



Child Rights Governance

Herramienta de análisis de gobernabilidad por los derechos de la niñez



Esta publicación se realizó con el apoyo financiero del Programa de Derechos Fundamentales y Ciudadanía de la Comisión Europea. El contenido de esta publicación es responsabilidad exclusiva de Save the Children y en ningún modo refleja la opinión de la Comisión Europea.



Save the Children

Índice

Introducción, I

Procedimiento a seguir para desarrollar su análisis de gobernabilidad por los derechos de la niñez

Fase 1: Análisis preliminar, 4

Fase 2: Análisis en profundidad de las áreas centrales, 7

Sección 1: Las Medidas Generales de Implementación

1. Reforma de la ley e implementación judicial de derechos, 10

2. Evaluaciones de impacto en la niñez, 12

3. Estrategia o plan de acción nacional por los niños, niñas y adolescentes, 13

4. Asignación adecuada de recursos y visibilidad de la niñez en los presupuestos públicos, 14

5. Desarrollo de mecanismos estatales permanentes de coordinación, seguimiento y evaluación de la implementación de la CDN, 15

6. Desarrollo de capacidades y sensibilización sobre los derechos de la niñez, 16

7. Mecanismo o procedimiento para asegurar que todos los proveedores de servicios estatales y no estatales se rijan por las disposiciones de la CDN, 18

8. Cooperación y coordinación con la sociedad civil, 19

9. Indicadores apropiados y recolección de información suficiente sobre la situación de la niñez, 20

10. Cooperación internacional en la implementación de la CDN, 21

11. Instituciones o defensorías independientes establecidas por ley para la protección de los derechos de la niñez, 22

Informes periódicos de seguimiento de la CDN, 23

Fuentes de información, 24

Sección 2: Temas centrales que afectan la gobernabilidad

Ciudadanía, 25

- Registro de los nacimientos, 25

- Niños, niñas y adolescentes apátridas, 27

- Derechos y libertades civiles de la niñez y la adolescencia, 28

Gobernabilidad económica

1. Inversiones en la niñez, 33

- Contexto socioeconómico, 35

- Financiamiento de inversiones en la niñez, 37

- Ayuda internacional y derechos de la niñez, 40

- Mejora de la transparencia y la rendición de cuentas con relación a las inversiones, 42

2. Regulación del sector privado, 44

3. Protección social, 46

Sección 3: Capacidad de actores clave de los derechos de la niñez e interacción de calidad entre ellos

Principales actores, 49

1. El Estado, 50

2. Los niños, niñas y adolescentes, 50

3. Actores no estatales, 54

- La sociedad civil, 54

- El sector privado, 55

- Comunidades religiosas, 56

- Medios de comunicación, 57

- El sector académico, 58

4. Actores regionales, 59

5. Actores internacionales, 60

Anexo I

- Cuadro 1, 61

- Cuadro 2, 64

- Cuadro 3, 65

Introducción

En el 2010, Save the Children Internacional creó un sexto sector de trabajo (adicionalmente a supervivencia infantil, educación, protección de la infancia, emergencias, y VIH y SIDA), denominado Gobernabilidad por los Derechos de la Niñez (GDN). Para cerciorarnos de que Save the Children Internacional cuente con programas estratégicos y eficaces encaminados a mejorar la GDN, y por lo tanto la situación de los niños, niñas y adolescentes (NNA) tanto en situaciones de emergencia como en contextos de desarrollo, todos los planes de programas deben basarse en un análisis de la situación de la GDN en el país. El presente módulo de la caja de herramientas para programas de GDN tiene por objeto ofrecer un marco, un conjunto de herramientas y algunos grupos de preguntas para ayudarlos a llevar a cabo un análisis sectorial en materia de GDN.

Esperamos que estén leyendo este documento porque (1) han realizado un análisis situacional de los derechos de la niñez (ASDN) genérico (utilizando la Nota “Como se hace” denominada “Cómo incorporar la gobernanza por los derechos de la niñez en un análisis genérico de la situación de los derechos de la niñez”)¹ y (2) sobre esta base, están interesados en explorar más detenidamente los temas que afectan la gobernabilidad por los derechos de la niñez, con miras a desarrollar programas en esta área.

Buen gobierno y programas de buen gobierno: una definición

Gobernabilidad es el conjunto de instituciones y procesos mediante los cuales se ejerce la autoridad, se ejecutan las políticas públicas y se ofrecen servicios públicos en un país. Desde una perspectiva de ciudadanía, que incluya los puntos de vista de la niñez, se considera que la gobernabilidad califica como buen gobierno cuando engloba los siguientes elementos:

- derechos humanos
- democratización
- no discriminación y equidad
- estado de derecho
- participación de la sociedad civil
- gestión responsable de los recursos públicos, en el interés superior de todos y todas
- descentralización del poder
- administración pública efectiva

Normalmente, el actor principal en la gobernabilidad es el Estado, pero puede haber situaciones en las que el Estado sea muy débil o prácticamente inexistente, o en las cuales, por ejemplo en situaciones de emergencia, otros actores hayan asumido de manera temporal algunas funciones centrales del gobierno. Independientemente de cuál sea la situación, el tema que nos ocupa es si todos los NNA tienen acceso a servicios de buena calidad, reciben un trato igualitario y justo, confían en las autoridades, saben a qué instancias recurrir para presentar una denuncia y son informados acerca de las decisiones importantes que adoptan los gobernantes y proveedores de servicios que tienen un impacto en sus vidas.

¹ Nota “Como se hace” denominada “Cómo incorporar la gobernanza por los derechos de la niñez en un análisis genérico de la situación de los derechos de la niñez” <http://resourcecentre.savethechildren.se/node/4958>

La importancia del buen gobierno para la niñez

El buen gobierno es importante para todos los sectores de la población, pero especialmente para los NNA por las siguientes razones:

- una gobernabilidad precaria no solo tiene un impacto en la vida de los NNA sino que también menoscaba sus oportunidades en el futuro;
- los NNA no votan, y por lo tanto dependen de que exista una situación de buen gobierno para obtener resultados que les favorezcan;
- a pesar de que los NNA representan un amplio segmento de la población, sus voces a menudo son silenciadas o marginadas por sectores adultos con mayor llegada y más poderosos, y a menudo se puede lograr mejor un balance intergeneracional equitativo en una sociedad donde la gobernabilidad esté asegurada;
- los NNA son más dependientes que las personas adultas de servicios sociales sectoriales (como educación, salud y sistemas de seguridad social), que requieren de una situación de buen gobierno para funcionar de manera adecuada;
- una gobernabilidad precaria puede en sí misma llevar a situaciones de conflicto, y en situaciones de emergencia los NNA son especialmente dependientes de la igualdad del acceso a servicios, además de ser más vulnerables a las consecuencias de una gobernabilidad deficiente.



¿Qué significa gobernabilidad por los derechos de la niñez para Save the Children Internacional?

Los programas de GDN de Save the Children Internacional se centran principalmente en tres grandes áreas:

1) Las Medidas Generales de Implementación de la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño (CDN), que son las medidas concretas establecidas por el Comité de los Derechos del Niño de las Naciones Unidas (el Comité) para que sean adoptadas por los Estados con el fin de establecer los sistemas y mecanismos necesarios para asegurar el cumplimiento de los derechos de todos los NNA. La Observación General 5 trata este tema en profundidad y debe ser considerada como un referente indispensable para el proceso.

2) Los temas centrales que afectan la gobernabilidad, que hemos identificado como primordiales para el cumplimiento de los derechos. Hemos decidido enfocarnos en los temas de ciudadanía e “inversiones en la niñez”. Un análisis de GDN identificará, por lo tanto, los factores más importantes relacionados con dichas áreas, dependiendo del contexto nacional.

3) El logro de una interacción de calidad entre los actores más importantes para la realización de los derechos. Dichos actores incluyen: actores no estatales (entre ellos el sector privado, los medios de comunicación, la sociedad civil y el sector académico), los NNA y el Estado. GDN no solo se refiere a la construcción de sistemas y mecanismos; se trata de mejorar la calidad de las relaciones e interacciones entre los distintos actores. La GDN apunta a incrementar la rendición de cuentas sobre la implementación de los derechos de la niñez a través del diálogo, la regulación y una mayor transparencia.

Para cumplir con estos objetivos estratégicos, Save the Children Internacional (SCI), en colaboración con nuestras instituciones socias, trabajará para generar la voluntad política, apoyar la movilización social, generar nuevos sistemas e instituciones, promover la innovación y producir un cambio en las normas y convenciones sociales.

Varias otras agencias ya están ejecutando programas de derechos de la niñez y gobernabilidad (destacando entre ellas Plan Internacional y UNICEF). Cada agencia se enfoca en los temas más importantes para su misión institucional y su nicho estratégico. Muchas otras organizaciones y agencias (entre ellas Transparencia Internacional y Christian Aid) han adoptado un enfoque más amplio, trabajando en la mejora de la gobernabilidad en general, aunque con una notable ausencia de reconocimiento de los NNA y sus derechos. Se recomienda establecer alianzas estratégicas con estas agencias, tanto en lo que se refiere a investigaciones como a programas.

Lo que una perspectiva de gobernabilidad aporta a nuestro trabajo a favor de la niñez y sus derechos

Un enfoque de GDN puede ayudar a Save the Children a entender de qué manera las interacciones entre los distintos actores – especialmente entre los NNA y los responsables de tomar las decisiones dentro y fuera del Estado – pueden tener un impacto en la forma en que se implementan los derechos de la niñez. Nos permite entender la importancia de la participación de los NNA en los procesos de toma de decisiones relativos a la oferta de servicios, el acceso a fondos descentralizados, la asignación de recursos, el desarrollo comunitario y el influenciamiento de la formulación, ejecución y seguimiento de las políticas. En contextos de emergencia, los NNA deben seguir siendo incluidos en la medida de lo posible en los procesos de toma de decisiones, en los que pueden cumplir un importante papel, por ejemplo en el monitoreo de la situación de la niñez, la eficacia de los servicios y el uso eficiente de los fondos.

Un enfoque de gobernabilidad nos ayuda a entender y apreciar cómo otros factores contextuales – por ejemplo, las estructuras y sistemas, las ideologías, los incentivos y las instituciones – condicionan las acciones sociales, económicas y políticas y los resultados de desarrollo en los países en los que trabajamos. Este conocimiento puede ser extremadamente útil al momento de considerar la viabilidad de los cambios que pretendemos generar en un contexto dado, a sabiendas de la contribución que podemos realísticamente realizar y los riesgos involucrados. El conocimiento obtenido nos permite identificar nuestro nicho estratégico, así como potenciales puntos de entrada que realmente nos permitan generar un cambio sostenido. Esto es especialmente importante en las etapas de reconstrucción tras una emergencia, en que la oportunidad de “reconstruir mejor” puede contribuir a establecer los principios de gobernabilidad que, sumados a una estructura de derechos de la niñez, son necesarios si hemos de lograr verdaderos avances en la realización de los derechos de los NNA.

Procedimiento a seguir para efectuar su análisis de gobernabilidad por los derechos de la niñez

Un buen programa estratégico de GDN se sustenta en un análisis de buena calidad, pero sería poco realista esperar, como personal nacional, que dediquen meses a efectuar un análisis en profundidad de todo el espectro de problemas de GDN que existen en su país.

En consecuencia, hemos diseñado un procedimiento que esperamos les permita mantener un balance entre garantizar información de buena calidad y llevar a cabo un proceso manejable a nivel nacional.

El análisis sectorial se divide por lo tanto en dos etapas. La primera consiste en una mirada preliminar, más bien “superficial”, a los problemas de GDN en el país, utilizando para ello los tres cuadros que hemos incluido en esta guía (ver el Anexo 1), los mismos que se rigen por las tres áreas de focalización que mencionamos anteriormente: Medidas Generales de Implementación, temas centrales que afectan la gobernabilidad y por lo tanto la realización de los derechos de la niñez e interacción de calidad entre los actores más importantes vinculados a los derechos de la niñez. La segunda etapa consiste en un análisis más minucioso de las áreas identificadas en su análisis preliminar como las brechas y áreas de interés más importantes, en torno a las cuales desean ustedes diseñar programas y que por lo tanto necesitan conocer en mayor detalle.

