marco jurídico de Protección de la Niñez y enfoque de Derechos</p> <p>Factores Socioeconómicos y Étnicos Culturales del Desarrollo Infantil</p> <p>Neurociencias y Desarrollo infantil</p> <p>Práctica Atención Integral de la Infancia</p> <p>Estrategias de Trabajo con la Familia y la Comunidad</p>
15	Licenciatura en Trabajo Social	Grado		<p>Pre-especialización 1 niñez y adolescencia (o Gestión de Riesgo)</p> <p>Pre-especialización 2 niñez y adolescencia (o Gestión de Riesgo)</p> <p>Pre-especialización 3 niñez y adolescencia (o Gestión de Riesgo)</p> <p>Trabajo Social Individual y Familiar I</p> <p>Trabajo Social Individual y Familiar II</p>
16	Enfoque Social en la Atención de la Niñez y Adolescencia desde el Sistema de Justicia	Especialización a nivel de postgrado		<p>Situación Social de la Niñez y Adolescencia en Guatemala</p> <p>Marco Jurídico de Protección de la Niñez y Adolescencia</p> <p>Atención a la Niñez y Adolescencia desde el Sistema de Justicia</p> <p>Sistemas de Protección Social de la Niñez y la Adolescencia</p>
Área: Ciencias Sociales /Privada				
17	Maestría en Derechos Humanos	Postgrado		<p>Democracia y Desarrollo de los Derechos de la Niñez y Adolescencia</p>
18	Maestría en Psicopedagogía	Postgrado		<p>Orientación Psicoeducativa Familiar y Comunitaria</p>
19	Maestría en Gestión del Desarrollo de la Niñez y la Adolescencia	Postgrado		<p>Sociología de la niñez y la adolescencia y modelos de desarrollo</p> <p>Derechos de la niñez y la adolescencia</p> <p>Psicología del desarrollo mental y conductual del niño y el adolescente</p> <p>Seminario I: Ciudadanía y protagonismo de la niñez y adolescencia en diversidad cultural</p> <p>Situación y prevención de riesgos en la niñez y la adolescencia</p> <p>Seminario II: Intervenciones en situaciones de la niñez y la adolescencia</p> <p>Descentralización, desarrollo local y políticas de la niñez y adolescencia</p> <p>Seminario III: Políticas sobre niñez y adolescencia en América Latina, estudio de casos.</p>

Fuente: Elaboración propia en planes de estudio de universidades públicas y privadas de la región

Anexo 10.2. Asignaturas relacionadas con niñez, adolescencia o familia por carrera en Honduras

No.	Carrera	Asignatura
1	Psicología	Psicología Evolutiva I
		Psicología Evolutiva II
		Psicología Evolutiva III
		Psicología del Desarrollo
2	Pedagogía	Psicología del Desarrollo
3	Gerencia y Desarrollo Social	
4	Derecho	Derecho de Familia
		Derecho Humano y Humanitario
		Derecho Niñez, Adolescente, Mujer
		Personas y Familia
		Derechos de la Niñez y la Mujer
5	Desarrollo Local <i>la educación superior</i>	Educación Familiar y Desarrollo Sustentable
6	Protección de la Infancia y Justicia Juvenil (posgrado)	Sistema público de protección y responsabilidad civil de menores
		Sistema individual de protección de menores
		Desarrollo afectivo y social en la infancia y trastornos infantiles y juveniles
		Intervención social con menores en situación de riesgo
		Aspectos jurídicos de la adopción nacional e internacional
		Intervención con menores en régimen de adopción nacional e internacional
		Derecho Penal de menores
		Proceso penal de menores
		Sistema de ejecución de medidas
		Delincuencia juvenil
		El menor como víctima
Menores y toxicomanías		

Fuente: Elaboración propia en planes de estudio de universidades públicas y privadas de la región

Anexo 10.3. Oferta de Educación Superior relacionada a niñez, adolescencia y familia en República Dominicana

Humanidades y Ciencias jurídicas Educación Pública / Privada		
No.	Carrera	Asignatura
1	Psicología	Desarrollo infantil y adolescente
2	Derecho	Derecho De Familia I Derecho De Familia II Regímenes Matrimoniales
3	Trabajo Social	Trabajo social familiar
Humanidades educación Pública		
No.	Carrera	Asignatura
4	Psicología mención Psicología del Clínica	Desarrollo infantil y adolescente
5	Psicología mención Psicología del Desarrollo	
6	Psicología mención Psicología Escolar	
7	Psicología mención Psicología Social	
8	Lic. En educación básica	
9	Lic. Educación de la Administración y Supervisión Escolar	
10	Licenciatura en educación inicial	
11	Lic. En Educación mención Orientación	
12	Lic. En Educación mención Socio-Comunitaria	
13	Lic. En Educación Preescolar y Primaria	
14	Profesorado en Educación básica	
15	Técnico en Educación Inicial	
Postgrados Educación privada		
No.	Carrera	Asignatura
16	Maestría en Psicología clínica infantil y adolescente	La Familia como Sistema Factores familiares que influyen en la Psicopatología de Niños y Adolescentes Teoría Psicoanalítica del Desarrollo Infantil y Adolescente Psicopatología Infantil Psicopatología Adolescente Psicodiagnóstico Infantil y Adolescente Desarrollo de Habilidades Terapéuticas en terapia familiar Psicoterapia infantil Psicoterapia adolescente Abordaje terapéutico sistémico en niños y adolescentes I Abordaje terapéutico sistémico en niños y adolescentes II Evaluación y Manejo Psico-jurídico de Problemas Infanto-juveniles
17	Maestría en terapia familiar	Enfoques y Téc. De la Terapia Fam. Sist. Y Estratégica Enfoques y Téc. De la Terapia Fam. Sist. Y Estratégica II Psicopatología y Disfuncionalidad en la Familia Enfoques y Téc. De la Terapia Fam. Transgeneracional Derecho de Familia Intervención en Crisis del Sistema Familiar

Fuente: Elaboración propia en planes de estudio de universidades públicas y privadas de la región

Anexo 10.4. Módulos de la guía para la Policía Nacional sobre Derechos de la Niñez en República Dominicana

Primer módulo	Segundo Módulo	Tercer Módulo	Cuarto Módulo
Nuestra identidad como policías	Quiénes son los niños, niñas y adolescentes	Los derechos de niños, niñas y adolescentes	La explotación sexual comercial de niños, niñas y adolescentes
<p>Tema 1: Las y los policías somos sujetos con una misión en la sociedad</p> <p>Tema 2: Misión de la Policía para un nuevo tiempo y una nueva sociedad</p> <p>Tema 3: Conozcamos el funcionamiento de la policía en otros países</p> <p>Tema 4: Nuestra función como policías en la relación con las niñas, niños y adolescentes.</p> <p>Tema 5: Momento para la propuesta y la evaluación</p>	<p>Tema 1: Aproximación a las etapas del desarrollo de niñas-os y adolescentes</p> <p>Tema 2: El entorno familiar</p> <p>Tema 3: El entorno comunitario</p> <p>Tema 4: Integración de la Policía a la comunidad para impulsar el desarrollo de niñas-os y Adolescentes.</p> <p>Tema 5: Recuperación de lo trabajado, evaluación y seguimiento</p>	<p>Tema 1: Visión de los derechos de niños, niñas y adolescentes. Retomemos nuestra experiencia: ¿todos los niños, niñas y adolescentes tienen derechos?</p> <p>Tema 2: Los derechos de los niños, niñas y adolescentes: fuente inspiradora de la relación de la Policía con la comunidad.</p> <p>Tema 3: Sistema de protección a nivel nacional: Código para el Sistema de Protección y los Derechos Fundamentales de los Niños, Niñas y Adolescentes. (Ley 136-03).</p>	<p>Tema 1: Hacia una nueva comprensión del abuso y la explotación sexual comercial de niños, niñas y adolescentes</p> <p>Tema 2: ¿Cuáles son las consecuencias del abuso y la explotación sexual en niños, niñas y adolescentes?</p> <p>Tema 3: ¿Qué puede hacer la familia y la comunidad para la prevención de la explotación sexual comercial?</p> <p>Tema 4: Reconociendo nuestro papel como policías en la prevención de la explotación sexual comercial y en la atención a niños, niñas y adolescentes víctimas de la misma.</p>

Fuente: Elaboración propia con información de la Guía para la Policía Nacional sobre Derechos de la Niñez (2006)

Capítulo 11.

Protocolos de prácticas en los sistemas de protección de niños, niñas y adolescentes

Kevin Cruz y Henry Parada

Introducción

Los países de la región tienen una deuda histórica de protección con la niñez en tanto grupo generacional. Desde los cientos de niños y niñas fallecidos, reclutados o desplazados durante los años ochenta en el contexto de las guerras civiles en Centroamérica (Rotabi, 2014), hasta los millones que se encuentran desprotegidos en términos políticos, económicos y sociales entrando en la segunda década del siglo XXI (CEPAL, 2019; World Bank Group, 2016), la demanda de una respuesta estatal para

proveer de condiciones necesarias para la convivencia y desarrollo de este grupo poblacional ha sido una constante en la historia reciente. En este sentido, los sistemas de protección en la región son una de las herramientas más importantes que tienen los Estados para cumplir con esta responsabilidad. Pero el modo de proceder desde dichos sistemas no es homogéneo entre los países analizados, aún más, las acciones y prácticas de los sistemas de protección no han sido las mismas desde que estos comenzaron a configurarse en los años

noventa. Solamente en lo que ha transcurrido del siglo XXI, los sistemas de protección de la niñez han experimentado múltiples e importantes cambios en su quehacer jurídico e institucional para tratar de reflejar en su trabajo los principios de la Convención de los Derechos del Niño (Convención) (Morlachetti, 2013).