Fase I: Análisis preliminar

Alentamos fuertemente a todos los programas nacionales a llevar a cabo esta etapa preliminar al interior de sus organizaciones con todo el personal, en vez de contratar los servicios de consultores/as externos. Las razones para ello son varias: en primer lugar, se trata de un importante ejercicio de desarrollo de capacidades y generación de conocimiento para todos los involucrados, que ayudará a desarrollar un sentido de apropiación entre el personal con respecto al futuro programa de GDN. Además, se trata de una oportunidad para que los equipos nacionales inviertan en reflexionar acerca de las causas subyacentes de los problemas de la niñez y la adolescencia. Es aconsejable que miembros del personal de otros sectores participen en esta fase, ya que esto hará que afloren las sinergias entre GDN y el trabajo de las intervenciones, al sacar a la luz el hecho de que los problemas de GDN a menudo constituyen las causas subyacentes del trabajo sectorial que realizamos en otras áreas, tales como educación, protección de la infancia, supervivencia infantil, emergencias, y VIH y SIDA.

Hemos diseñado tres cuadros que corresponden a las tres áreas de programación de intervenciones de GDN (medidas generales, temas centrales que afectan la gobernabilidad e interacción de calidad entre actores). El análisis preliminar constituye por lo tanto el proceso de llenar estos cuadros e identificar las áreas de interés y las brechas específicas.

Cómo llenar los tres cuadros

Tal como se indicó arriba, este proceso debe ser implementado por los puntos focales y equipos de GDN, antes que por consultores/as externos. Hemos desarrollado los cuadros en forma piloto en Bangladesh, a partir de lo cual dedujimos que siete días con un equipo de cuatro personas trabajando a dedicación exclusiva sería suficiente, entre otras conclusiones.

Los documentos iniciales que servirán de referente para ayudar al personal a llenar estos cuadros son los informes de los órganos de tratados de las Naciones Unidas (entre ellos el informe de seguimiento de la Convención sobre los Derechos del Niño y el Examen Periódico Universal o EPU) y el Análisis Situacional de los Derechos de la Niñez (ASDN) genérico. Se recomienda, además, llevar a cabo tres o cuatro entrevistas con actores relevantes. La identidad de dichos actores variará de un país a otro, pero podría incluir al defensor/a de los derechos de la niñez y la adolescencia, al Representante de UNICEF, al presidente/a de la coordinadora nacional de los derechos de la niñez y la adolescencia, autoridades del gobierno, etc.

Es importante anotar que los cuadros serán llenados por personal de SCI y, si hubiera opiniones divergentes (entre el personal de SCI y las personas entrevistadas), es el análisis de nuestro personal el que prevalecerá en los cuadros. Las entrevistas se llevan a cabo con el fin de asegurar que nuestras opiniones cuenten con una base de sustento y tomen en cuenta la experiencia y el conocimiento de terceros.

Se recomienda separar ya sea un día o medio día en el marco de un taller para presentar la versión preliminar de los cuadros, para la validación y el debate de los mismos.

Todo el proceso no debería tomar más de siete días, y por lo tanto puede ser ejecutado fácilmente por el personal, sin necesidad de recurrir a apoyo externo.

Hemos resaltado en celeste (para todos los grupos de preguntas incluidos en este documento) algunas preguntas que podrían considerar de utilidad, para que las respondan como parte de su análisis preliminar.

Estudio de caso de Bangladesh

A continuación se describen los pasos que se siguieron para llevar a cabo la evaluación preliminar en Bangladesh.

Formación del equipo de evaluación y orientación: El equipo de evaluación se formó con miembros del personal de Save the Children y un ex colega de Save que actualmente trabaja para la Comisión Anticorrupción de Bangladesh. Todos los miembros del equipo recibieron una capacitación de medio día de duración, impartida por el Coordinador del Programa de GDN en Bangladesh. Acto seguido, los miembros del equipo seleccionaron las preguntas que deseaban utilizar e identificaron a las personas que serían entrevistadas.

Revisión de la información secundaria seleccionada: El equipo seleccionó los documentos que debían ser recolectados. Considerando las tres secciones en las que ha sido dividida esta guía (las 12 preguntas bajo medidas generales, temas centrales que afectan la gobernabilidad y relaciones e interacciones), los miembros del equipo seleccionaron sobre esa base algunos documentos pertinentes vinculados a la mayor parte de las preguntas de la herramienta. Los documentos seleccionados fueron los siguientes:

1. El informe periódico de seguimiento de la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño. 2. Las Observaciones Finales emitidas por el Comité. 3. Los informes alternativos confeccionados por la sociedad civil y grupos de NNA. 4. El plan de desarrollo a cinco años del gobierno de Bangladesh. 5. El informe de análisis del presupuesto presentado por UNICEF y Save the Children.

Realización de las entrevistas: Se seleccionó a seis personas del gobierno y de la sociedad civil. Los criterios de selección fueron los siguientes:

a. Un grupo diverso; b. con un profundo conocimiento de las áreas de derechos de la niñez y gobernabilidad; c. responsables de las áreas de derechos de la niñez y gobernabilidad desde sus respectivas funciones.

El equipo entrevistó a las personas seleccionadas con base en un grupo establecido de preguntas que se tomaron de la herramienta. El objetivo era llevar a cabo una conversación estructurada, en vez de un simple ejercicio de preguntas y respuestas. Se tomó nota de los aspectos más importantes de las entrevistas. El equipo de evaluación se reunió antes de las entrevistas para traducir las preguntas y adecuarlas al contexto de Bangladesh, a fin de poder explicárselas a los entrevistados antes de la entrevista. En promedio, se dedicó una hora y media a cada entrevista. Se entrevistó a las siguientes personas: el Viceministro del Ministerio de Asuntos de la Mujer y el Niño; el Viceministro y Director de Desarrollo de Capacidades para el Seguimiento de Proyectos de Derechos de la Niñez del Ministerio de Asuntos de la Mujer y el Niño; el Presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos; el Presidente de la Asociación de Economistas de Bangladesh; el Representante de UNICEF; y el Asesor Principal de Transparencia Internacional.

Consulta con NNA: Se organizó una consulta con los NNA durante la etapa de evaluación preliminar. Representantes infantiles y juveniles de diferentes sectores socioeconómicos participaron en la consulta.

Verificación: Se socializó el informe en dos oportunidades con las instituciones socias y el personal. El primer borrador se compartió con colegas y organizaciones socias que trabajan en GDN, para sus comentarios y retroalimentación. El siguiente borrador del informe, luego de incorporar todos los comentarios y retroalimentación, se presentó durante un taller estratégico sobre GDN.

Marco cronológico y participación del personal: El equipo dedicó siete días laborables a completar el proceso, incluyendo la redacción del informe final del análisis preliminar. Tomaron la decisión de dividirse en dos grupos, uno responsable de las entrevistas y la facilitación de las consultas y el otro de la revisión de la documentación.



Fase 2: Análisis en profundidad de las áreas centrales

Una vez que hayan sido llenados los cuadros, se pondrá de manifiesto que existen temas centrales que afectan la GDN en su país, los mismos que tienen un impacto particularmente negativo en los NNA y ameritan una atención más específica y posiblemente una programación focalizada. Por ejemplo, puede salir a relucir que algunas de las “medidas de implementación” no han sido puestas en práctica por el gobierno, o que existen problemas de gobernabilidad tales como el registro de los nacimientos y corrupción, que representan un grave obstáculo para la realización de los derechos de la niñez. Idealmente, antes de diseñar una estrategia programática de intervención se seleccionarán algunos temas a partir de las Secciones 1, 2 y 3 y se realizará un análisis en profundidad de los mismos.

Una vez identificados los temas centrales, los grupos de preguntas que figuran en esta guía pueden servir a modo de orientación para el análisis más detallado. La revisión de la documentación puede ser ampliada de modo tal que incluya, por ejemplo, informes de las Naciones Unidas, el Banco Mundial y organizaciones no gubernamentales (ONG) sobre los temas específicos seleccionados. Por ejemplo, si deciden analizar la corrupción más detenidamente, se remitirán a los informes de Transparencia Internacional y a los informes del PNUD sobre el índice de corrupción. Adicionalmente, pueden entrevistar a un grupo más amplio de actores. Por ejemplo, para investigar la corrupción tendría sentido identificar y entrevistar a un experto o experta en la materia en el país. Sobre la base de este análisis en profundidad (cuál es el problema), podrán diseñar la estrategia programática de GDN (cómo lo abordaremos).

CONSEJO PRÁCTICO: La publicación de análisis situacionales sobre los derechos de la niñez puede aportar un necesarísimo estudio enfocado en derechos, que puede ser utilizado por otros actores, y no solo por Save the Children, para contribuir de manera significativa a mejorar el entorno de derechos en el país. Sin embargo, es posible que ciertas informaciones y fuentes mencionadas en el análisis sean de naturaleza sensible y que por lo tanto no convenga exponerlas públicamente. Por esta razón, podría ser aconsejable producir dos versiones del análisis de GDN: una interna y de carácter reservado, que sirva de guía para la programación, y otra con información seleccionada para su difusión pública.

Les rogamos tener en cuenta que los grupos completos de preguntas que aparecen en esta guía no han sido diseñados para el análisis preliminar sino para el análisis en profundidad. No esperamos que realicen un análisis en profundidad de todos los temas relacionados con la GDN que figuran en esta guía: límitense a desarrollar aquellas preguntas que consideren especialmente importantes a la luz de su análisis preliminar. Para los fines del análisis preliminar, hemos resaltado una o dos preguntas en cada sección, que pueden serles de utilidad a la hora de llenar sus cuadros.

Fase 2: Análisis en profundidad de las áreas centrales

Introducción

En los países que son Estados Partes de la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño (CDN), el gobierno en funciones tiene la responsabilidad principal de hacer posible y sostener la realización de los derechos de la niñez. Sabemos que los derechos no ocurren de la nada, sino que requieren de acciones concretas, respaldadas por recursos suficientes. Hay muchas medidas que son necesarias para hacer realidad dichos derechos. Honrar esta promesa frente a los NNA de manera sostenible y a través del tiempo puede ser un desafío, y de hecho en algunos países llegar a un punto en el cual se cuente con los recursos nacionales y las capacidades institucionales requeridas para honrar los compromisos contraídos, puede tomar un tiempo considerable. Este es el caso de muchos países donde el Estado se encuentra debilitado o no goza de la confianza de la ciudadanía. Además, en los países que han sufrido conflictos prolongados o emergencias recurrentes, trabajar a largo plazo en el establecimiento de una infraestructura y de una situación de buen gobierno a favor de los derechos de la niñez, representa todo un desafío. No obstante, en estos casos es igualmente importante persistir en los esfuerzos para mejorar la gobernabilidad en beneficio de los NNA, ya que la causa subyacente de los conflictos prolongados o de la debilidad del Estado bien puede radicar en la precariedad de la gobernabilidad o en la falta de confianza ciudadana.

Las Medidas Generales de Implementación mencionadas en el Artículo 4 de la CDN (que se describen en mayor detalle en la Observación General 5) establecen las medidas, sistemas e instituciones que resultan necesarios para garantizar que los derechos se cumplan de manera sostenida. Algunas de las responsabilidades del Estado pueden traducirse en obligaciones directas, que implican que el gobierno maneje sus propios recursos, y que su personal e infraestructura provean un servicio. Otras responsabilidades podrían ser ejecutadas de manera indirecta mediante la creación de leyes y marcos normativos, o mediante la contratación o transferencia de responsabilidades a favor de actores no estatales de la sociedad civil o del sector privado. Las Medidas Generales de Implementación contemplan opciones para organizar la coordinación entre actores estatales y no estatales o la regulación de las actividades de los mismos. Las relaciones del gobierno con otros actores serán de importancia vital para el logro y sostenimiento de los cambios. En su calidad de responsable político principal, el Estado debe crear, además, mecanismos para que los titulares de derechos, es decir, los NNA (en el caso de niños y niñas pequeños, apoyados o representados por las personas que los tienen a su cargo), puedan expresar su opinión en lo que concierne a la realización de sus derechos, y puedan exigir cuentas a quienes tienen la obligación y la responsabilidad si les han fallado.

En la Nota “Como se hace” denominada “Cómo incorporar la gobernanza por los derechos de la niñez en un análisis genérico de la situación de los derechos de la niñez”, explicamos cada una de las Medidas Generales de Implementación. En el presente análisis sectorial buscamos averiguar no solamente si las medidas existen sino también si son eficientes y eficaces, así como qué papel desempeñan otros actores en la implementación de las mismas.

Las Medidas Generales de Implementación de la CDN

1. Reforma e implementación de la ley: Cerciorarse de que la legislación sea plenamente compatible con la CDN, que se retiren las reservas, que se ratifiquen los instrumentos de derechos humanos y que se garantice el cumplimiento de las disposiciones de la CDN a través de los tribunales nacionales.
2. Cerciorarse de que exista un procedimiento sistemático para evaluar las nuevas leyes, políticas o programas en términos de su impacto en los derechos de la niñez (“evaluaciones de impacto en la niñez”).
3. Desarrollar una estrategia detallada o una agenda nacional exhaustiva a favor de la niñez, que se base en la CDN y otros instrumentos de derechos humanos que inciden especialmente en los NNA (por ejemplo, la Carta Africana sobre los Derechos y el Bienestar del Niño) y tome en cuenta las políticas de descentralización, federación y privatización.
4. Garantizar una asignación de recursos adecuada y promover la “visibilidad” de los NNA en los presupuestos públicos.
5. Desarrollar mecanismos permanentes a nivel gubernamental para garantizar la coordinación, seguimiento y evaluación efectivos de la aplicación práctica de la CDN.
6. Desarrollar iniciativas de capacitación, educación y desarrollo de capacidades para todas las partes involucradas en el proceso de implementación, entre otras cosas asegurando la toma de conciencia sobre los derechos de la niñez entre las personas adultas y los NNA y garantizando la difusión de los informes de seguimiento de la CDN.
7. Crear un mecanismo o proceso para asegurar que todos los proveedores de servicios estatales y no estatales (por ejemplo, el sector privado, organizaciones confesionales, ONG, la sociedad civil) tomen en cuenta las disposiciones de la CDN.
8. Promover la cooperación y la coordinación con la sociedad civil – es decir, con asociaciones profesionales, ONG, los NNA, etc.
9. Garantizar el desarrollo de indicadores apropiados y la recolección de información suficiente sobre la situación de los NNA.
10. Promover la cooperación internacional para implementar la CDN.
11. Establecer por ley instituciones o defensorías independientes para la protección de los derechos de la niñez.



I. Reforma de la ley e implementación judicial de derechos

La CDN establece claramente que los Estados Partes deben examinar su legislación nacional y cerciorarse de que las leyes nacionales sean compatibles con los derechos establecidos en dicho instrumento. Adicionalmente, se apremia a los Estados a revisar y retirar cualesquier reservas hechas a los artículos de la CDN y a ratificar otros instrumentos internacionales pertinentes, tales como los tres protocolos facultativos. El Comité de los Derechos del Niño saluda, por ejemplo, el desarrollo de legislaciones consolidadas sobre los derechos de la niñez, que puedan poner de relieve los principios de la CDN y afianzarlos. Pero el Comité también hace hincapié en que es crucial, además, que todas las legislaciones “sectoriales” pertinentes (de educación, salud, justicia, etc.) reflejen de manera sostenida los principios y normas de la CDN.

Estructura

Ratificación

- **¿Han sido ratificados los protocolos facultativos de la CDN y otros importantes instrumentos internacionales y nacionales de derechos humanos, los cuales incluyen las obligaciones humanitarias internacionales? De no ser así, ¿cuáles son las razones por las cuales no se ha ratificado estos instrumentos en particular?**

Reservas

- **¿Se han interpuesto reservas a la CDN, sus protocolos facultativos u otros instrumentos de derechos humanos que afectan a la niñez y adolescencia? Si dichas reservas persisten, ¿cuáles son las razones por las cuales no se han retirado?**

Reforma legislativa

- **¿Es compatible toda la legislación del país con la CDN? De no ser así, ¿por qué no, y cuál es la naturaleza de las brechas que existen?**
- ¿Hasta qué punto están representados los derechos de la niñez y la adolescencia en la constitución nacional?
- ¿Existen instrumentos jurídicos apropiados, en los cuales se encuentre codificada toda la gama de derechos de la niñez y la adolescencia, incluyendo los derechos y libertades civiles?
- ¿Se han puesto a disposición dichos instrumentos jurídicos, y existe evidencia de que quienes necesitan saber de ellos (los responsables políticos, los titulares de derechos) están informados de su existencia?
- ¿Reflejan de manera sostenida todas las leyes “sectoriales” pertinentes (de educación, salud, justicia, etc.) los principios y normas de la CDN?
- ¿Está reconocido el derecho consuetudinario y/o religioso paralelamente a las leyes constitucionales y, de ser así, hasta qué punto es compatible el derecho consuetudinario con las disposiciones de la CDN?

Proceso

Revisión de la legislación

- ¿Ha llevado a cabo el Estado una evaluación y/o una revisión exhaustiva de la legislación nacional a la luz de la CDN? De no ser así, ¿por qué no?
- ¿Se ha recolectado y facilitado la información necesaria para evaluar las leyes y, de no ser así, qué información hace falta y por qué?
- ¿Ha participado la sociedad civil, incluyendo los propios NNA, en el proceso de revisión legislativa y/o incorporación de la CDN en la legislación nacional?
- ¿Han surgido iniciativas de reforma de la ley? De ser así, ¿quiénes las han promovido, cuándo y cuáles fueron sus experiencias?
- **¿Forma parte la CDN de la legislación nacional?** (Dicho de otro modo, ¿es exigible su cumplimiento a través de los tribunales nacionales?) ¿Se han llevado procesos judiciales relacionados en los tribunales? ¿Se han emitido sentencias importantes basadas ya sea total o parcialmente en la CDN?
- ¿Se encuentra reflejado en la legislación nacional el concepto de la capacidad en desarrollo de los NNA?
- ¿Se encuentran reflejados apropiadamente los cuatro principios generales de la CDN en la legislación que afecta a la niñez y la adolescencia? Estos son:
 - Todos los derechos deben ser reconocidos para todos los NNA, sin discriminación alguna (legislación antidiscriminación apropiada y “discriminación positiva” a favor de los NNA en desventaja).
 - Una consideración primordial en todas las medidas que afectan a la niñez debe ser el interés superior de los NNA.
 - El derecho a la vida y a la asignación de recursos disponibles para su supervivencia y desarrollo.
 - Respeto por las opiniones de los NNA, incluyendo el derecho a ser escuchados en los procesos administrativos o judiciales que les afectan.

Resultado

- **¿Se han puesto en práctica las leyes? ¿En qué medida? ¿Cómo? Y, si no se han puesto en práctica, ¿por qué no?**
- ¿Qué porcentaje de los NNA están informados acerca de sus derechos y/o las leyes que les afectan?
- ¿Qué porcentaje de padres y madres están informados acerca de los derechos de sus hijos e hijas?

Obstáculos

- ¿Cuáles son los supuestos obstáculos para poner en práctica esta medida? ¿Se trata de un problema de falta de autoridad para actuar, de motivación, de recursos?

Actores e iniciativas

- ¿Quién ha estado trabajando, está trabajando actualmente o planea trabajar en esta medida? ¿Cuál ha sido o es actualmente su experiencia? ¿Qué cambios, de haber alguno, se prevé que tengan lugar a corto y mediano plazo?

2. Evaluaciones de impacto en la niñez

El Artículo 3 de la CDN establece lo siguiente: “En todas las medidas concernientes a los niños que tomen las instituciones públicas o privadas de bienestar social, los tribunales, las autoridades administrativas o los órganos legislativos, una consideración primordial a que se atenderá será el interés superior del niño”. La evaluación de impacto en la niñez es una herramienta que se utiliza para evaluar el impacto que las leyes, políticas o programas propuestos pueden tener ya sea en todos los NNA o en grupos específicos de NNA.

Estructura

- **¿Existe el requerimiento legal de revisar todas las legislaciones, políticas y asignaciones presupuestarias nuevas (incluyendo aquellas diseñadas para emergencias) en términos de su impacto sobre la niñez? De no ser así, ¿por qué no?**
- ¿Existe el requerimiento legal de realizar otras evaluaciones similares (desde una perspectiva de género, medio ambiente, discapacidad, etc.)? (¿Existe el concepto o la práctica como obligación del Estado?)

Proceso

- ¿Se llevan a cabo y se publican regularmente evaluaciones de impacto en la niñez?
- ¿Existe la capacidad para llevar a cabo esta tarea? De no ser así, ¿qué hace falta?
- ¿Existe el espacio para que la sociedad civil y los NNA participen en el proceso?

Resultado

- Si la respuesta es positiva, ¿cuál es la evolución de su aplicación?
- ¿Qué tan exitosa ha sido?
- ¿Se somete a evaluaciones de impacto también la legislación susceptible de tener un impacto indirecto sobre los derechos de la niñez (por ejemplo, los tratados de libre comercio o las disposiciones relativas a los derechos de propiedad intelectual), o se focalizan dichas evaluaciones únicamente en las leyes y políticas que tienen un impacto directo en los NNA (por ejemplo, las normativas de salud y educación)?

Obstáculos

- ¿Cuáles son los supuestos obstáculos para poner en práctica la evaluación de impacto en la niñez? ¿Se trata de un problema de falta de autoridad para actuar, depende de la motivación de algunas personas clave o tiene que ver con un tema de recursos (conocimiento, instituciones, capacidades, dinero, etc.) o con algún otro factor que representa un impedimento?

Actores e iniciativas

- ¿Quién ha estado trabajando, está trabajando actualmente o planea trabajar en esta medida? ¿Cuál ha sido o es actualmente su experiencia? ¿Qué cambios, de haber alguno, se prevé que tengan lugar a corto y mediano plazo?

3. Estrategia o plan de acción nacional por los niños, niñas y adolescentes

Para promover y proteger los derechos de los NNA a todo nivel, los Estados Partes tienen que diseñar una estrategia nacional integral a favor de la niñez que esté basada en la CDN, especificando cómo harán efectivas sus disposiciones en beneficio de la niñez y la adolescencia en sus respectivos países, tanto en el presente como a mediano y largo plazo. La estrategia debe establecer metas realistas y alcanzables e incluir una asignación apropiada de recursos humanos, financieros e institucionales.

El Comité de los Derechos del Niño ha hecho hincapié en que la descentralización del poder, a través de la delegación de facultades de gobierno, no disminuye en modo alguno la responsabilidad directa del gobierno del Estado Parte de honrar sus obligaciones frente a todos los NNA comprendidos dentro de su jurisdicción, independientemente de la estructura del Estado. En todos los casos, el Estado sigue siendo responsable de asegurar la implementación de la CDN en todos sus alcances a lo largo y ancho de su jurisdicción. En cualquier proceso de delegación de facultades, los Estados Partes tienen que cerciorarse de que las autoridades descentralizadas cuenten con los recursos financieros, humanos y demás recursos necesarios para poder cumplir a cabalidad sus responsabilidades de implementar las disposiciones de la CDN. Los gobiernos de los Estados Partes deben mantener la autoridad para exigir el pleno cumplimiento de la CDN por parte de los gobiernos o autoridades locales descentralizados, y deben establecer mecanismos de fiscalización permanentes para asegurar que la CDN sea respetada e implementada a favor de todos los NNA comprendidos dentro de su jurisdicción, sin discriminación. Asimismo, deben establecer salvaguardas para garantizar que la descentralización o delegación de funciones no dé pie a la discriminación en el disfrute de los derechos de los NNA en diferentes regiones.

Estructura

- **¿Se ha establecido una estrategia o un plan de acción nacional exhaustivo a favor de la niñez?**
 - ¿Quiénes participaron en su elaboración? ¿Cómo fue diseñada? ¿Cuál fue el proceso? ¿Quién aprobó el documento?
 - **¿Considera la estrategia nacional todos los derechos establecidos en la CDN? ¿Comprende a todos los NNA (ciudadanos/as y no ciudadanos/as del país, por ejemplo)?**
 - ¿La estrategia nacional incluye los derechos de la niñez en consonancia con el derecho humanitario internacional? ¿Incluye planes de preparación para emergencias y planes de respuesta a situaciones de emergencia focalizados en los NNA?
 - ¿Ha sido desarrollada la estrategia nacional con base en la evaluación de un programa de trabajo anterior (si había un programa anterior)?
 - ¿Contiene objetivos, actividades, plazos concretos y un presupuesto? De no ser así, ¿qué aspectos no han sido incluidos y cuáles son las razones?
 - ¿Cómo se articula el plan de acción nacional con otros planes de acción nacionales y locales, por ejemplo, programas de desarrollo a mediano plazo, documentos estratégicos de reducción de la pobreza (DERP), etc.?