Cada uno de estos cambios implican una serie de reestructuraciones no solamente en el orden institucional y político de los sistemas de protección, sino también en dimensiones que la mayoría de las veces pasan desapercibidas por los tomadores de decisiones, profesionales o usuarios de los servicios, como ser los discursos, textos, protocolos y prácticas institucionales que se realizan en la cotidianidad de las organizaciones para ofrecer protección a los niños, niñas y adolescentes. Aunque cabe señalar que el momento, el grado o alcance varía de país a país, de manera general, se ha identificado un proceso de cambios significativos reflejado en la paulatina descentralización, desconcentración o tercerización de los servicios de protección. Mientras que El Salvador y

Honduras realizaron procesos de reforma en 2009 y 2013, respectivamente, países como Guatemala y República Dominicana llevan aproximadamente dos décadas desde que reestructuraron sus sistemas de protección de la niñez.

En tanto que los nuevos objetivos y enfoques de los sistemas de protección quedan sancionados no solamente en políticas, leyes o códigos, sino también en reglamentos y discursos que pretenden llevar a la práctica las estrategias establecidas desde las estructuras del Estado, las reglas y normas que coordinan las actividades de los trabajadores(as) que ofrecen servicios de protección a la niñez no son estáticas, sino que deben adaptarse constantemente a los marcos jurídicos que dan sentido a su quehacer cotidiano. En otras palabras, esto implica un cambio en los protocolos que regulan las acciones de trabajadores y usuarios del sistema de protección y, en última instancia, también de las prácticas llevadas a cabo. Los enfoques adoptados por el Estado—o en palabras de Smith (2005), sus “formas de consciencia”—se objetivizan en leyes, reglas y discursos (textos) que regulan las prácticas e interacciones dentro las instituciones del sistema de protección, de manera independiente a la voluntad de sus

trabajadores(as), a la vez que estos interactúan con dichos protocolos y reglamentos para interpretarlos y llevarlos a la práctica (Smith, 2005).

Sin embargo, un problema frecuentemente identificado en la literatura que ha estudiado los sistemas de protección de la niñez en la región, es la ausencia de protocolos en situaciones específicas. Por ejemplo, se reconoce que gran parte del abordaje de las instituciones de los sistemas de protección depende de la discrecionalidad de quienes son responsables de interactuar cara a cara con los usuarios del sistema, y no de reglas claras que estandaricen la labor de los trabajadores (Oficina Internacional de los Derechos del Niño, s.f.; Parada, Moffatt, & Duval, 2007). Otro problema que se ha señalado es la ausencia de regulaciones específicas o planes de acción que permitan operativizar políticas públicas y leyes de protección de la niñez (Mejía-Dietrich & Mendoza, 2018; Morlachetti, 2013; Unicef, 2014). De igual forma, también se ha denunciado la ausencia de definiciones operativas de categorías que tienen una importancia central para el actuar de los trabajadores en los sistemas de protección, tal como son los casos clasificados de “alto riesgo” (Santos, 2017; Parada, Moffatt, & Duval, 2007).

Ahora bien, mientras se reconoce que se han dado importantes pasos para estudiar los sistemas de protección de la niñez en Centroamérica y República Dominicana, todavía existen un amplio campo sin explorar por el mundo académico. Por ejemplo, aunque la mayor parte de la literatura analizada advierte sobre las dificultades que generan ciertos problemas del contexto regional para el buen funcionamiento de los sistemas de protección, como ser la pobreza endémica (Gibbons, Wilson, & Schnell, 2009; Yemm, 2010), el desconocimiento de la legislación en materia de niñez por parte de la población (Visión Mundial, 2012) o de los limitados servicios que el sistema de protección puede ofrecer (Oficina Internacional de los Derechos del Niño, s.f.), ninguno de los estudios previos problematiza el contexto regional desde un enfoque teórico. En este capítulo, se trata de establecer una relación más explícita entre los problemas del contexto regional y las dificultades que encuentran las instituciones de los sistemas de protección para llevar a cabo sus funciones.

Para ello, se adopta el enfoque Modernidad/Colonialidad (Cupples & Grosfoguel, 2019; Mignolo, 2009, 2013; Mignolo & Walsh, 2018; Grosfoguel, 2011, 2019) inscrito en el marco analítico de la Epistemología del Sur de Sousa

(2010, 2016, 2020). Las relaciones de colonialidad se expresan en la jerarquía establecida entre las dos grandes regiones epistemológicas, cartográficas o legales en que se divide el mundo actualmente, y que se encuentran separadas por una línea abismal. Por encima de esta línea abismal se encontrarían las sociedades metropolitanas o países del Norte Global donde, de manera general, se resuelven los conflictos en el marco de un consenso que garantiza los derechos de las personas, la humanidad de estas es incuestionable y, en consecuencia, la institucionalidad hace respetar y cumplir la garantía de sus derechos. Debajo de la línea abismal, se encuentran las sociedades coloniales o del Sur Global, donde la violencia y la apropiación es la dicotomía que caracteriza la resolución de conflictos, y la humanidad de su población no tienen el mismo estatus de las sociedades del Norte Global (de Sousa Santos, 2007).

Desde este marco analítico, es posible notar que los principios de la Convención, contrario a sus pretensiones, no se aplican de manera universal en todo el mundo, ya que las regiones imprimen sus propias circunstancias que terminan facilitando u obstaculizando el trabajo institucional. En este sentido, es posible comprender, desde una perspectiva históri-

co-estructural, las razones de la debilidad institucional que, de acuerdo con Levitsky y Murillo (2013), caracteriza a algunos países latinoamericanos, donde la discrecionalidad en la aplicación de la ley y la incertidumbre en la estabilidad institucional y sus reglas de funcionamiento, determinan en gran parte la dinámica de las instituciones. De esta manera, a la luz de un escenario que no es favorable para el funcionamiento de la institucionalidad tanto por razones históricas como por su dinámica actual, y en vista de las dificultades ya señaladas por la literatura en relación con los protocolos que organizan las prácticas institucionales, cabe cuestionarse, ¿cuál es el alcance de los objetivos y de los cambios impulsados por los Estados de Centroamérica y de República Dominicana en los sistemas de protección en la última década y qué papel juegan los protocolos para operativizar dichos cambios?

Tratando de responder a esta pregunta, en el presente capítulo, se discutirá la importancia de los protocolos que regulan las prácticas de los diferentes sistemas de protección de la niñez en la región para hacer efectivas las reformas y pretensiones de los Estados centroamericanos y dominicano, entendiéndolos en el contexto más general de la institucionalidad

en la región latinoamericana, así como desde el impacto que este componente tiene en el fortalecimiento u obstaculización de la protección real de los derechos de los niños, niñas y adolescentes.

Reformas recientes en los sistemas de protección de niños, niñas y adolescentes en la región

Desde la suscripción a la Convención desde los años noventa, los Estados latinoamericanos han asumido el compromiso de crear en sus respectivos países, una institucionalidad responsable de satisfacer las necesidades de la niñez y adolescencia, orientada por los derechos fundamentales que, como niñas y niños, les son garantizados por este tratado internacional al que la mayoría de los Estados se encuentran suscritos. Dichos esfuerzos han quedado plasmados en una serie de políticas, códigos y protocolos de protección de la niñez que, a su vez, han supuesto la conformación de sistemas integrales de protección de la niñez que permitan coordinar todas las acciones en esta materia (Morlachetti, 2013; Dávila & Naya, 2012). Aunque los países del norte de Centroamérica y República Dominicana también ratificaron la

Convención en los años noventa y, de manera complementaria, constituyeron infraestructuras de sus respectivos sistemas de protección entre finales los noventa e inicios de los dos mil, sus dinámicas han desembocado en dos tendencias distintas. Por un lado, se encuentran los países que han realizado pocos o ningún cambio significativo a sus sistemas desde inicios de los años dos mil, donde se agrupan República Dominicana y Guatemala. Por otro lado, están los que han llevado a cabo importantes reformas y transformaciones de sus respectivos sistemas de protección de la niñez, entre los que se encuentra Honduras y El Salvador.

El sistema de protección de la niñez dominicano se rige por el Código para el Sistema de Protección y los Derechos Fundamentales de los Niños, Niñas y Adolescentes o Ley 136-03, marco legislativo creado para adaptar el trabajo de protección a la niñez según los principios establecidos en la Convención. Este sistema es coordinado por el Consejo Nacional para la Niñez y la Adolescencia (CONANI), instancia que, aunque existía anteriormente a la creación de la Ley 136-03, a partir del 2003 se establece como la máxima autoridad del sistema de protección de la niñez dominicana. A diferencia del resto de los sistemas en la región

analizada, este es el único que no ha experimentado importantes reformas durante casi dos décadas (Morlchetti, 2013). Siguiendo a Levitsky y Murillo (2013, p. 100), “las reglas que sobreviven a un proceso lento de formación tienen más probabilidades de disfrutar de un apoyo organizado y otros medios de reproducción institucional”, por lo que es posible afirmar que la situación del sistema dominicano podría resultar favorable para la conformación y asentamiento de las leyes, reglamentos y protocolos que se vienen creando desde inicios del siglo XXI. Sin embargo, como se verá más adelante, a pesar de esta condición que, a rasgos generales, podría ser una fortaleza del sistema dominicano, en el proceso de esta investigación se identificaron algunas dificultades en la aplicación de los protocolos por parte de los trabajadores del sistema, lo cual amerita una explicación más amplia.