Proceso

- **¿Se ha implementado la estrategia o el plan nacional de acción? Si no fuera así, ¿por qué no?**
 - Si la respuesta es positiva, ¿quiénes participaron en el diseño del documento? ¿Cómo fue diseñado? ¿En qué consistió el proceso?
 - ¿Existe una secretaría responsable de la implementación de la estrategia?
 - ¿Quién monitorea los avances?

- ¿Qué mecanismo existe para asegurar que las estructuras descentralizadas o federadas se rijan por las políticas y prioridades nacionales?
- ¿Existe un sistema de seguimiento establecido que permita desagregar el sistema por unidad de descentralización o federación?
- ¿Cómo se financia el plan nacional de acción por la niñez y la adolescencia?

Resultado

- ¿Existe en el país un historial de planes de acción y/o estrategias nacionales?
- ¿Qué evidencias existen de que se haya aplicado dicha estrategia? ¿En qué medida las personas que deberían verse afectadas por la estrategia (a) están informadas de su existencia, y (b) se rigen por ella?
- Si en el país existe una estructura federada o descentralizada, ¿existen evidencias de manejo de las disparidades regionales?
- ¿Se sustentan otros planes sectoriales en la CDN o la tienen en cuenta?
- ¿La estrategia comprende las acciones de la sociedad civil, el sector privado, organizaciones confesionales, organizaciones lideradas por NNA?

Obstáculos

- Si no existe en el país un plan nacional de acción o este no ha sido puesto en práctica de manera efectiva, ¿cuáles son los obstáculos para sacarlo adelante? ¿Se trata de un problema de falta de autoridad para actuar; depende de la motivación de algunas personas clave o se trata de un tema de recursos (conocimiento, instituciones, capacidades, dinero, etc.)?

Actores e iniciativas

- ¿Quiénes han estado trabajando, están trabajando actualmente o planean trabajar en esta medida? ¿Cuál ha sido o es su experiencia?

4. Asignación adecuada de recursos y visibilidad de la niñez en los presupuestos

Los Estados deben asegurar que los recursos presupuestarios lleguen a los NNA y los beneficien “de conformidad con los recursos de que dispongan”. Deben tomarse medidas a todos los niveles de la administración pública para asegurar que la planificación y la toma de decisiones de índole económica y social se lleven a cabo efectivamente, que las decisiones relativas al presupuesto se adopten atendiendo al interés superior de los NNA como consideración primordial, y que los NNA sean protegidos contra los efectos negativos de las políticas económicas o las crisis financieras. Además, el Estado debe mostrar transparencia con relación a la cantidad de dinero que invierte en la niñez como porcentaje del gasto nacional.

Nota: Existe cierta superposición entre las preguntas de esta sección y la parte referida al presupuesto de “Inversiones en la niñez” en la Sección 2.

Estructura

- ¿Existen leyes o políticas que establezcan parámetros para los presupuestos a favor de la infancia y la adolescencia?

Proceso

- ¿Existe la capacidad para producir información presupuestaria enfocada en los NNA y el disfrute de sus derechos, incluyendo en situaciones de emergencia?
- **¿Qué oportunidades existen para la participación de la sociedad civil y los NNA en los procesos de toma de decisiones relativas al presupuesto? Si no existen dichas oportunidades, ¿cuáles son las principales restricciones y/u obstáculos y los problemas de capacidad?**

- ¿Poseen los niveles descentralizados de gobierno la capacidad necesaria para incorporar los principios de los derechos de la niñez en los procesos de presupuestación y/o están suficientemente informados sobre dichos principios?
- ¿Quiénes participan en las decisiones sobre el presupuesto?

Resultado

- ¿Se aprecia claramente en el presupuesto anual qué cantidad es asignada a la niñez y la adolescencia?
- **¿Se aprecia claramente qué porcentaje del presupuesto total es asignado a los derechos económicos, sociales y culturales de los NNA?**
- ¿Se publica un “presupuesto anual para la niñez”?

Obstáculos

- ¿Cuáles son los obstáculos que impiden asignar los recursos adecuados? ¿Se trata de un problema de falta de autoridad para actuar (es decir, de ausencia de leyes y políticas), depende de la motivación de algunas personas clave o se trata de un tema de recursos (conocimiento de técnicas de análisis del presupuesto, instituciones, capacidades, dinero, etc.)?

Actores e iniciativas

- ¿Quién ha estado trabajando, está trabajando actualmente o planea trabajar en esta medida? ¿Cuál es o ha sido su experiencia? ¿Qué cambios, de haber alguno, se prevé que tengan lugar a corto y mediano plazo?

5. Desarrollo de mecanismos estatales permanentes de coordinación, seguimiento y evaluación de la implementación de la CDN

La implementación de la totalidad de las disposiciones de la CDN requiere de una coordinación efectiva, tanto horizontalmente, es decir, entre instituciones y ministerios del gobierno, como verticalmente, es decir, entre distintos niveles de gobierno, desde el local, pasando por el provincial, hasta el nivel de gobierno central, pero además entre el gobierno y el sector privado.

Estructura

- ¿Ha sido establecido por ley o en la constitución un mecanismo de coordinación?
- ¿Se aprecia claramente la división de responsabilidades entre los distintos departamentos?
- ¿Se aprecia claramente la división de responsabilidades en la eventualidad de una emergencia?

Proceso

- **¿Existe una unidad de coordinación establecida al interior del gobierno?**
- ¿Dónde se encuentra ubicada? ¿Quién es responsable de ella?
- ¿Cuál es su mandato y/o cuáles son sus facultades?
- ¿Cómo está estructurada la coordinación entre autoridades?
- ¿Existe coordinación entre los diferentes niveles de decisión (estadual-local, etc.)?
- ¿Con qué recursos financieros y humanos cuenta el organismo de coordinación?
- ¿Cuán centralizado se encuentra el mencionado organismo de coordinación?

Seguimiento

- ¿Qué mecanismos y/o estructuras de autoseguimiento existen?
- ¿Qué función desempeña el parlamento?

Resultado

- **¿Están coordinando efectivamente los diferentes departamentos los temas que conciernen a la niñez?**

Obstáculos

- ¿Cuáles son los supuestos obstáculos que existen para poner en práctica esta medida? ¿Se trata de un problema de falta de autoridad para actuar; depende de la motivación de algunas personas clave o se trata de un tema de recursos (conocimiento, instituciones, capacidades, dinero, etc.)?

Actores e iniciativas

- ¿Quiénes han estado trabajando, están trabajando actualmente o planean trabajar en esta medida? ¿Cuál ha sido o es su experiencia? ¿Qué cambios se prevé que tengan lugar a corto y mediano plazo?

6. Desarrollo de capacidades y sensibilización sobre los derechos de la niñez

Las acciones de sensibilización con respecto a la CDN deben estar dirigidas a adultos y NNA por igual. El texto de la CDN debe estar ampliamente disponible y ser presentado en un lenguaje entendible, por ejemplo mediante la publicación de una versión amigable con la niñez. Adicionalmente, los informes estatales de seguimiento de la CDN y las Observaciones Finales deben ser fácil y ampliamente accesibles al público en general. Como parte del proceso de sensibilización, los NNA necesitan informarse sobre sus derechos y la CDN, temas que deben ser incorporados en el curriculum escolar a todos los niveles. Más aún, las acciones de docencia deben incluir capacitación y desarrollo de capacidades para el personal que trabaja con NNA. Esto incluye: psicólogos/as infantiles, maestros/as, trabajadores/as de salud y trabajadores/as sociales, la policía, el poder judicial y otras personas que deben estar informadas sobre todo el espectro de derechos establecidos a favor de la niñez, como también sobre sus obligaciones de brindar servicios equitativos para todos y todas, atendiendo al interés superior de los NNA.

Estructura

- **¿Existe el requisito constitucional (respaldado por recursos adecuados) de que los y las profesionales y decisores que trabajan con o a favor de la niñez y la adolescencia deben poseer conocimientos y competencias medulares sobre los derechos de la niñez, incluyendo cómo salvaguardar los derechos de los NNA en situaciones de emergencia, así como destrezas de comunicación con los NNA de todas las edades y grados de madurez?**

Proceso

- **¿Están los derechos de la niñez incorporados en la educación universitaria básica para profesionales destinados a trabajar en contacto con NNA (por ejemplo, maestros/as, profesionales de la salud, profesionales del derecho y trabajadores/as sociales)?**
- ¿De qué manera reciben capacitación sobre sus obligaciones en virtud de la CDN no solo los

funcionarios/as de la administración pública que trabajan en departamentos tradicionalmente no enfocados en los derechos de la niñez (por ejemplo, comercio e inversiones, planificación e infraestructura) sino también los equipos de preparación para emergencias?

- ¿Reciben también capacitación recurrente sobre los derechos de la niñez en el lugar de trabajo los funcionarios/as del gobierno, parlamentarios/as y profesionales que tienen contacto con NNA y las personas que los tienen a su cargo?
- ¿Reciben los padres y madres de familia información sobre los derechos de la niñez? ¿Cómo se lleva a cabo esto en la práctica? **¿Se encuentran comprendidos en el currículum escolar y/o son materias obligatorias los derechos de la niñez y/o los derechos humanos?**
- ¿De qué manera se difunden el informe estatal de seguimiento a la CDN y las Observaciones Finales? ¿Se traducen las Observaciones Finales? ¿Existen versiones amigables con los NNA? ¿Se encuentra disponible el texto de la CDN en todos los idiomas?
- ¿Quiénes han participado en el desarrollo de capacidades de capacitación? ¿Qué asociaciones o alianzas existen? ¿Cuál es el papel del Estado, la sociedad civil o el sector académico?
- ¿Están dirigidas las campañas de sensibilización a todos los actores de la sociedad, incluso los NNA?
- ¿Pueden participar NNA en las actividades de sensibilización sobre los derechos de la niñez en la mayor medida posible de acuerdo a sus capacidades en desarrollo?

Obstáculos

- ¿Cuáles son los obstáculos para diseñar actividades de capacitación, docencia y desarrollo de capacidades para todas las personas e instituciones involucradas en el proceso de implementación? ¿Se trata de un problema de autoridad para actuar, depende de la motivación de personas clave o se trata de un tema de recursos (conocimiento, instituciones, capacidades, dinero, etc.)?

Actores e iniciativas

- ¿Quién ha estado trabajando, está trabajando actualmente o planea trabajar en esta medida?
- ¿Quién lidera el proceso, el gobierno u ONG? Si es liderado por ONG, ¿cuáles son los obstáculos para que el gobierno asuma el liderazgo?

7. Mecanismo o procedimiento para asegurar que todos los proveedores de servicios estatales y no estatales se rijan por las disposiciones de la CDN

La CDN establece claramente que el Estado tiene la obligación de asegurar que los proveedores de servicios no estatales lleven a cabo sus operaciones de conformidad con las disposiciones de la CDN. Especifica que el interés superior del niño será una consideración primordial a que se atenderá en todas las medidas concernientes a la niñez que tomen las instituciones públicas o privadas. Especialmente en situaciones de emergencia, organizaciones privadas podrían hacerse cargo de la oferta de servicios. El Artículo 3(3) establece que los Estados Partes se asegurarán de que las instituciones, servicios e instalaciones responsables del cuidado o la protección de los NNA se ajusten a las normas establecidas por las autoridades competentes, especialmente en materia de seguridad, salud, número e idoneidad de su personal y supervisión competente. Para ello se requieren inspecciones rigurosas, con la finalidad de asegurar el cumplimiento de las disposiciones de la CDN. El Comité de los Derechos del Niño propone que debe establecerse un mecanismo o proceso de seguimiento permanente para asegurar que todos los proveedores de servicios estatales y no estatales se rijan por las disposiciones de la CDN.