De manera similar al caso dominicano, el sistema de protección guatemalteco se rige por una ley creada en el año 2003 (Decreto 27-2003): Ley de Protección Integral de la Niñez y la Adolescencia (o Ley PINA). Es presidido por la Secretaría de Bienestar Social, con la colaboración de la Comisión Nacional de la Niñez y la Adolescencia (Morlchetti, 2013). Aunque este sistema no ha llevado a cabo reformas estructurales

durante las últimas dos décadas, el Estado guatemalteco sí ha tomado decisiones significativas con algún grado de repercusión en el funcionamiento de su sistema de protección de la niñez. Por una parte, con la ratificación definitiva de la Convención de La Haya en el 2007, el sistema guatemalteco dejó de ser el principal proveedor de niñas y niños para el mercado de adopciones internacionales, lo que paulatinamente ha contribuido a su fortalecimiento interno (Gibbons, Wilson, & Schnell, 2009; Rotabi, 2016; Bunkers & Groza, 2016). Por otra parte, en el 2015, el Gobierno guatemalteco aprobó un nuevo reglamento interno para la Secretaría de Bienestar Social mediante el *Acuerdo Gubernativo 101-2015*, el cual pretende orientar el trabajo de la institución hacia una nueva dinámica con un “fuerte enfoque a la desconcentración institucional” (República de Guatemala, 2015).

De la región analizada, destaca el sistema de protección salvadoreño, el cual experimentó un importante proceso de reestructuración en el año 2009 para incorporar los principios de la Convención, con el cual se crea la Ley de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia (LEPINA) según el Decreto No. 839-2009, que debía entrar en vigencia en el año 2010 (Gobierno de El Salvador, 2009). Sin embargo, de acuerdo con Morlchetti (2013), en

dicho año solamente entró en vigor el Libro I de la ley de protección, ya que el Estado salvadoreño no había creado la institucionalidad, ni asignado los recursos necesarios, para coordinar el funcionamiento del sistema de protección. Siguiendo a la misma autora, no fue sino hasta finales de 2011 e inicios de 2012, cuando finalmente el Estado desembolsa la primera partida presupuestaria y se crea el Consejo Nacional de la Niñez y de la Adolescencia (CONNA), instancia rectora del sistema de protección de la niñez. En una entrevista brindada en 2013, la entonces directora del CONNA afirmaba que antes de 2009, el Estado salvadoreño “fue sistemáticamente violador de los derechos de la niñez y la adolescencia, porque la doctrina que estaba aplicando era la de la situación irregular” (Carías, 2013). En ese mismo año, se establece la Política Nacional de Protección de la Niñez y Adolescencia (Mejía-Dietrich & Mendoza, 2018); herramienta que diferencia notablemente al sistema de protección salvadoreño del resto de países en la región, al ser el único en contar con una política de alcance nacional en esta materia.

A diferencia de El Salvador, cuyas reformas fortalecieron el papel del Estado en la medida en que se creó una nueva estructura política, legal e institucional orientada a la

protección de la niñez, el sistema de protección hondureño experimentó una serie de reformas al Código de la Niñez y la Adolescencia—ley maestra que estructura el trabajo de la sociedad hondureña en relación con este grupo poblacional—entre 2013 y 2014, que tuvieron como consecuencia, por un lado, la eliminación de Instituto Hondureño de la Niñez y la Familia (IHNFA), instancia autónoma que hasta ese momento rectoraba el sistema de protección, y su sustitución por una Dirección de Niñez, Adolescencia y Familia (DINAF), la cual pierde su autonomía al ser subordinada a la Secretaría de Desarrollo en Inclusión Social (SEDIS); por otro lado, el inicio de un proceso de descentralización y tercerización de los servicios de protección (Suazo, Cruz, & Parada, 2020), efectos que sugieren un retroceso del Estado hondureño en materia de protección de la niñez.

Como puede observarse, aunque en diferente medida, los Estados en la región se caracterizan por una constante actualización de los marcos normativos que articulan las acciones de las diferentes instituciones que conforman los sistemas de protección. Tal situación ha llamado la atención de instituciones como la Organización de Estados Americanos (OEA), para la cual los recurrentes cambios en los países con respecto a la

institucionalidad de los sistemas de protección, particularmente debido a cambios de Gobierno, representan uno de los principales desafíos para su funcionamiento.

Estos cambios periódicos asociados a la entrada de un nuevo gobierno dejan en una situación precaria la estabilidad y la solidez del SNP y de las principales instituciones y órganos que lo integran. Esta inestabilidad repercute en el personal técnico que apoya el funcionamiento del SNP cuando, por ejemplo, se pasa la institucionalidad del SNP de un Ministerio a otro, o de una sección o dirección a otra distinta dentro de un mismo Ministerio, perdiéndose inversión en capital humano y nivel de especialización. Estos cambios recurrentes también dificultan la evaluación de los SNP a los fines de analizar su eficacia y eficiencia y en su caso introducir los ajustes que sean pertinentes para mejorar su funcionamiento puesto que no transcurre suficiente tiempo de funcionamiento del sistema para realizar este tipo de evaluaciones e introducir los cambios que fueran necesarios. (OEA, 2017, p. 183)

Mientras que es importante que los Estados manifiesten un compromiso permanente por adecuar la legislación nacional sobre protección de la niñez a los convenios y tratados internacionales de los que son signatarios, la frecuente periodicidad con que se introducen cambios en la institucionalidad, así como la reducida eficacia para fortalecer dichos procesos con recursos, instituciones o protocolos necesarios para llevarlos a la práctica, pueden ser interpretados como un reflejo de la débil institucionalidad que caracteriza la región y sobre la cual se sostienen los sistemas de protección (Levitsky & Murillo, 2013).

Por otra parte, dichas innovaciones conllevan la particularidad de no poderse implementar de manera unidireccional, ya que, en el proceso de su aplicación, necesariamente se ven involucrados distintos actores gubernamentales y no gubernamentales, trabajadores y usuarios de los servicios que, como se verá en los resultados de la presente investigación, a través de un proceso de interpretación y negociación con la normativa y reglamentación creada o ausente, finalmente son quienes incorporan los principios de las leyes y códigos maestros en sus prácticas cotidianas (Villalta & Llobet, 2015). Situación que obliga a los tomadores de decisiones a involucrar a los

trabajadores de los sistemas de protección en las conversaciones para realizar nuevos cambios.

Dificultades En La Implementación De Los Protocolos De Protección

Para que los principios que inspiran los tratados internacionales, las políticas públicas y las leyes que regulan la protección de los derechos de la niñez, se vean reflejados en la vida de los niños y niñas, debe transcurrir un largo camino desde la adopción de nuevos paradigmas para el abordaje de la protección de la niñez desde el Estado, pasando por la creación de infraestructurales y protocolos que estandaricen etapas, procesos y reglas a seguir, hasta su aplicación por parte por los actores del sistema mediante prácticas institucionales. Idealmente, acciones y prácticas deben estar armonizadas para cumplir con el objetivo definido desde estructuras estatales e internacionales, de proteger y reestablecer los derechos de los NNA. La necesidad de armonizar el trabajo institucional se vuelve evidente al constatar las dificultades que surgen en la cotidianidad de los sistemas de protección en la región, donde no existe claridad en las acciones,

funciones o responsabilidades de los trabajadores y, aún más, de las diferentes instituciones que conforman los sistemas de protección.

Dichas dificultades pueden variar tanto en su magnitud como en sus efectos para el propio bienestar de los NNA. En las entrevistas recolectadas para la presente investigación, se identificaron algunas deficiencias en la aplicación de los protocolos de protección, que podrían tener importantes consecuencias para el funcionamiento general de los sistemas, para los niños y niñas, o bien obstaculizar un flujo orgánico en la realización de las actividades de los trabajadores. Por ejemplo: 1) ausencia de preguntas relevantes sobre el perfil de los usuarios en los formularios de registro en el sistema dominicano; 2) negligencia por parte de quienes elaboran fichas de registro para recolectar toda la información solicitada por dichos formularios en el sistema de protección salvadoreño; o bien, 3) omisión de procesos clave como la evaluación psicológica de los niños y niñas al momento de recibir una denuncia en la institución responsables, en el sistema de protección hondureño.

También se detectó otro tipo de situaciones más perjudiciales para el proceso de protección de los niños

y niñas. Aunque los profesionales y trabajadores entrevistados en algunas instituciones cuentan con protocolos para coordinar su trabajo, en algunas ocasiones dichos documentos evidencian vacíos para ser aplicados en todas las situaciones en las que se los requiere. Este es el caso para las propias entrevistas de evaluación psicológica, proceso sobre el que una psicóloga del sistema de protección hondureño afirmó que los psicólogos dirigen sus prácticas siguiendo su propio criterio, el cual es complementado por formularios provistos por la institución:

No hay protocolo estandarizado, sin embargo, se tratan en parte de darle el mismo proceso (a todos los casos, pero) no hay un formato estandarizado. Sí se han proporcionado a nivel de oficinas centrales formatos de informe, formatos de entrevista. Sin embargo, hay criterios profesionales en los cuales uno sabe que algo no está bien. (Funcionario, DINAF, Honduras)

Se observan casos aún más significativos de vacíos en los protocolos de protección. Actores como la policía nacional, tanto de Honduras como de El Salvador, manifestaron la ausencia de

claridad sobre las acciones que deben realizar las fuerzas de seguridad en diferentes momentos de su intervención dentro de los sistemas de protección. En el caso de Honduras, un oficial de policía entrevistado señaló que la

DINAF ha dado una guía, pero esa guía, es una guía general, pero no le dice al policía, ni a la policía cual es el tratamiento idóneo que debemos tener para poder atender a los niños y las niñas, nosotros tenemos una idea de cómo hacerlo, porque por años lo hemos hecho, pero no tenemos unos pasos a seguir (Oficial de Policía, Honduras).

Sobre la policía nacional, al ser uno de los primeros trabajadores que entran en interacción con los niños y niñas, y ante la evidente ausencia de formación y reglas claras para dirigir su accionar, es posible afirmar, por un lado, que para muchos niños y niñas representan un débil primer acercamiento con el sistema de protección, lo cual podría condicionar la experiencia de los usuarios en las siguientes etapas; por otro lado, la situación supone un riesgo para los NNA ya que, por su naturaleza, la policía está acostumbrada a trabajar con criminales, y el tratamiento que dan a los mismos no podría distar

más del que se esperaría tengan los sistemas de protección hacia niños y niñas vulnerados. Pero las prácticas de este actor clave no son difusas solamente en relación con el tratamiento directo con NNA, sino también con los documentos que deben leer e interpretar para que su trabajo sea reconocido por el sistema, y donde aparentemente existe un conflicto de interpretaciones con la institución rectora.

Bien, cuando se localiza el niño y que va se a internar, la misma ley dice que hay que llevarlo a un centro asistencial, entonces en el centro asistencial le llenan un formato que ellos tienen e igual la ley no dice qué tipo de formato, solo dice que hay que llevarlo; sin embargo nos hemos topado con que hemos llevado una constancia médica y no se nos ha recibido en el CONNA, entonces la ley es clara y dice llevarlo; no dice claramente qué tiene que llevar, pero como son protocolo que ya lleva el CONNA si uno no lo lleva en ese formato que ellos dicen no le reciben al menor. (Inspector de Policía, El Salvador)

Asimismo, si bien los códigos y leyes de los respectivos sistemas en

la región suscriben la necesidad de monitorear y dar seguimiento a las medidas de protección otorgadas a cada caso de niñez vulnerada, las entrevistas recolectadas evidencian que todavía queda trabajo por realizar en esta materia; esto ya que algunos entrevistados compartieron problemas que enfrentan cotidianamente para poder cumplir con dicha disposición; en algunas ocasiones, son los propios familiares de niños y niñas quienes deben dar seguimiento a sus casos, tal como se informó en caso dominicano; también se recibió información sobre la deficiencia existente en el trabajo de monitoreo y supervisión que las instituciones estatales como el CONNA en El Salvador, o la DINAF en Honduras, realizan para monitorear por el cumplimiento de las medidas de protección otorgadas a los niños y niñas.

la gente no tiene medios económicos para seguir todo ese protocolo, porque la gente que viene aquí con el papel de fiscalía que ha sufrido un abuso, hay muchas cosas por detrás que a veces las autoridades no saben (Trabajador, Casa de Acogida, República Dominicana)

También se ha identificado la ausencia de protocolos de protección para abordar casos de

niñez y adolescencia pertenecientes a grupos especialmente vulnerables como la comunidad LGBTI+. Situación encontrada especialmente en el sistema de protección hondureño, donde al menos dos instituciones, como ser la policía nacional y un centro de residencia, evidenciaron no estar preparados para atender las necesidades especiales de la niñez y adolescencia de la diversidad sexual. Aún más, en el caso de la persona entrevistada en el centro de residencia, se identificaron concepciones de tinte homofóbico acerca de este segmento de la niñez.

Se le llama al director o subdirector y ellos ya se encargan de dar los motivos por los cuales el niño (LGBTI) no puede estar aquí. No podemos vulnerar el derecho de 7 niños por salvar el derecho de 1 niño y a parte poner en peligro a los demás. (Trabajador, Centro de Paso, Honduras)

Los datos del trabajo de investigación revelan, efectivamente, que los trabajadores de los sistemas de protección en la región, enfrentan importantes retos en relación con sus protocolos en áreas que pudieron ser discutidas con los entrevistados. Sus testimonios sugieren que todavía queda

trabajo por hacer en el desarrollo de estándares para orientar las prácticas de los trabajadores de los sistemas de protección, no solamente en términos de procesos específicos, sino también en relación con los diferentes sectores/actores que interactúan con la niñez. La ausencia, los vacíos, o el simple incumplimiento de los protocolos en dichas áreas, evidencian que la misión de los sistemas de protección y el espíritu de sus reformas, se detienen en el momento en que comienzan a emerger irregularidades que obstaculizan su aplicación efectiva en la cotidianidad de las instituciones.

Importancia de la estandarización de protocolos en los sistemas de protección

En el presente documento se ha tratado de subrayar la importancia de los reglamentos y protocolos que organizan las prácticas institucionales de protección de los derechos de la niñez en el contexto de los países de la región, sus respectivos procesos de innovación y reforma llevados a cabo en los últimos años, así como la relación con su implementación en situaciones cotidianas de

las instituciones. Tal como fue señalado, durante la última década, El Salvador y Honduras son los países cuyos sistemas de protección experimentaron los mayores cambios: una ampliación en la estructura jurídica e institucional en el caso del sistema de protección salvadoreño, y una drástica reducción de la infraestructura estatal responsable del sistema de protección hondureño. Por su parte, aunque Guatemala no ha llevado a cabo procesos de reforma propiamente dichos, sí ha desarrollado significativos ajustes en su marco jurídico, como ser la incorporación de los principios de la Convención de la Haya en sus procesos de adopción en 2007. En cambio, República Dominicana ha logrado cierta estabilidad jurídica e institucional en su sistema de protección durante los últimos 20 años.

Ahora bien, aunque los Estados de la región cumplen con los requisitos formales exigidos por los convenios internacionales de los que son parte, los datos de la cotidianidad institucional recolectados en el marco del presente estudio, nos demuestran las limitaciones que surgen cuando los actores institucionales tratan de implementar lo dispuesto por las relaciones de regulación social que coordinan el trabajo de protección de la niñez, ya sea porque no

se respetan las disposiciones sancionadas en los reglamentos y protocolos, por los vacíos que estos conllevan o simplemente por la inexistencia de dichos documentos para estandarizar su trabajo.

A pesar de que algunos de los sistemas de protección analizados han adoptado caminos particulares para su conformación, siendo que unos han hecho reformas significativas en la década reciente, mientras que otros han mantenido relativamente la misma estructura durante aproximadamente 20 años, el resultado en términos de protocolos termina siendo similar, pues la evidencia sugiere que, a pesar de las decisiones adoptadas, los cambios no han concretizado en protocolos claros que permitan regular las prácticas de los trabajadores de los sistemas de protección de acuerdo con los estándares de la Convención. Aún más, los cambios frecuentes en las reglas del juego y de las instituciones encargadas del trabajo con la niñez, pueden ser un reflejo de la debilidad institucional que caracteriza a las democracias latinoamericanas, en cuyo contexto se condiciona cualquier alcance de los sistemas de protección de la niñez en la realización de su misión (Levitsky & Murillo, 2013). Ante este escenario, es posible preguntarse, ¿qué implicaciones tiene para la protección efectiva de los derechos

de la niñez y la adolescencia, esta dinámica identificada entre el contexto de la región y las dificultades de los sistemas para desarrollar e implementar sus protocolos?

Para empezar, se considera de suma importancia recordar que los sistemas de protección de la niñez en la región no implementan los principios de la Convención en un contexto políticamente neutral. El contexto de pobreza, desigualdad y colonialidad que caracteriza a los países analizados es una clave interpretativa para comprender el alcance o la limitación que puedan tener las pretensiones de los sistemas de protección y su efectivización a través de los protocolos y prácticas institucionales. A diferencia de la opulencia de las sociedades del Norte Global, los países de la región estudiada tienen un nivel de ingresos mediano y bajo según el Banco Mundial (2020), situación que, de antemano, limita los recursos que los Estados pueden destinar a la protección de la niñez; particularmente, los países del norte de Centroamérica superan significativamente los promedios de pobreza que predominan en el resto de América Latina (CEPAL, 2019). En este sentido, siguiendo a Brinks y Botero (2013), si no se abordan las desigualdades socioeconómicas propias de este

contexto, “es poco probable que el estado de derecho prevalezca en aquellos regímenes normativos en torno a los derechos de los menos privilegiados” (Brinks & Botero, 2013, p. 37).