Estructura

- ¿Se encuentra establecida en la legislación, en las políticas de Estado y/o en la constitución la potestad del Estado de regular a los proveedores no estatales?
- **¿Existe un marco regulatorio y normas que regulen la práctica de los proveedores de servicios, lo cual incluye constituir una reserva para situaciones de emergencia?**

Proceso

- ¿De qué manera interactúa el Estado con el sector privado, las organizaciones de la sociedad civil y las organizaciones confesionales en relación con los derechos de la niñez y la oferta de servicios? ¿Existe capacidad de coordinación y un sistema de seguimiento institucionalizado?
- ¿Cuál es el mecanismo o entidad responsable de asegurar que los proveedores de servicios no estatales operen de acuerdo a las normas relativas a los derechos de la niñez y rindan cuentas al respecto? Por ejemplo:
 - controles de calidad
 - capacitación/normas profesionales
- Políticas y mecanismos de denuncia accesibles para los NNA y sus madres y padres y cuidadores

Resultado

- **¿Se centran los servicios en la niñez y la adolescencia y han sido adaptados a las necesidades de los NNA?**
- ¿Cuál es actualmente el nivel de respeto por las disposiciones de la CDN por parte de los proveedores de servicios no estatales?
- ¿Cuál es el grado de comprensión y aplicación de los principios y disposiciones relativos a los derechos de la niñez y la adolescencia?

Obstáculos

- ¿Cuáles son los obstáculos para la creación y el sostenimiento de un mecanismo para asegurar que todos los actores estatales y no estatales se rijan por las disposiciones de la CDN? ¿Se trata de un problema de falta de autoridad para actuar (¿es un requisito constitucional?), depende de la motivación de algunas personas clave o se trata de un tema de recursos (conocimiento, instituciones, capacidades, dinero, etc.)?

Actores e iniciativas

- ¿Quién ha estado trabajando, está trabajando actualmente o planea trabajar en esta medida? ¿Cuál ha sido o es su experiencia? ¿Qué cambios, de haber alguno, se prevé que tengan lugar a corto y mediano plazo?

8. Cooperación y coordinación con la sociedad civil

Una sociedad civil vibrante que es consultada es el sello distintivo de una situación de buen gobierno. Es fundamental que la sociedad civil posea la independencia y el espacio necesarios para fungir de balance y contrapeso al poder del Estado. La implementación de la CDN es una obligación para los Estados Partes, pero es preciso involucrar a todos los sectores de la sociedad, incluso a los propios NNA. Los medios de comunicación, la sociedad civil y especialmente los NNA deben participar y ser directamente involucrados en el proceso. Esto es igualmente importante en situaciones de emergencia, en que la inclusión de la sociedad civil y de los NNA puede representar una contribución invaluable a los diagnósticos situacionales, así como a la distribución de la ayuda, debido a que poseen arraigo local.

Estructura

- **¿Existe una legislación que asegure la coordinación y cooperación efectivas con la sociedad civil, los medios de comunicación, las asociaciones o colegios profesionales, etc.?**
- **¿Existe alguna legislación que restrinja la existencia y actividades de la sociedad civil?**
- ¿Existen leyes que garanticen la libertad de asociación y expresión?
- ¿Existen leyes que permitan a las organizaciones de la sociedad civil (OSC) recaudar ingresos y fondos?

Proceso

- ¿Es el procedimiento de registro para las OSC ágil, económico y transparente?
- ¿De cuánto espacio dispone la sociedad civil para operar de manera independiente?
- ¿Con qué capacidad cuenta el gobierno para coordinar con la sociedad civil?
- ¿Qué mecanismos de coordinación y colaboración existen? Si no existen, ¿cuáles son los obstáculos?
- ¿Qué tan bien funcionan los mecanismos de coordinación? Si no funcionan satisfactoriamente, ¿cuáles son las razones?
- ¿De qué mecanismos dispone el Estado para trabajar con organizaciones de NNA y con insumos producidos por NNA con el apoyo de ONG para influir en los presupuestos, leyes, etc.?

Resultado

- ¿Qué tan efectivo y eficiente es el mecanismo existente?
- ¿Es el Estado llamado por la sociedad civil a responder por sus acciones?
- ¿Es la sociedad civil un aliado del Estado en el cumplimiento de las obligaciones del Estado frente a la niñez?

Obstáculos

- ¿Cuáles son los obstáculos que se interponen con la coordinación y la cooperación? Por ejemplo, ¿existe una legislación sobre las ONG que dificulta sus operaciones? ¿Cuáles son las perspectivas de cada actor? ¿Cuál es la visión del Estado sobre la sociedad civil; es decir, la considera un aliado o un adversario? ¿Depende de la motivación de algunas personas clave, se trata de un tema de recursos (conocimiento, instituciones, capacidades, dinero, etc.)? (Ver la herramienta de análisis de brechas de capacidad.) En cuanto a la sociedad civil y el sector privado, ¿hasta qué punto consideran que es su deber cooperar y coordinar con el Estado?

Actores e iniciativas

- ¿Quién ha estado trabajando, está trabajando actualmente o planea trabajar en esta medida? ¿Cuál ha sido o es su experiencia? ¿Qué cambios, de haber alguno, se prevé que tengan lugar a corto y mediano plazo?

9. Indicadores apropiados y recolección de información suficiente sobre la situación de la niñez

Existen dos tipos de seguimiento: el primero es el seguimiento a las violaciones de los derechos de la niñez, mientras que el segundo es el seguimiento a la implementación de la CDN. El Comité de los Derechos del Niño apremia a los Estados a utilizar diferentes métodos de recolección de información cualitativa y cuantitativa. Estos pueden incluir entrevistas directas con NNA y consultas para recoger sus opiniones y puntos de vista. Sin embargo, es importante no solo recolectar la información sino también evaluarla debidamente, y utilizar el resultado para influir en las políticas.

Estructura

- ¿Se encuentra establecida en la política y en la legislación la obligatoriedad de recolectar información basada en derechos?

Proceso

- ¿Se refleja la importancia de dicha información en las leyes y políticas públicas?
- **¿Qué mecanismo ha sido creado para garantizar una recolección adecuada y sostenida de información desagregada sobre la niñez y la adolescencia, incluso en situaciones de emergencia?**
- ¿Qué tan apropiados son los indicadores? ¿Recogen información centrada en derechos (a nivel de estructura, proceso y resultado)?
- **¿Quiénes participan en la generación y el uso de esta información? ¿Qué papel cumplen los NNA? ¿Cómo está organizado el proceso?**
- ¿Cuenta el mecanismo con la capacidad suficiente? ¿Qué tan sostenible es?
- ¿Se utiliza la información recogida en diagnósticos y evaluaciones de impacto en la niñez?

Resultado

¿Cuán satisfactoriamente está funcionando el mecanismo? ¿El sistema está generando información desagregada, relevante y en un formato utilizable? ¿Existen evidencias de que está siendo aplicada?

- ¿Existe información desagregada disponible sobre la situación de los NNA?
- ¿Comprende dicha información a todos los NNA (hasta los 18 años de edad)?
- ¿Se recolecta información con relación a todas las áreas de la CDN?
- ¿Existen indicadores claros para la información recolectada, y son aplicables a nivel nacional?
- ¿Cómo se pone la información a disposición del público en general?

Obstáculos

- ¿Cuáles son los obstáculos para el desarrollo de indicadores apropiados y la recolección de información suficiente? ¿Se trata de un problema de falta de autoridad para actuar o de sensibilidades políticas? ¿Depende de la motivación de algunas personas clave? ¿Se trata de un tema de recursos (conocimiento, instituciones, capacidades, dinero, etc.)?

Actores e iniciativas

- ¿Quién ha estado trabajando, está trabajando actualmente o planea trabajar en esta medida? ¿Cuál ha sido o es su experiencia? ¿Qué cambios, de haber alguno, se prevé que tengan lugar a corto y mediano plazo?

10. Cooperación internacional en la implementación de la CDN

La CDN es consciente de la importancia de la cooperación internacional para mejorar las condiciones de vida de los NNA en todos los países, especialmente los países en desarrollo. Los Estados Partes de la Convención que están en capacidad de brindar apoyo a otros Estados Partes para la realización de los derechos económicos, sociales y culturales de los NNA deben hacerlo ahí donde se requiera y en la máxima medida de los recursos de que dispongan. El diseño y ejecución de la asistencia para el desarrollo debe llevarse a cabo con un enfoque de niñez.

Nota: Existe cierta superposición entre las preguntas de esta sección y las que aparecen bajo “Ayuda” en la Sección 2.

Estructura

- ¿Existen en los procesos de cooperación internacional mecanismos que incluyan los derechos de la niñez y/o los derechos humanos?
- ¿Se reflejan de manera suficiente los derechos de la niñez en la asistencia humanitaria internacional?

Proceso

- **¿Se utiliza la CDN como marco para la asistencia internacional al desarrollo que afecta directa o indirectamente a la niñez?**
- ¿Cumple el Estado con las metas internacionalmente acordadas, entre ellas la meta de las Naciones Unidas de destinar el 0.7 por ciento del producto bruto interno para asistencia internacional al desarrollo?
- **Si el Estado Parte recibe ayuda y asistencia internacional, ¿destina un porcentaje sustancial de dicha ayuda específicamente a la niñez?**
- ¿Puede el Estado Parte identificar anualmente el monto y el porcentaje de apoyo internacional destinado específicamente a la implementación de los derechos de la niñez?
- ¿Se incluyen los derechos de la niñez en los documentos estratégicos de reducción de la pobreza (DERP)?
- ¿Se incluyen los derechos de la niñez como un componente de las estrategias de ayuda humanitaria?
- ¿Se incluyen los derechos de la niñez en las estrategias de desarrollo?
- ¿Se asignan fondos para programas de derechos de la niñez dentro de la ayuda al desarrollo?
- ¿Se basa la comunidad de donantes en las Observaciones Finales y Recomendaciones? De no ser así, ¿por qué no (política, motivación, recursos)?
- ¿Se basan las negociaciones del Estado en las Observaciones Finales como punto de referencia?

Resultado

- ¿Hasta qué punto promueve la cooperación internacional la realización de los derechos de la niñez en el país (en el sentido de fortalecer la capacidad de los responsables políticos, ayudar a los titulares de derechos a reivindicar sus derechos y exigir cuentas a los responsables políticos)?

Obstáculos

- ¿Cuáles son los obstáculos para lograr que la cooperación internacional se focalice más en los derechos de la niñez?
- ¿Se trata de un problema de falta de autoridad para actuar; depende de la motivación de algunas personas clave o tiene que ver con un tema de recursos (conocimiento, instituciones, capacidades, dinero, etc.)?

Actores e iniciativas

- ¿Quién ha estado trabajando, está trabajando actualmente o planea trabajar en esta medida? ¿Cuál ha sido o es su experiencia? ¿Qué cambios, de haber algunos, se prevé que tengan lugar a corto y mediano plazo?

II. Instituciones o defensorías independientes establecidas por ley en defensa de los derechos de la niñez

La creación de instituciones de derechos humanos independientes que representen los intereses de la niñez y la adolescencia no debe sustituir, sino más bien complementar, a las instituciones del gobierno que realizan su propio seguimiento. Estas instituciones deben estar orientadas a la promoción y defensa de los derechos de la niñez. Cada vez más, los Estados están creando instituciones de derechos humanos que gozan de autonomía para representar los intereses de la niñez y la adolescencia – defensorías del niño independientes, comisionados de los derechos del niño o puntos focales para los derechos de la niñez dentro de las comisiones o defensorías de derechos humanos en general.

Estructura

- **¿Existe una institución independiente que represente los derechos de la niñez en el país?**
- **¿Cuál es la legislación que regula la institución de derechos humanos? ¿Cuál es el mandato de dicha entidad? ¿Se ajusta a los estándares de los Principios de París? De no ser así, ¿cuáles son las diferencias y cuáles son las razones?**

Proceso

- ¿Cuál es el procedimiento mediante el cual se designa al representante de dicha institución?
- ¿Con qué recursos financieros y humanos cuenta la institución?
- ¿Cómo se pueden poner en contacto los NNA con esta oficina? ¿Qué procedimientos de denuncia tienen los NNA a su disposición?
- ¿Qué nivel de colaboración existe entre la oficina y la sociedad civil, especialmente las ONG?
- ¿Cómo se evalúa el desempeño y se fiscaliza a la entidad de derechos humanos? ¿Quién lo hace?
- ¿Qué papel cumple el personal de la defensoría en situaciones de emergencia?

Resultado

- ¿Qué tan influyente ha sido la institución? ¿Qué problemas ha tocado? ¿Cómo acceden los NNA a la institución y establecen contacto con ella?