El contraste con los países del Norte Global no es solo económico, sino también político. Mientras que en estos la garantía de los derechos es una condición inalienable para la población, en América Latina existe una extensa historia de crímenes contra la población que se remonta hasta la época colonial. Una posible consecuencia de este proceso puede ser la debilidad institucional que, según Levitsky y Murillo (2013) caracteriza a la mayoría de las democracias en América Latina hoy en día. Para estos autores, son expresiones de la debilidad democrática en la región la frecuencia y radicalidad de los cambios institucionales, así como las marcadas diferencias existentes entre el reconocimiento legal o de jure de ciertos derechos, y su reconocimiento *de facto* o práctico. En relación con los sistemas de protección de la niñez en la región, esta brecha es sobresaliente, ya que los procesos de reforma y cambios realizados durante los últimos años, así como la discrecionalidad encontrada entre algunos trabajadores para aplicar normativas en el estudio, y principalmente la ausencia

de protocolos para articular las prácticas institucionales, pueden ser interpretados a la vez como una consecuencia y un factor reproductor de la debilidad institucional que caracteriza la región.

Como pudo observarse, a pesar de que algunos países de la región llevan varios años desde que realizaron cambios significativos en los sistemas de protección, estas decisiones todavía no se reflejan de manera plena en un conjunto de protocolos elaborados, reconocidos o utilizados por los trabajadores para concretizar las aspiraciones de los Estados y la Convención. Esto es cierto incluso en el caso dominicano, donde las reglas del sistema de protección han permanecido relativamente estables durante casi dos décadas, pero, contrario a lo que Levitsky y Murillo (2013) señalan en relación con la prolongación de las reglas institucionales en el tiempo como condición favorable para el fortalecimiento de la institucionalidad, continúa habiendo importantes problemas en la implementación de los protocolos de protección de la niñez. Esta situación podría obedecer a un contexto más general de crisis institucional en términos de voluntad política en el Estado dominicano, que no ha permitido consolidar un sistema de protección

capaz de garantizar la primacía de los reglamentos y procesos estandarizados por encima de la discrecionalidad de directores y trabajadores de las instituciones.

Por lo demás, es necesario tener en cuenta que los sistemas de protección no solamente en República Dominicana, sino también en el resto de la región, son relativamente nuevos, pues comenzaron a conformarse apenas en los años noventa, y, tal como se expuso anteriormente, han experimentado diversos procesos de reforma. Situación que por sí misma condiciona la posibilidad de que los sistemas de protección de la niñez alcancen un grado significativo de fortaleza institucional. Ahora bien, los problemas en relación con la ausencia, vacíos y no aplicación de protocolos identificados en el presente trabajo, representan una situación especialmente preocupante en dos sentidos. Por un lado, si se adscribe a lo sostenido por Smith (2015, p. 117) quien afirma que “alguien que no puede ser incluido en una categoría institucional, no tiene agencia”, es necesario preguntarse por el alcance del trabajo de un actor institucional que recibe en sus oficinas a niños y niñas cuyo problema y posible solución no es reconocida formalmente en protocolos y reglamentos claros. En tal situación, las experiencias de

los NNA no pueden ser traducidas al lenguaje institucional, y por lo tanto resultan invisibilizadas por el sistema.

Por otro lado, ante la ausencia de un marco regulatorio, se posible esperar que se configuren prácticas institucionales como “producto de las interpretaciones y negociaciones de los agentes estatales y no estatales, y de sus sistemas de clasificación” (Villalta & Llobet, 2015, p. 179), lo que lleva a pensar que esta espontaneidad necesariamente puede dar cabida en procesos institucionales a “creencias sociales compartidas” (Di Loro, 2010), donde se pueden colar prejuicios y estereotipos prevalecientes en la cultura que podrían ser perjudiciales contra ciertos grupos vulnerables de niños y niñas, como ser indígenas, afrodescendientes, LGTBI+, discapacitados, rurales, entre otros.

Para concluir, es importante hacer énfasis en que las dificultades aquí señaladas en relación con los protocolos de protección deben ser entendidas más allá de su aspecto formal. Lo que significa que, para poder resolverlas, no basta solamente con la creación de más reglamentos y normativas legales en los sistemas de protección. Aunque esta es una condición necesaria, no

es suficiente para garantizar por sí misma los derechos de los niños y niñas. En este sentido, se coincide con Brinks y Botero (2014), cuando sostienen que:

la efectividad de estos regímenes de derechos depende del desarrollo y la activación de un denso sistema de apoyo lateral, que incluye componentes estatales y no estatales, requiere controladores y facilitadores, e incluso podría exigir la remodelación de las normas sociales (Brinks & Botero, 2014, p. 36)

De modo que la aplicación de los principios de la Convención en la protección y restauración de los derechos de la niñez es una tarea no solo de las instituciones que formalmente están a cargo de esta misión, sino un estado de consciencia de las sociedades de la región que se debe objetivizar en un cambio de paradigma que conciba de la niñez como sujetos con derechos, con un mayor involucramiento de los mismos niños y niñas y de diferentes sectores de la sociedad en la definición de las reglas del juego, y una mayor asignación de recursos materiales y financieros para los propios sistemas de protección.

Conclusión

Aunque es loable el establecimiento de los marcos normativos para orientar el trabajo de los sistemas de protección de la niñez, el problema que históricamente ha habido en Centroamérica y República Dominicana, es que las aspiraciones institucionales de la gran mayoría de los Gobiernos que han transitado por el poder se limitan a ese nivel jurídico-normativo. De modo que la aplicación de los principios de la Convención, al escapar de sus prioridades, se vuelve una eterna promesa incumplida para los miles de niños y niñas que requieren de un papel protagónico de los Estados en la garantía de sus derechos.

Bibliografía

- Brinks, D. M., & Botero, S. (2014). Inequality and the rule of law: ineffective rights in Latin American democracies. En D. Brinks, M. Leiras, & S. [Mainwaring, *Reflections on uneven democracies: The legacy of Guillermo O'Donnell* (págs. 214-239). Baltimore: John Hopkins University Press.
- Bunkers, K. M., & Groza, V. (2016). Intercountry Adoption and Child Welfare in Guatemala: Lessons Learned Pre- and Post-Ratification of the 1993 Hague Convention on the Protection of Children and Cooperation in Respect of Intercountry Adoption. En J. Gibbons, & K. S. Rotabi, *Intercountry Adoptions: Policies, Practices and Outcomes* (págs. 119-131). Abingdon: Routledge.
- Carías, P. (30 de Septiembre de 2013). *Antes de 2009 el Estado fue sistemáticamente un violador de los derechos de la niñez y la adolescencia*. Obtenido de El Faro: <https://elfaro.net/es/201309/noticias/13453/%E2%80%99CAntes-de-2009-el-Estado-fue-sistem%C3%A1ticamente-un-violador-de-los-derechos-de-la-ni%C3%B1ez-y-la-adolescencia%E2%80%9D.htm>
- CEPAL. (2019). *Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe*, 2018. Santiago.
- Cheney, K. E., & Rotabi, K. S. (2014). Addicted to Orphans: How the Global Orphan Industrial Complex Jeopardizes Local Child Protection Systems. En C. Harker, K. Hörschelmann, & T. Skelton [Coords.], *Conflict, Violence and Peace. Geographies of Children and Young People* (Vol. 11, págs. 1-19). Singapore: Springer. doi:10.1007/978-981-4585-98-9_3-1
- Cupples, J., & Grosfoguel, R. (2019). *Unsettling eurocentrism in the westernized university* (Kindle Edition ed.). Routledge.
- Dávila, P., & Naya, L. M. (2012). La protección de la infancia en situaciones de alto riesgo en América

- Latina a través de los códigos de la niñez. *Pedagogía Social. Revista Interuniversitaria*, 99-112. doi:10.7179/psri_2012.19.08
- de Sousa Santos, B. (2007). Beyond Abyssal Thinking: From Global Lines to Ecologies of Knowledges. *Review*, 30(1), 45-89.
- de Sousa Santos, B. (2009). *Una epistemología del sur: la reinención del conocimiento y la emancipación social*. Siglo XXI.
- de Sousa Santos, B. (2011). Epistemologías del Sur. *Utopía y Praxis Latinoamericana*, 16(54), 17-39.
- de Sousa Santos, B. (2015). *Epistemologies of the South: Justice against epistemicide*. Routledge.
- de Sousa Santos, B. (2020). Decolonizing the University. En B. de Sousa Santos, & M. P. Meneses, *Knowledges Born in the Struggle: Constructing the Epistemologies of the Global South* (pág. 219). Routledge.
- Decreto No. 199-1997. (29 de Enero de 1998). *Código de la Niñez y la Adolescencia*. Tegucigalpa, Honduras: Diario Oficial La Gaceta. Obtenido de http://www.sipi.siteal.iipe.unesco.org/sites/default/files/sipi_normativa/honduras_decreto_nro_199_1997.pdf
- Di Loro, J. (Julio de 2010). Infancia e institucionalización: Abordaje de problemáticas sociales actuales. *Pesquisas e Práticas Psicossociais*, 4(2), 143-150.
- Gibbons, J. L., Wilson, S. L., & Schnell, A. M. (2009). Foster Parents as a Critical Link and Resource in International Adoptions From Guatemala. *Routledge*, 12(2), 59-77. doi:10.1080/10926750902978808
- Gobierno de El Salvador. (2009). *Decreto Legislativo 839/2009: Ley de Protección Integral de la niñez y la adolescencia "LEPINA"*. Obtenido de https://data.miraquetemiro.org/sites/default/files/documentos/LEPINA_0.pdf
- Grosfoguel, R. (2011). Decolonizing post-colonial studies and paradigms of political-economy: Transmodernity, decolonial thinking and global coloniality. *Transmodernity: Journal of Peripheral Cultural production of the Luso-Hispanic World*, 1(1), 1-38.
- Grosfoguel, R. (2019). What is racism? Zone of being and zone of non-being in the work of Frantz Fanon and Boaventura de Sousa Santos. En J. Cupples, & R. Grosfoguel, *Unsettling Eurocentrism in the Westernized University*. Routledge.
- Levitsky, S., & Murillo, M. V. (April de 2013). Lessons from Latin America: Building institutions on weak foundations. *Journal of Democracy*, 24(2), 93-107. doi:<https://doi.org/10.1353/jod.2013.0031>