Obstáculos

- ¿Cuáles son los obstáculos para la creación de una defensoría? ¿Se trata de un problema de falta de autoridad para actuar, depende de la motivación de algunas personas clave o se trata de un tema de recursos (conocimiento, instituciones, capacidades, dinero, etc.)? (Ver la herramienta de análisis de brechas de capacidad.)

Actores e iniciativas

- ¿Quién ha estado trabajando, está trabajando actualmente o planea trabajar en esta medida? ¿Cuál ha sido o es su experiencia? ¿Qué cambios, de haber alguno, se prevé que tengan lugar a corto y mediano plazo?

Informes periódicos de seguimiento a la CDN²

El Comité de los Derechos del Niño proporciona directrices con relación a la obligación de presentar informes periódicos de seguimiento, como una herramienta para que el gobierno reevalúe los avances y tenga la oportunidad para trabajar con otros actores en la generación de un cambio.

Estructura

- **¿Existe un mecanismo, un equipo o una estructura similar establecida que sea responsable de asegurar la coordinación e intercambio de información interministerial en torno a los informes estatales de seguimiento a la CDN?**
- **¿Existe un mecanismo de consulta y colaboración con la sociedad civil y con los NNA?**

Proceso

- ¿Se ha conferido a un departamento estatal específico la autoridad para coordinar y organizar el proceso de presentación de informes?
- ¿Se han establecido sistemas de generación de información que se basen en indicadores con un enfoque de derechos y puedan ser utilizados para actualizar periódicamente los avances en relación con la realización de los derechos de la niñez, incluso en situaciones de emergencia?
- ¿Se ha organizado la sociedad civil, conjuntamente con los NNA, para producir informes complementarios y/o alternativos de ser necesario?

Resultado

- **¿Ha presentado puntualmente el gobierno los informes de seguimiento a la implementación de la CDN?**
- ¿Qué tan satisfactoria ha sido la colaboración entre todos los actores alrededor de los informes?
- ¿En qué medida se difunden y aplican las Observaciones Finales y las Recomendaciones?
- ¿Se han involucrado los medios de comunicación en el proceso relacionado con los informes y los han utilizado?
- ¿Cuáles han sido los beneficios prácticos de procesos anteriores?
- ¿Cuál es la calidad y validez de los informes?
- ¿Se han elaborado informes de seguimiento con relación a otros tratados internacionales? ¿Existen sinergias o armonizaciones?

Obstáculos

- ¿Cuáles son los supuestos obstáculos a la presentación de informes periódicos de buena calidad? ¿Se trata de un problema de autoridad para actuar (ausencia de requisitos en las políticas), depende de la motivación de algunas personas clave o se trata de un tema de recursos (conocimiento, instituciones, capacidades, dinero, etc.)?

Actores e iniciativas

- ¿Quién ha estado trabajando, está trabajando actualmente o planea trabajar en esta medida? ¿Cuál ha sido o es su experiencia? ¿Qué cambios, de haber alguno, se prevé que tengan lugar a corto y mediano plazo?

² La presentación de informes periódicos no es técnicamente una medida de implementación, sino más bien una obligación en virtud de la CDN.

Fuentes de información

Quién puede brindar información

- Los ministerios responsables de los temas que afectan a la niñez y la adolescencia
- El ministerio de Relaciones Exteriores, el ministerio de Justicia, el ministerio de Economía y Finanzas
- Decisores del gobierno en estructuras descentralizadas, federadas y municipales, y en ministerios sectoriales
- Organismos de las Naciones Unidas y/u organizaciones sociales efectiva o potencialmente involucrados en procesos de reforma legal, por ejemplo, PNUD, UNICEF
- La Oficina del Comisionado por la Infancia o la Defensoría de la Niñez, organizaciones nacionales de NNA, coordinadoras de ONG
- Parlamentarios/as
- Centros académicos y de investigación
- Periodistas
- NNA

Fuentes documentales

- Informes periódicos de seguimiento a la CDN; informes de seguimiento al Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; actas de las deliberaciones del proceso de informes; informes de prensa
- Informes del Examen Periódico Universal, informes de los Estados Partes de seguimiento a otros instrumentos de derechos humanos, incluso a nivel regional
- Documentos de planificación nacional
- Documentos de los ministerios sectoriales
- El ministerio de Economía y Finanzas, documentos sobre el presupuesto
- Documentos sobre las políticas y planes nacionales de otros ministerios relevantes (Salud, Educación, etc.)
- Actas de los debates parlamentarios
- Investigaciones
- Artículos de prensa
- Declaraciones de NNA

Sección 2: Temas centrales que afectan la gobernabilidad

Además de enfocarse en las Medidas Generales de Implementación, las actividades en el área de gobernabilidad por los derechos de la niñez incluyen intervenciones de incidencia política y programas en las áreas que se mencionan a continuación, y por lo tanto es importante incluir dichas áreas en su análisis sectorial. Han sido seleccionadas porque constituyen factores importantes, ya sea porque impiden el acceso de los NNA a sus derechos o porque ponen obstáculos al Estado (y a la sociedad) en lo que se refiere al cumplimiento de sus responsabilidades frente a la niñez.

Ciudadanía

I. Registro de los nacimientos

Un factor clave en la relación entre los NNA y el Estado es el reconocimiento oficial de los NNA como ciudadanos/as. El registro del nacimiento es una constancia oficial permanente de la existencia de un niño o una niña y es primordial para satisfacer los derechos y necesidades prácticas de los NNA. Garantizar el derecho de los NNA a tener una nacionalidad les permitirá obtener un pasaporte, abrir una cuenta bancaria, obtener acceso al crédito, votar y conseguir empleo. En situaciones de emergencia, podría ayudar con la búsqueda de familiares o con el acceso de los NNA a la ayuda humanitaria. Contribuye a asegurar el acceso a servicios básicos como vacunas y atención de salud y les permite matricularse en la escuela a la edad apropiada. El registro de los nacimientos también es fundamental para las medidas de protección, por ejemplo, para prevenir el trabajo infantil haciendo cumplir las leyes sobre la edad mínima de ingreso al empleo, asegurar que los NNA en conflicto con la ley no sean tratados (en términos legales y prácticos) como adultos, protegerlos del servicio militar o del reclutamiento forzoso cuando son menores de edad, combatir el matrimonio adolescente, detener el tráfico de menores y brindar asistencia a los NNA que son repatriados y reunificados con sus familias.

El derecho a un nombre y a una nacionalidad se encuentra universalmente establecido. No obstante, cada año permanecen sin registrar cerca de 51 millones de nacimientos en los países en desarrollo. Los NNA que no han sido registrados al nacer casi siempre provienen de sectores pobres, marginados o desplazados, o de países donde no existen sistemas de registro o, si existen, estos no son funcionales, en ocasiones como resultado de una situación de emergencia. Cada año nacen en todo el mundo unos 48 millones de niños y niñas que no son registrados. Se estima que no menos del 50 por ciento de los NNA en el África subsahariana y 40 por ciento en Asia Meridional no fueron inscritos al nacer.

La mayoría de los países establece el requisito legal obligatorio de registrar los nacimientos dentro de un plazo prescrito por ley. Sin embargo, muchas veces la ley no es lo suficientemente exhaustiva, no se hace cumplir o no funciona. También existen problemas prácticos, tales como los nacimientos que tienen lugar en zonas rurales aisladas o alejadas de los centros de salud — que es donde normalmente se realiza el registro de los nacimientos — o los nacimientos que ocurren en campamentos para refugiados, quizás en un país vecino.

En algunos casos se niega deliberadamente a grupos específicos de personas el derecho a registrar los nacimientos. Las políticas discriminatorias diseñadas para reducir el número oficialmente registrado de minorías étnicas afectan directamente la provisión de asistencia a las poblaciones de inmigrantes. Algunos grupos que han sido impedidos de ejercer su derecho a registrar los nacimientos son: niños y niñas de procedencia romaní en Europa central y oriental, curdos residentes en Siria, tártaros en Ucrania y rusos en Estonia y Letonia.

Preguntas clave que formular:

- **¿Cuántos NNA no se encuentran registrados en su país?**
- **¿Existen grupos particulares de NNA que no están registrados?**
- ¿Cuáles son los factores que propician el no registro?

Estructura

- **¿El registro de los nacimientos es obligatorio, gratuito y accesible?**

Proceso

- ¿Existen programas o intervenciones para registrar a los NNA de mayor edad que no fueron inscritos al nacer?
- ¿Existen medidas especiales para el registro de los nacimientos en situaciones de emergencia?
- ¿Existe un presupuesto identificable y exclusivamente asignado al registro civil y al registro de los nacimientos, que garantice adecuadamente la aplicación de todos los componentes del sistema nacional diseñados para impulsar dicho registro (por ejemplo, desarrollo de capacidades y capacitación, creación de oficinas y equipos móviles de ser necesario, constitución de una reserva para atender la carga atrasada de niños y niñas que aún no han sido registrados, materiales y suministros)? Más aún, ¿permite este presupuesto el registro gratuito universal, sin que se exijan pagos tales como el cobro de comisiones a algunas o todas las personas?
- ¿Se están llevando a cabo campañas informativas y de incidencia política por todos los medios posibles para llegar incluso a los sectores más marginados (por ejemplo, comunidades rurales pobres, minorías étnicas, refugiados/as y personas desplazadas)?

Resultado

- **¿Cómo afecta el no haber sido registrados el acceso de los NNA a sus derechos y servicios básicos?**

Obstáculos

- ¿Cuáles son algunos de los factores que contribuyen al no registro?

Actores

- ¿Se ayuda a las partes involucradas – incluyendo organizaciones sociales y personas particulares de la comunidad (parteras, maestros/as, etc.) que puedan servir como punto de entrada al sistema de registro de los nacimientos – a trabajar de manera concertada bajo el liderazgo del gobierno con el fin de impulsar el registro del nacimiento de todos los NNA?
- ¿Quién ha trabajado o está trabajando actualmente en este tema?

2. Niños, niñas y adolescentes apátridas

Para la mayoría de nosotros/as, la ciudadanía es algo que damos por sentado. Es un derecho de todos los NNA, y sin embargo en la práctica constituye un lujo que está fuera del alcance de muchos. Rara vez reflexionamos sobre los derechos y deberes que supone la condición de ciudadanos/as, y por eso a menudo nos cuesta entender los problemas singulares que enfrentan las personas que carecen de ciudadanía. El reconocimiento de la nacionalidad es la llave que nos permite acceder a muchos otros derechos, entre ellos educación, atención de salud, empleo y servicios sociales. Por esta razón, las personas que carecen de ciudadanía – es decir, que son apátridas – se encuentran entre las más vulnerables del mundo.

De los más de 15 millones de personas apátridas en el mundo, los NNA apátridas se encuentran entre los más vulnerables. Si nos guiamos por las tendencias demográficas actuales a nivel mundial, sería razonable asumir que al menos un tercio de las personas apátridas en el mundo son menores de edad.

Las consecuencias de la condición de apátridas para los NNA a menudo empiezan incluso antes de nacer: la falta de nacionalidad muchas veces impide a las mujeres gestantes acceder a atención pre y posnatal adecuada. El resultado es que muchos bebés y NNA apátridas no son vacunados ni reciben otros tipos de atención médica indispensable – algo que puede comprometer gravemente su salud. Al cabo de unos años, los NNA apátridas pueden verse impedidos de acceder al nivel de educación primaria, y en la mayoría de los países del mundo la educación secundaria ni siquiera está en discusión. Otras consecuencias severas de la ausencia de ciudadanía para la niñez son: mayores probabilidades de crecer en extrema pobreza, libertad de movimiento restringida, deportación arbitraria, exclusión social, así como, en algunos casos, mayor vulnerabilidad al tráfico de personas y la explotación.

Otorgar la ciudadanía de acuerdo al país de nacimiento de hecho constituye una práctica minoritaria entre los países del mundo: la mayoría de los países concede la ciudadanía de acuerdo al criterio de descendencia, es decir, a los hijos/as de ciudadanos/as. La condición de apátridas de los NNA es por lo tanto a menudo un resultado directo de la condición de apátridas de sus madres y padres, la cual se debe a su vez con frecuencia a una actitud de discriminación profundamente arraigada contra las personas pertenecientes a una raza, origen étnico, nacionalidad e idioma determinado. De ahí que en la mayoría de los casos la carencia de ciudadanía sea un tema que atraviesa múltiples generaciones. Se trata de un círculo vicioso en el cual los padres y madres transmiten a sus hijos su propia falta de estatus legal, lo cual compromete seriamente no solo su infancia sino también sus oportunidades de vivir una vida plena y digna de adultos. Es por eso que es tan importante resolver el problema de la ciudadanía y dotar a los NNA de una nacionalidad efectiva lo más tempranamente posible – ya que la falta de ciudadanía no solo afecta a los NNA de hoy sino también a sus futuros hijos/as y nietos/as.

La falta de ciudadanía por razones de discriminación de género también afecta gravemente a la niñez. Muchos países todavía no cuentan con leyes de ciudadanía neutrales en términos de género, y no permiten que las mujeres transfieran su ciudadanía a sus hijos/as y consortes extranjeros. En algunos lugares las cosas están mejorando, sin embargo. Varios países del norte de África – Argelia, Egipto, Marruecos y Túnez – han tomado importantes medidas en los últimos 15 años para poner fin a la discriminación de género por parte del Estado, introduciendo enmiendas a sus leyes de ciudadanía para que las mujeres puedan transmitir la ciudadanía a sus hijos/as. Pese a ello, en muchos países queda aún un largo camino por recorrer.

Muchos NNA se encuentran asimismo atrapados en un limbo legal como consecuencia de la partición del Estado donde residen. Los NNA que pertenecen a minorías étnicas son especialmente vulnerables a la condición de apátridas cuando los Estados se dividen y surgen nuevos Estados independientes. Si bien países como Eslovenia, Estonia y Letonia han hecho grandes avances en tiempos recientes, tanto en Eritrea como en Etiopía decenas de miles de NNA son privados de sus derechos de nacionalidad por causa de la nacionalidad u origen étnico de sus padres.

Estructura

- **¿Cómo se encuentra definida la ciudadanía en la constitución y/o legislación nacional?**
- **¿Excluye dicha definición a ciertos sectores de la sociedad, y en qué se sustenta dicha exclusión?**

Proceso

- ¿Existe un proceso activo en el país para el abordaje de estos temas?

Resultado

- **¿Cuántos NNA carecen de ciudadanía en el país?**
- **¿Qué impacto tiene esto en términos prácticos sobre sus derechos?**

Actores

- ¿Quién está trabajando actualmente en estos temas? ¿Existen algunos vacíos legales en los que nadie está trabajando?

Obstáculos

- ¿Cuáles son los obstáculos y/o restricciones para avanzar en el tema?

3. Derechos y libertades civiles de los NNA

En la actualidad, los derechos políticos y civiles constituyen la piedra angular de la democracia moderna, y el derecho a participar en la gobernabilidad del Estado se encuentra protegido por el derecho internacional, regional y nacional. Los derechos civiles de los NNA probablemente sean los derechos menos comprendidos así como los más difíciles de poner en práctica.³ Si bien en la mayoría de los países los NNA menores de 18 años no tienen derecho a sufragio o al ejercicio de un cargo político, la CDN es el primer instrumento internacional de derechos humanos en reconocer explícitamente los derechos y libertades civiles de la niñez. Además de los Principios Generales de la CDN, existen ocho artículos que inciden directamente en los derechos y libertades civiles de los NNA:

- Nombre y nacionalidad (Artículo 7)
- Preservación de la identidad (Artículo 8)
- Libertad de expresión (Artículo 13)
- Acceso a una información adecuada (Artículo 17)
- Libertad de pensamiento, conciencia y religión (Artículo 14)
- Libertad de asociación y de celebrar reuniones pacíficas (Artículo 15)
- Protección de la vida privada (Artículo 16)

³Ver: Grupo de Trabajo Interagencial sobre Participación Infantil (2008). Children as Active Citizens: A policy and programme guide. Commitments and obligations for children's civil rights and civic engagement in East Asia and the Pacific [Los niños, niñas y adolescentes como ciudadanos activos: Una guía para políticas y programas. Compromisos y obligaciones en relación con los derechos civiles de la niñez y participación cívica en el Este de Asia y el Pacífico], Bangkok.

En las dos décadas transcurridas desde la entrada en vigor de la CDN, aunque se han logrado ciertos avances en el reconocimiento de las libertades civiles de los NNA, queda todavía mucho que hacer antes que los NNA sean tratados como ciudadanos/as en sus países. La negación sistemática de los derechos civiles de los NNA los desempodera y contribuye a que persistan las violaciones de sus derechos. Los gobiernos y otros actores deben realizar mayores esfuerzos para crear espacios y mecanismos institucionales que permitan a todos los NNA del país experimentar sus derechos y libertades civiles. Es importante definir las dimensiones sociales, jurídicas, económicas y políticas de los derechos civiles de la niñez y la adolescencia, y diseñar una agenda práctica y a largo plazo para que los gobiernos tomen acciones que beneficien a todos los NNA.⁴



⁴ Ibid

Es un hecho reconocido que los responsables de hacer valer la CDN tienen la difícil tarea de considerar detenidamente el derecho de los NNA a participar (en la vida política), en consonancia con sus capacidades en desarrollo y sus derechos de protección y teniendo en cuenta el principio del “interés superior del niño”. Dicho de otro modo, los NNA deben tener la oportunidad de participar en procesos políticos y civiles si tienen el interés en hacerlo y han recibido la preparación adecuada, y aún así seguir siendo protegidos contra las consecuencias negativas que pudieran derivarse de su participación política o civil. Los NNA tienen derecho a la información, pero deben ser protegidos contra la información susceptible de hacerles daño, por ejemplo la pornografía. Los NNA tienen derecho a crear y formar parte de asociaciones y la libertad para celebrar reuniones pacíficas, pero deben cerciorarse de que los miembros de sus asociaciones u otros ciudadanos/as no corran peligro como consecuencia de sus iniciativas de asociación. Si bien nosotros/as reconocemos y apoyamos los derechos y libertades civiles de la niñez y la adolescencia, el principio del interés superior del niño sigue siendo la consideración primordial, teniendo en cuenta la capacidad en desarrollo del niño o la niña. Se recomienda involucrar a los NNA en la evaluación de los riesgos y oportunidades que entraña su participación efectiva en procesos políticos y civiles, de modo tal que tengan injerencia en las decisiones acerca de cuán segura o conveniente es su participación.

Los NNA tienen derecho a afiliarse a partidos políticos. Se trata de una oportunidad para aprender acerca del proceso político y prepararse para ejercer el liderazgo político. Si una legislación prohíbe a los NNA afiliarse a partidos políticos o sindicatos, está vulnerando el Artículo 15 de la CDN. Especialmente en situaciones de conflicto, muchos NNA participan en la lucha política. Las organizaciones de derechos de la niñez normalmente han considerado el activismo político de los NNA como un tema de protección de la infancia y han negado a los NNA el derecho a participar en enfrentamientos políticos. Sin embargo, cada vez se está tomando mayor conciencia de que el trabajo efectivo y participativo con los NNA en situaciones de conflicto debe aceptar que los NNA no deben limitarse a ser manipulados por personas adultas ni ser impedidos de ejercer el derecho a tomar sus propias decisiones (Grupo de Trabajo Interagencial sobre Participación Infantil, 2008, p 70).⁵

La capacidad de los NNA para ejercer sus derechos evoluciona a medida que desarrollan y maduran, un factor que ha sido recogido en la CDN, que reconoce que poseen capacidades en desarrollo y que por lo tanto las personas adultas responsables – padres y madres de familia, cuidadores y profesionales – tienen la obligación de tomar dichas capacidades en cuenta y ofrecer orientación apropiada al niño/la niña sobre el ejercicio de sus derechos. Esta relación cambiante entre los NNA, sus padres y madres y el Estado representa una dinámica singular en la implementación de los derechos de la niñez y el disfrute de sus derechos y libertades civiles.

En Moldavia, un estudio sobre la participación de los NNA en el monitoreo de sus derechos (una iniciativa promovida por el Centro de Información sobre los Derechos de la Niñez (CRIC) y Save the Children Suecia) reveló que uno de los desafíos más importantes era la actitud de los adultos con los que los NNA entraban en contacto. Los NNA tenían un conocimiento sofisticado de sus derechos, pero no siempre contaban con las destrezas diplomáticas necesarias para debatir dichos derechos con personas adultas. En la tercera fase de la iniciativa, se ofreció apoyo también a los padres y madres, para que estuvieran mejor preparados para apoyar y orientar a sus hijos/as a medida que estos exploraban los desafíos del disfrute de sus derechos.

⁵ Ibid

Estructura⁶

- **¿Se encuentran consagrados en la legislación del país los derechos y libertades civiles de los NNA?**
- ¿Existe una política nacional sobre la participación de la niñez que garantice el acceso a la información de los NNA, el apoyo a las asociaciones de NNA y mecanismos de expresión y participación en la gobernabilidad local y nacional, de modo tal que puedan influir en las prácticas y desarrollos de política que les afectan?
- **¿Cuentan los gobiernos con una legislación, políticas y prácticas que promuevan el derecho a la información de los NNA?**
- ¿Se encuentran los mecanismos de denuncia expresamente prescritos por ley y son fácilmente accesibles para todos los NNA? ¿Se encuentran los mecanismos de seguimiento, derivación y respuesta firmemente establecidos y son accesibles y efectivos?

Procesos

- ¿Se encuentra la información acerca de los derechos de la niñez a disposición del público, en idiomas y términos que sean accesibles a todos los NNA de distintas edades y sectores (incluyendo NNA con discapacidad y NNA de diversos grupos étnicos)?
- ¿Se facilita a los NNA información confiable e independiente sobre una variedad de temas que afectan la vida de los NNA (incluyendo documentos sobre políticas) a través de una amplia variedad de medios (radio, prensa escrita, televisión, internet, etc.)?
- ¿Existe información sobre los derechos de la niñez, y la responsabilidad de los padres y madres de guiar a sus hijos/as en el ejercicio de sus derechos, a disposición de los padres y madres primerizos, a través de cursos de educación cívica o escuelas de padres, o bien estudios sociales y/o educación cívica en la escuela?
- ¿Pueden los NNA de zonas rurales y urbanas acceder a y utilizar los medios de comunicación (por ejemplo, radio, prensa escrita, bibliotecas, televisión, internet) para expresar y comunicar sus puntos de vista?
- **¿Tienen los NNA libertad de pensamiento, religión y conciencia, en función de sus capacidades en desarrollo? Si la respuesta es positiva, ¿cómo? Si la respuesta es negativa, ¿por qué no?**
- **¿Existen en el país organizaciones encabezadas por NNA y redes de NNA? ¿Están permitidos los NNA de registrar legalmente sus asociaciones, organizaciones y redes?**
- ¿Están permitidos los NNA trabajadores de formar y/o ser miembros de sindicatos de NNA trabajadores u otros sindicatos?
- ¿Han sido institucionalizados a nivel local, subnacional y nacional procesos, mecanismos y sistemas participativos para la participación de NNA en la gobernabilidad? ¿Se mantienen operativos estos mecanismos en situaciones de emergencia?
- ¿Existen políticas establecidas que dispongan que las opiniones de los NNA deben ser tomadas en cuenta durante el proceso de tomar decisiones susceptibles de afectarlos (incluyendo, por ejemplo, durante la planificación y ejecución de políticas, programas, legislaciones, etc., por el gobierno, en los tribunales en procedimientos civiles o penales, en procedimientos de custodia, en hospitales, en escuelas, en hogares infantiles o situaciones de atención alternativa, por la sociedad civil, por los medios de comunicación)? Si la respuesta es negativa, ¿cuáles son las barreras y cómo podrían ser superadas?
- ¿Están obligadas las escuelas a establecer consejos estudiantiles independientes?
- ¿Se han creado mecanismos seguros que permitan a los NNA participar en los debates políticos, campañas electorales y/o demás procesos que influyen en las agendas de los partidos políticos en relación con los temas que conciernen a la niñez?

⁶Ver: Lansdown, G. (2011) "A Framework for Monitoring and Evaluating Children's Participation: A preparatory draft for piloting" [Un marco de referencia para el seguimiento y evaluación de la participación infantil: Un borrador preparatorio para su aplicación piloto]. Las matrices que figuran en la Sección I del marco para medir la creación de un entorno participativo y respetuoso para la niñez podrían utilizarse para "mapear" las estructuras y procesos existentes que favorezcan la implementación de los derechos civiles de la niñez.