- Mejía-Dietrich, R., & Mendoza, A. (2018). Derechos de la niñez y la adolescencia en el contexto de la violencia intrafamiliar en El Salvador. *Revista sobre la Infancia y la Adolescencia*, 15, 29-57. doi:<https://doi.org/10.4995/reinad>
- Mignolo, W. (2009). Desobediencia epistémica (II), pensamiento indepediente y libertad decolonial. *Otros logos: Revista de Estudios Críticos*, 1, 8-42.
- Mignolo, W. (2013). Geopolítica de la sensibilidad y del conocimiento. Sobre (de) decolonialidad, pesamiento fronterizo y desobediencia epistémica/ The Geopolitics of Sensibility and Knowledge on Colonialism, Border Thinking and Epistemic Disobedience. *Revista de Filosofía*, 74, 7-24.
- Mignolo, W., & Walsh, C. (2018). *On Decoloniality: Concepts, analytics, praxis* (Kindle Edition ed.). Duke University Press.
- Morlachetti, A. (2013). *Sistemas nacionales de protección integral de la infancia: fundamentos jurídicos y estado de aplicación en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: CEPAL.
- OEA. (2017). *Hacia la garantía efectiva de los derechos de niñas, niños y adolescentes: Sistemas Nacionales de Protección*. CIDH-OEA. Obtenido de <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/NNA-GarantiaDerechos.pdf>
- Oficina Internacional de los Derechos del Niño. (s.f.). *Informe del mapeo del sistema de protección de la niñez y adolescencia en Honduras*. UNICEF; Global Affairs Canada. Tegucigalpa, Honduras: IBCR. Obtenido de <http://www.ibcr.org/wp-content/uploads/2018/06/Informe-del-Mapeo-del-Sistema-de-Proteccion-WEB.pdf>
- Parada, H. (2011). *Prácticas institucionales en el Sistema de Protección de Niños, Niñas y Adolescentes: Etnografía Institucional*. Santo Domingo: UNICEF.
- Parada, H., Moffatt, K., & Duval, M. (2007). Emergin practices of social work in the Dominican Republic. *International Social Work*, 50(6), 755-769. doi:10.1177/0020872807081902
- República de Guatemala. (2015). *Acuerdo Gubernativo 101-2015*. Guatemala. Obtenido de http://200.35.164.43/infopublica/download/articulo_10/1_estructura_organica_y_funciones/3._marco_normativo/1%20Acuerdo%20Gubernativo%20101-2015.pdf
- Rotabi, K. S. (2014). Child protection and war: 'Living disappeared' children and the social worker's post-conflict role in El Salvador and Argentina. *International Social Work*, 57(2), 169-180. doi:10.1177/0020872812454314

- Rotabi, K. S. (2016). Fraud in Intercountry Adoption: Child Sales and Abduction in Vietnam, Cambodia, and Guatemala. En J. Gibbons, & K. S. Rotabi, *Intercountry Adoption: Policies, Practices and Outcomes* (págs. 67-76). Abingdon: Routledge.
- Santos, D. M. (2017). *Subsistema de protección especial de derechos de niñas, niños y adolescentes: Marco conceptual y de funcionamiento*. Honduras. Tegucigalpa, Honduras: Dirección de Niñez, Adolescencia y Familia (DINAF).
- Sierra Zelaya, G. M. (2013). Cámara de Gesell como herramienta investigativa en los abusos sexuales de niños y niñas. Caso de Honduras. *Gaceta Internacional de Ciencias Forenses*(7), 46-58. Obtenido de https://www.uv.es/GICF/4A3_Sierra_GICF_07.pdf
- Smith, D. E. (2005). *Institutional Ethnography: a sociology for people*. Walnut Creek, CA: AltaMira Press.
- Suazo, M. L., Cruz, K. A., & Parada, H. (2020). Explorando el sistema de protección de la niñez en Honduras. *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, Niñez y Juventud*, 18(2), 1-26. doi:<https://dx.doi.org/10.11600/1692715x.18207>
- Unicef. (2014). El derecho a la protección de niñas, niños y adolescentes. En Unicef, *Informe de Situación de la Niñez y Adolescencia* (págs. 87-129). San Salvador: Unicef. Obtenido de https://www.unicef.org/elsalvador/sites/unicef.org.elsalvador/files/2018-12/Analisis_de_Situacion_de_la_Infancia_El_Salvador_UNICEF_2014.pdf
- Villalta, K., & Llobet, V. (2015). Resignificando la protección. Los sistemas de protección de derechos de niños y niñas en Argentina. *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, Niñez y Juventud*, 13(1), 167-180. doi:<https://doi.org/10.11600/1692715x.1319230914>
- Visión Mundial. (2012). *Diagnóstico de Análisis de la Protección de la Niñez a Nivel Comunitario*. Tegucigalpa.
- World Bank. (2020). *World Bank Country and Lending Groups*. Obtenido de <https://datahelpdesk.worldbank.org/knowledgebase/articles/906519-world-bank-country-and-lending-groups>
- World Bank Group. (2016). *Pobreza Infantil en América Latina y el Caribe*. World Bank. Obtenido de <http://pubdocs.worldbank.org/en/790971466605524063/Child-Poverty-ESPA-OL.pdf>
- Yemm, L. M. (2010). International Adoption and the "Best Interests" of the Child: Reality and Reactionism in Romania and Guatemala. *Washington University Global Studies Law Review*, 9(3), 555-574. Obtenido de http://openscholarship.wustl.edu/law_globalstudies/vol9/iss3/7

CONCLUSIONES

Kevin Cruz, Belia Villeda y Henry Parada

La etnografía institucional desde donde se recolectó la información para el presente estudio se concentró en las dimensiones materiales y en las relaciones prácticas de la vida cotidiana de las instituciones visitadas. Tomando como foco de atención las prácticas cotidianas, este método de indagación permitió conectar, como se puede observar en los diferentes capítulos, con el complejo entramado de instituciones que interactúan entre sí para ofrecer protección a los niños y niñas en el contexto de los sistemas de protección de la niñez en la región; así como con las relaciones de regulación social extralocales identificables tanto en los complejos sistemas económicos, políticos y sociales de los países analizados, como entre la dinámica de la llamada cooperación internacional en torno a la

niñez y la adolescencia. Uno de los principales hallazgos identificados por los diferentes autores, es que los sistemas de protección distan mucho de incluir bajo su alcance a una diversidad poblaciones vulnerables, como lo son las niñas, niños indígenas, niños LGTBQ+, entre otros, así como a aquellos niños y niñas que por su posición geográfica en los territorios nacionales todavía tienen un limitado acceso a las oficinas que ofrecen servicios de protección. Esta realidad es especialmente adversa para las niñas y adolescentes mujeres. Ejemplos de esta situación se encuentran no solamente en el ámbito de los sistemas de protección de la niñez y el complejo institucional de organizaciones que conforman el Estado y la

sociedad civil, sino que echa raíces en una matriz de dominación estructural a través de las desigualdades políticas y económicas prevalecientes en la región entre hombres y mujeres, refrendadas por creencias y discursos patriarcales que se encarnan en los cuerpos y la subjetividad de los sujetos que trabajan e interactúan dentro y fuera de los sistemas de protección.

Una realidad reconocida en la mayoría de capítulos, es que los sistemas de protección de la niñez han experimentado significativas transformaciones durante los últimos treinta años, mismas que está circunscritas a procesos de mayor alcance ocurridos en el contexto de una globalización de la economía que reivindica el libre mercado en detrimento de los Estados y su protagonismo para garantizar condiciones de bienestar para la población en general, y para su niñez en particular. Estas circunstancias han tenido como resultado no solamente una reducción de la inversión estatal en temas relacionadas con el bienestar de la población como la salud y la educación, sino que se ha acudido a un retroceso de los mecanismos de compensación

social por la crisis socioeconómica que atraviesan los países de la región a raíz de la integración de la región los procesos de globalización. Uno de los sectores más afectados en este contexto son los sistemas de protección de la niñez. Razón por la cual, ante la limitación de recursos humanos, financieros y en muchos casos, incluso técnicos, la responsabilidad por la protección de este grupo poblacional ha sido asumida paulatinamente por organismos internacionales y organizaciones no gubernamentales. Esta situación tiene un impacto directo en la capacidad de respuesta con que cuentan los sistemas de protección de la niñez en la región, la cual durante estas décadas pareciera no alcanzar en la cotidianidad de sus prácticas las aspiraciones jurídicas plasmadas tanto en la Convención de los Derechos del Niño como en las respectivas legislaciones nacionales que rigen la protección de los niños y niñas en los países examinados. Esto se ve reflejado de manera particular en las prácticas institucionales que fueron objeto de análisis en el marco de este estudio. Al respecto, se identificó que las instituciones que constituyen los sistemas de protección tienen muchos retos relacionados con la necesidad de integrar una perspectiva de género, tanto para formar mejor al personal de las instituciones, como para

mejorar los protocolos de atención frente a las niñas y niños de la comunidad LGTBIO+ y pueblos originarios. Asimismo, se identifica necesario incrementar la presencia de los sistemas de protección en todos los departamentos de los países estudiados, así como incorporar personal que cuente con las cualificaciones necesarias para trabajar con una población tan vulnerable como lo es la niñez y adolescencia, garantizando protocolos claros para enmarcar los comportamientos y procesos que desde sus roles y funciones, los trabajadores de los sistemas de protección deben saber implementar.

En los países de América Latina, y principalmente en la región centroamericana y caribeña, donde la precarización de la institucionalidad parece ser una característica predominante y todavía existe una cultura usualmente adversa a la incorporación igualitaria y equitativa de las niñas y las mujeres en la sociedad, el problema de la brecha entre los marcos normativos y las prácticas institucionales no es solamente que las instituciones no hagan lo que dicen hacer, sino que incluso el funcionamiento de las mismas se encuentra seriamente limitado por defecto debido a cuestiones de carácter estructural como la pobreza, la cultura machista, la debilidad institucional,

la corrupción, la ineficiencia en el uso de los recursos públicos, entre otros. Por lo tanto, al analizar el quehacer institucional de los sistemas de protección en países como los de este estudio, es necesario tener en cuenta las particularidades estructurales e históricas de los mismos ya que, estos han tenido que lidiar, por ejemplo, con una cultura que fortalece la estructura desigual de poder entre hombres y mujeres, con las consecuencias de las guerras civiles de los años ochenta, así como con su posición de subordinación frente a las disposiciones políticas y económicas impuestas externamente por los organismos financieros internacionales. Elementos todos que obstaculizan el papel que podrían jugar los Estados para fortalecer las condiciones de bienestar social en general, y de los niños y niñas a través de un sistema de protección de forma particular.

Es en este sentido que, a pesar de que los Estado de la región ha intentado construir sistemas de protección de la niñez en las últimas tres décadas, ya sea por medio de la creación de instituciones responsables de este mandato, a través de códigos de la niñez o de políticas de protección de la infancia, los esfuerzos no han cristalizado en sistemas de protección robustos capaces de garantizar los derechos

prometidos en la Convención de los Derechos del Niño. En algunos casos, como Honduras, lo que se observa es más bien un proceso contrario, que implica un retroceso de las pocas conquistas que en la década de los noventa se habían logrado en materia de niñez y adolescencia. Ante este escenario, cabría preguntarse ¿los Estados lo siguen intentando o simplemente se han dado por vencido? Lo cierto es que el escenario actual tanto a nivel local como nacional e internacional es complejo, ya que, por un lado, tal como se vio en el capítulo siete, la gobernanza en los países de la región se maneja desde un paradigma que posiciona la descentralización como la estrategia por excelencia para acercar los servicios a las poblaciones que viven retiradas de los centros de poder, lo que en el marco de los sistemas de protección de la niñez implicaría la posibilidad de que personas tradicionalmente excluidas de acceder a este tipo de servicios, puedan tener a su alcance el poder de solicitar protección. Sin embargo, en muchas ocasiones, en la práctica, este paradigma es tergiversado, y los Gobiernos de turno terminan impulsando procesos de tercerización, es decir, trasladando la responsabilidad de ofrecer este tipo de servicios a terceros, como las distintas organizaciones no gubernamentales que trabajan con niñez y

adolescencia. Como consecuencia, se termina desprendiendo al Estado de sus prerrogativas, atribuciones y responsabilidades frente al grupo poblacional de los niños, niñas y adolescentes. En tal sentido, es deseable que la protección de la niñez se mantenga en manos estatales, aún y cuando esta responsabilidad se maneje de forma descentralizada, sin que esto signifique tercerizar los servicios de protección de la niñez.

Ante tal escenario en el que las delimitaciones de responsabilidades entre Estado, sociedad y organismos internacionales frente a los niños, niñas y adolescentes se encuentran cada vez más borrosas, ¿es posible afirmar que existen sistemas de protección de la niñez? ¿O solamente existen grupos de acción que tratan de responder ante la doctrina de protección integral? Lo cierto es que la existencia o no de “sistemas de protección de la niñez” depende de cómo se definan los conceptos de “sistema.” Si se revisa la literatura de organismos internacionales—Unicef, UNDP, OMS, Paho, y otros—se asume que, por lo menos ‘oficialmente’, sí existe un sistema de protección infantil establecido en estos países. Tal vez la pregunta sería cuán integrales son dichos sistemas, y si están interconectados para responder a la necesidad de protección en dichas sociedades. En los países que se

abordan en este libro, muchos de los elementos de la Convención aún continúan siendo aspiraciones. Todos los países de Centroamérica y República Dominicana han ratificado la Convención, y la han incorporado dentro de leyes y prácticas de sus sistemas nacionales. Sin embargo, estas instituciones y leyes no parecen funcionar como sistema. Así que, podría afirmarse que el complejo entramado de instituciones, reglamentos y trabajadores estudiados constituyen un sistema en transición que no se ha logrado consolidar. Hecho que puede observarse en la brecha todavía existente entre el nivel de las leyes y discursos institucionales, por un lado, y las prácticas cotidianas de las instituciones, por el otro.

Por otra parte, otro elemento fundamental para mejorar los sistemas de protección en la región, es fortalecer el rol que juegan las universidades en la formación de profesionales próximos a incorporarse a las diversas instituciones que trabajan con niños y niñas. Si bien existen importantes esfuerzos tanto entre universidades públicas como privadas de la región que, por medio de sus respectivas facultades y departamentos, producen psicólogos, abogados, trabajadores sociales, pedagogos y especialistas en la materia, preparados para

responder a las necesidades de los sistemas, las limitadas condiciones presupuestarias, principalmente entre las universidades públicas, limitan a su vez el grado de especialización que puedan tener las mallas curriculares de las diversas carreras para formar profesionales en las distintas áreas que atienden necesidades y derechos esenciales de los niños y niñas. Aún más, la formación constante de personas que trabajan para los sistemas de protección de la niñez se identificó más como una excepción que como una regla generalizada para los países analizados, por lo que urge ampliar los espacios de formación para las y los trabajadores de las instituciones. Finalmente, es fundamental advertir que, cuando hablamos de los beneficiarios de los sistemas de protección, no nos referimos a un concepto abstracto de niñez, sino a niñas y niños concretos que tienen experiencias tanto en su seno familiar como en las instituciones que analizamos en este estudio. Enfoque que debe ser incorporado como parte integral de las políticas públicas, programas, reglamentos y protocolos que regulan el trabajo de los sistemas de protección, no solamente porque la necesidad de incorporar la participación y propia voz de los niños y niñas sea uno de los mandatos de la Convención, sino porque son sujetos por derecho propio, con capacidad para analizar

sus propias condiciones de vida, así como el papel que los adultos que les rodean, dentro y fuera del ámbito familiar, juegan en la configuración de sus trayectorias de vida. Facultades que para el mundo adulto usualmente pasan desapercibidas y que históricamente han sido ignoradas.

AUTORES

Ada Ruth González.

Recibió su maestría en Relaciones Internacionales con énfasis en integración y Desarrollo, su Licenciatura en Relaciones Internacionales en la Universidad de El Salvador. Sus estudios incluyen internacionalización de la educación superior, cooperación internacional, gestión, formulación y gerencias de proyectos. Actualmente labora como Directora de Relaciones Internacionales de la Universidad Luterana Salvadoreña. Ada González, ha laborado como especialista en cooperación internacional, gestión y formulación de proyectos internacionales, directora ejecutiva de la red INCA de internacionalización de la educación Superior en Centroamérica, Directora del Consejo Nacional de Rectores de El Salvador- CONARES, directora de centros de investigación y comercio. Su experiencia incluye docencia a nivel superior en formulación y gestión de proyecto, derecho internacional público, diplomático y consular.

Belia Aydée Villeda Erazo.

Guatemalteca, Doctora en Seguridad Estratégica, Master en Diseño Planificación, y Manejo Ambiental, especialista en Evaluaciones de Impacto Ambiental, Socióloga, Licenciada en Trabajo Social egresada de la Universidad de San Carlos de Guatemala, (USAC). Docente, Investigadora, tutora y revisora de tesis de grado y posgrado en la USAC. Ha sido integrante durante ocho años del Consejo de Ciencia e Investigación de la USAC. Publicaciones de investigaciones y artículos de revistas universitarias, orientadas en las temáticas de niñez, trabajo social, descentralización, tipologías municipales, migración y participación ciudadana. Gerente Social del INDES – BID. Especialista en Investigación Social y en Políticas Públicas de la FAO. Experiencia laboral en instituciones públicas y Organismos Internacionales, asesora en descentralización en

la Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia (SCEP). Consultora y coordinadora de equipos de consultoría del Comisión Presidencial de Descentralización y Participación Ciudadana (COPRE – Naciones Unidas). Posee importante experiencia en descentralización y desarrollo Municipal, políticas públicas. Estudios de género, niñez y en temas de seguridad alimentaria. Consultora del Banco Interamericano de Desarrollo.

David Pineda Talavera.

Licenciado y Máster en Sociología por la Universidad Nacional Autónoma de Honduras (UNAH). Cuenta con una Especialidad en Infancias y Juventudes por el Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO). Se ha desempeñado como asistente de investigación en organizaciones no gubernamentales en Honduras y actualmente labora como docente del Departamento de Sociología de la Universidad Nacional Autónoma de Honduras. Sus líneas de investigación son: desigualdades sociales, infancias y juventudes. Entre sus publicaciones se encuentra el capítulo en coautoría titulado Juventud hondureña: expresiones de exclusión social (2017) publicado en el libro “Juventudes e infancias en el escenario latinoamericano y caribeño actual” (CLACSO, 2018) y el capítulo La juventud hondureña frente a las desigualdades educativas y laborales, aceptado para publicación en el Observatorio Latinoamericano y Caribeño en Primeras infancias, Infancias y Juventudes.

Henry Parada.

Es profesor en la Escuela de Trabajo Social y el Programa de Posgrado de Inmigración y Asentamiento de la Universidad Metropolitana de Toronto. Su experiencia incluye trabajar en el Caribe, América Central y sus respectivas poblaciones de la diáspora en Canadá en temas relacionados con la protección infantil, los derechos humanos, la participación de los jóvenes y el asentamiento y reasentamiento de las poblaciones de inmigrantes y refugiados. Ha impartido cursos de pregrado y posgrado en la Universidad Metropolitana de Toronto y ha sido conferencista habitual en universidades de República Dominicana, El Salvador, Nicaragua y Argentina. Sus intereses de investigación incluyen inmigración, derechos de la niñez y la

juventud, cooperación internacional, prácticas institucionales, diásporas y refugiados. Ha publicado en el área de protección a la niñez y gobernanza de trabajadores, etnografía institucional, la construcción de sujetos localizados y trabajo social comunitario. Ha coeditado dos libros sobre investigación y práctica anti-opresiva. Actualmente, el Dr. Parada es el investigador principal de dos proyectos de investigación: un proyecto de siete años que trabaja con seis países de Centroamérica y el Caribe en áreas de inmigración juvenil, bienestar infantil y violencia contra la juventud. El segundo proyecto de investigación está relacionado con la comprensión de las prácticas institucionales que brindan servicios a los refugiados en Canadá.

Sara Guilamo Jiménez.

Psicóloga social con más de 30 años de ejercicio vinculado al quehacer docente y la investigación. Ha realizado diversos estudios de post grado, como son: especialidades en Psicología Industrial, Socio Pedagogía, y Educación Moral y Cívica; Master, y luego doctorado en Educación (Didáctica Escolar) en la Universidad de Murcia, España. En la Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra, ha ocupado los puestos de Orientadora, directora de los departamentos Estudios Generales, de Psicología y del Consorcio de Educación Cívica, gestión que siempre he combinado con docencia en grado y post grado. Experiencia en el diseño de programas de capacitación docente, así como de consultoría en la actualización curricular, incluyendo la participación en el equipo revisor del actual currículo del Ministerio de Educación, de los contenidos de Ética y Ciudadanía. Pertenece a la Comisión de Celebración del Día Nacional de la Ética Ciudadana en República Dominicana, presidida por la Dirección General de Ética e Integridad Gubernamental. Pertenece al Consejo Consultivo del Consorcio de Educación Cívica; asesora de Educación en la Defensoría del Pueblo, y secretaria del Consejo de Desarrollo Municipal del Ayuntamiento Santo Domingo Este. Actualmente jubilada y dedicada a la investigación en las áreas de Educación y Psicología.

Kevin Cruz.

Profesor en el Departamento de Sociología y miembro del equipo de investigación del Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de Honduras (ISS-UNAH). Actualmente es supervisor de Centroamérica para el proyecto Rights for Children and Youth Partnership (RCYP), trabajo realizado en colaboración con la Universidad Metropolitana de Toronto en Canadá. Kevin tiene una licenciatura en Sociología y actualmente es candidato a una Maestría en Sociología en la UNAH. Es miembro del Grupo de Trabajo sobre Infancia y Juventud del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO). Es autor y coautor de varios artículos académicos y capítulos de libros que exploran la infancia y la juventud en Honduras y ha sido presentador en conferencias y congresos nacionales e internacionales.

María Victoria Ponce Mendoza.

Licenciada en Trabajo Social por la UNAH, Máster en Sanidad Medioambiental (UIMP-Valencia, España), Máster en Demografía Social, PLATS-UNAH. Doctora en Ciencias Sociales con orientación en Gestión del Desarrollo, por la FCCSS - UNAH. Ocupa el puesto de Profesora titular III del Departamento de Trabajo Social, imparte clases en los cursos de investigación social, teorías del desarrollo y desarrollo local y en la supervisión de prácticas académicas de la Carrera de Trabajo Social. Desde septiembre de 2013 a la fecha se desempeña como Secretaria de la Facultad de Ciencias Sociales, UNAH. Cuenta con experiencia docente en la Universidad Católica de Honduras UNICAH, Universidad Tecnológica de Honduras UTH y en el Seminario Mayor Nuestra Señora de Suyapa; además, se desempeñó en la Coordinación de la Carrera Técnico en Desarrollo Municipal de la Facultad de Ciencias Sociales, UNAH. Líneas de investigación juventud, desarrollo, economía y sociedad; género, fecundidad y población.

Marlen Pérez Dorville.

Dominicana, estudió Psicología Clínica en la Universidad Católica Santo Domingo. Posee una especialidad en Infancias y Juventudes en América Latina y el Caribe, que imparte el Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO). Responsable

asistencia de investigación en el proyecto RCYP del Consejo de Investigación de Ciencias Sociales y Humanidades de Canadá (SSHRC) liderado por la Universidad Metropolitana de Toronto; formando parte del equipo de República Dominicana, bajo la responsabilidad de la Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra (PUCMM).

Martha Lorena Suazo.

Doctora en Ciencias Sociales con orientación en Gestión del Desarrollo y Máster en Trabajo Social por la Universidad Nacional Autónoma de Honduras (UNAH). Actualmente, es Decana de la Facultad de Ciencias Sociales de la UNAH, desde donde ha gestionado la creación de programas académicos y diferentes alianzas para el fomento de la investigación y desarrollo con organizaciones internacionales, actores gubernamentales, no gubernamentales y miembros de la comunidad académica. Anteriormente, fue coordinadora de la Maestría en Demografía y Desarrollo de la UNAH, donde logró el reconocimiento del programa por parte de la Agencia Centroamericana de Acreditación de Estudios de Posgrados (ACAP). Es editora fundadora de la Revista Población y Desarrollo: Argonautas y Caminantes, de la Revista DEMOMUJER y de la Revista de las Ciencias Sociales. Sus líneas de investigación versan sobre niñez y juventud, derechos políticos, derechos humanos y, mercado laboral. Actualmente, es la investigadora principal del proyecto Rights for Children and Youth Partnership (RCYP) para el equipo de Honduras, el cual busca explorar los factores que apoyan o dificultan la protección de los derechos de niños y jóvenes en el Caribe y América Central a través de cinco ejes de investigación.

Mary Michele López Carranza.

Trabajadora social en el grado académico de licenciatura, egresada de la Escuela de Trabajo Social de la Universidad de San Carlos de Guatemala, maestranda en Formulación y Evaluación de Proyectos en la misma casa de estudios. En cuanto al ámbito profesional, se ha desempeñado como auxiliar de docencia e investigación, actualmente funge como Trabajadora social en el Instituto para

la Asistencia y Atención a la Víctima del delito en la ciudad de Guatemala.

Sandra Guadalupe Ordóñez Sánchez.

Recibió su Maestría en Desarrollo Local de la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas y su Licenciatura en Trabajo Social de la Universidad Luterana Salvadoreña donde actualmente sirve como decana de la Facultad de Teología y Humanidades. Ha sido Coordinadora de la Licenciatura en Trabajo Social, docente a nivel superior, coordinadora académica de Diplomados a nivel superior, investigador además se ha desempeñado en la coordinación, diseño y gestión en proyectos de cooperación nacional e internacional, apoyo técnico a espacios intersectoriales e interinstitucionales a nivel local. Con experiencia en el establecimiento de redes de acción local y regional y la atención, asesoría y acompañamiento a nivel individual, grupal y comunitario.



 IPNUSAC: Ciudad Universitaria, zona 12. Edificio S-11. Oficina 100. Guatemala

 502 2418-7679  ipn@usac.edu.gt // ipnusac@gmail.com

www.ipn.usac.edu.gt

 IPNUSAC

 [ipn_usac](https://twitter.com/ipn_usac)