- ¿Participan en la toma de decisiones de política todos los actores centrales, tanto estatales (por ejemplo, los ministerios de educación, salud, bienestar social, planificación y finanzas) como no estatales (por ejemplo, ONG que trabajan por la niñez, asociaciones de padres de familia, colectivos juveniles, sindicatos, etc.)? De no ser así, ¿por qué no?
- ¿Son incluidos representantes de organizaciones y redes de NNA en foros o redes más amplios de la sociedad civil?

Resultado

- **En los hechos, ¿poseen los NNA derechos políticos y civiles y, de no ser así, por qué no?**
- ¿Están informados los NNA sobre sus derechos y cómo ponerlos en práctica?
- ¿Están informados los padres y madres de familia sobre los derechos de la niñez y cómo ayudar a sus hijos/as a ponerlos en práctica?
- ¿Se impulsan organizaciones y redes inclusivas de NNA a nivel local, subnacional y/o internacional?
- ¿Se incluye a representantes de NNA en los mecanismos de gobernabilidad a nivel local y nacional?
- ¿Se consulta a los NNA sobre la legislación nacional y las políticas, servicios y asignaciones de recursos del gobierno y se toman en cuenta sus opiniones?
- ¿Poseen los NNA (especialmente las NNA de los sectores más marginados) las destrezas y competencias necesarias para participar de manera efectiva en procesos y mecanismos participativos a nivel local, subnacional y nacional? Si la respuesta es negativa, ¿por qué no?
- ¿Se ha sensibilizado a las autoridades del gobierno y organizaciones de la sociedad civil acerca de la importancia de la participación y los derechos civiles de los NNA? ¿Apoyan y respetan proactivamente dichos actores la participación activa de la niñez y la adolescencia en las prácticas y desarrollos de política que les afectan? De no ser así, ¿por qué no?
- ¿Poseen las autoridades del gobierno (a nivel local, subnacional y nacional) las destrezas necesarias para asegurar una gobernabilidad participativa, comunicaciones públicas y prácticas participativas efectivas? ¿Se han emprendido programas (del gobierno, la sociedad civil, organizaciones de asistencia) para desarrollar destrezas? De no ser así, ¿por qué no?
- ¿Tienen los NNA la posibilidad de influir en la agenda de los partidos políticos?
- ¿Tienen los NNA la posibilidad de influir en la agenda de foros y redes de la sociedad civil?
- ¿Tienen los NNA (de diferentes sectores) la oportunidad de utilizar medios de difusión y medios en línea para comunicar sus propias opiniones?

Actores

- ¿Quién está trabajando actualmente en estos temas, y existen brechas en las que nadie esté trabajando?

Obstáculos

- ¿Cuáles son los principales obstáculos que impiden realizar avances en el ejercicio de los derechos políticos y civiles de los NNA?

Gobernabilidad económica

I. Inversiones en la niñez

La iniciativa de Gobernabilidad por los Derechos de la Niñez (GDN) ha decidido impulsar un avance significativo en el área de “inversiones en la niñez”. La focalización de este trabajo recaerá en cuatro áreas:

- Asignación presupuestaria y gasto del gobierno en la niñez
- Tributación
- Asistencia
- Anticorrupción

Los cuatro temas constituyen componentes individuales del “continuo de financiamiento” de los derechos de la niñez. Los recursos que logre movilizar un país, y la forma en que dichos recursos sean utilizados, jugarán un papel gravitante en la determinación de su capacidad para financiar los compromisos contraídos con la realización de los derechos de la niñez. Para ponerlo de un modo simple, todo el dinero que un gobierno invierta en la niñez tiene que provenir de alguna parte. Si bien es cierto que la mayoría de los países en desarrollo padecen serias limitaciones de recursos, a menudo hay muchas cosas que pueden hacer para mejorar la cantidad y la calidad de los recursos que invierten en la niñez, y a largo plazo el gobierno tiene que trabajar en el desarrollo de un mecanismo sostenible para asegurar el íntegro del financiamiento de sus compromisos a favor de la niñez.

Existen al menos tres argumentos poderosos para explicar por qué los gobiernos deberían invertir en la niñez, tanto en sus propios países como, cuando sea posible, en los países con menos recursos a través de la cooperación internacional: el argumento de derechos, el argumento económico y el argumento político y social.

El argumento basado en derechos para invertir en la niñez se sustenta en que el Artículo 4 de la CDN compromete a los países signatarios a “adoptar esas medidas de conformidad con los recursos de que dispongan y, cuando sea necesario, dentro del marco de la cooperación internacional” para dar efectividad a los derechos económicos y sociales de los NNA.

El argumento económico es que el gasto en políticas y programas que favorezcan a la niñez – especialmente aquellos que promueven la educación universal de calidad, así como servicios de salud, nutrición, agua y saneamiento – es una inversión en el “capital humano” del país, y por lo tanto allana el camino para mejorar la productividad y el crecimiento y desarrollo a nivel económico.

El argumento social es que una inversión social inadecuada, altos niveles de desigualdad y la pobreza extrema impiden, en conjunto, el desarrollo y la consolidación de la democracia, pueden menoscabar la cohesión social y contribuyen a la fragilidad y el conflicto.

Abogar por mayores inversiones en la niñez es aún más importante en tiempos de crisis económica y austeridad financiera, tales como los que se dieron en la mayor parte del mundo a principios del 2012. Los desafíos económicos que hubo que afrontar desde que estalló la crisis económica mundial en el 2008 han significado que los países han tenido que tomar decisiones difíciles en relación con el gasto y la reducción de la deuda, en un entorno de escaso crecimiento económico, alto desempleo e incertidumbre. Los estudios han demostrado que la crisis financiera del 2008–2009 creó un enorme “forado fiscal” en los países de ingreso bajo. A consecuencia de ello, dichos países redujeron en el 2010 las asignaciones presupuestarias que normalmente se destinan a uno o más sectores “prioritarios” favorables a los pobres, es

decir, educación, salud, agricultura y protección social. Un reciente informe de UNICEF⁷ alertando que las medidas de austeridad amenazan especialmente a los NNA y hogares pobres, reveló que la magnitud de la austeridad es severa y se está agravando rápidamente: 70 países redujeron el gasto en alrededor de tres puntos porcentuales del PIB en el 2010, y 91 países tienen programado realizar recortes en el 2012. Más aún, cerca de la cuarta parte de los países en desarrollo está experimentando una contracción fiscal excesiva, que podría retrotraer el gasto público a niveles precrisis.

Pero incluso en ausencia de crecimiento económico y en tiempos de incertidumbre económica, los gobiernos pueden tomar decisiones de política que pueden llevar a una mejora de la inversión en la niñez. Por ejemplo, mejorar la recaudación fiscal, reacomodar el gasto e incrementar la eficiencia en el gasto público, son todas medidas que pueden crear el espacio fiscal requerido para incrementar el gasto social, siempre y cuando exista la voluntad política. Esto implica generar ingresos fiscales a través de impuestos y, cuando sea necesario, complementar dichos ingresos con recursos de la ayuda internacional – así como mejorar la transparencia y la rendición de cuentas, para asegurar el uso adecuado y eficiente de los recursos. En emergencias de gran envergadura, el ingreso de fondos de donantes en grandes cantidades y a corto plazo y el reacomodo de los presupuestos, se suma al desafío de garantizar la transparencia y la rendición de cuentas que son tan necesarias para salvaguardar los derechos de los NNA durante la etapa de respuesta así como, lo que es igualmente importante, en el período posemergencia, cuando las inversiones en la niñez probablemente tengan que competir con otras prioridades importantes surgidas en el contexto de la reconstrucción. Se necesita evidencia sólida en respaldo de los argumentos económicos y políticos a favor de invertir en la niñez, para poder demostrar el alto valor de dicha inversión.



⁷ UNICEF, Economists and Economic Policy: Bringing Children into Development Strategies (Economistas y política económica: Incorporando a la niñez en las estrategias de desarrollo), octubre del 2011

i) Contexto socioeconómico

Aunque las políticas económicas puedan parecer estar muy alejadas de la vida de los NNA, a menudo son centrales para definir el entorno en el que viven los NNA y las posibilidades de hacer efectivos sus derechos. Las políticas económicas a nivel mundial, nacional y sectorial pueden tener un impacto en el bienestar de los NNA, principalmente por dos razones:

- Debido a su impacto en el desarrollo económico y en las desigualdades en un país, y por lo tanto en el bienestar y las oportunidades de las familias; y
- Debido a su impacto en el financiamiento y desarrollo de servicios básicos y programas de protección social, y por extensión en la capacidad de los NNA para acceder a dichos servicios.

Es importante analizar asimismo el entorno de la política social en su país. Los objetivos de la política social son: mejorar el bienestar de todos los ciudadanos/as, desarrollar capital humano, impulsar el empleo y fortalecer la cohesión social. Las políticas sociales se justifican no solamente desde el punto de vista humanitario; constituyen también un requisito económico y político para el crecimiento y la estabilidad política futuros, cuando menos para mantener el respaldo ciudadano a sus gobiernos.

Al planificar intervenciones de GDN en el área de gobernabilidad económica, es indispensable formarse una idea general del clima para las inversiones en beneficio de la niñez en su país, lo cual supondrá hacer preguntas sobre la política económica y la política social, y también sobre las tendencias generales y los shocks o remezones sufridos. Evaluar estos aspectos puede parecer en principio amedrentador, pero es importante no dejarse llevar por el pánico o eludir este análisis por temor a que sea muy complejo. La mayoría de estas preguntas puede ser respondida satisfactoriamente simplemente con base en información extraída de los diarios y las noticias difundidas a nivel nacional.

a. Contexto económico y “espacio fiscal”

- **¿Cuáles son las características del crecimiento, el empleo y la pobreza?** ¿Se ha reducido la pobreza al mismo ritmo que el crecimiento económico? ¿Han venido aumentando o decreciendo las desigualdades en los últimos cinco, 10, 15 años? ¿Se han beneficiado del crecimiento económico los pobres? ¿Ha generado el crecimiento empleo suficiente y bien remunerado? ¿Cuáles son los sectores económicos de mayor y más rápido crecimiento? ¿Son intensivos en mano de obra? ¿Está priorizando el gobierno la inversión en ciertos sectores?
- **¿Qué tan estable es la economía?** ¿Existen factores tales como un alto índice de inflación, un déficit presupuestario considerable (es decir, el gasto supera el dinero que el país tiene en el banco) y una cuantiosa deuda externa o emergencias recurrentes que pueden significar inestabilidad a nivel macroeconómico?
- ¿Cuál es la situación fiscal? ¿Se ha fijado el gobierno metas fiscales ajustadas, lo cual significa que no están dispuestos a invertir más dinero en salud o protección social? ¿Está pidiendo prestado dinero el gobierno para financiar el gasto?
- ¿Qué aspectos de la política monetaria podrían afectar las inversiones en la niñez? ¿Cuál es el comportamiento reciente de la inflación, y cómo ha afectado esto a la familia promedio? ¿El alto índice de inflación está impidiendo a las familias adquirir los alimentos básicos de la dieta familiar?

- ¿Cuál es la situación con respecto a las tasas de cambio? Por ejemplo, ¿ha habido una depreciación repentina de la moneda, elevando el precio de productos básicos como arroz importado o combustible para calefacción a niveles inalcanzables para las familias pobres, que no pueden adquirir estos productos?

b. Contexto de la política social

- **¿Existen planes de desarrollo nacionales (es decir, DERP) y sectoriales? ¿Qué tan participativo fue el diseño de dichos planes?** ¿Participaron los NNA en el diseño y ejecución de los planes que les afectan? ¿En qué medida se ha considerado el impacto sobre la niñez? ¿Se encuentran presupuestados y/o financiados los planes?
- **¿Cuál es el enfoque general del gobierno en términos de la política social?** ¿Qué filosofías o creencias se encuentran detrás de la política social en el país? ¿Se favorecen los enfoques universales o focalizados en sectores específicos? ¿Cómo se proporcionan los servicios sociales (es decir, sector público, mercado / sector privado, ONG e instituciones de beneficencia)?
- ¿Existen desigualdades estructurales o históricas que tienen un impacto en la niñez? ¿Existen diferencias en la distribución de los recursos y servicios entre distintas áreas o grupos de personas? ¿Por qué? ¿Enfrenta la ciudadanía, especialmente los sectores pobres y excluidos, alguna restricción en cuanto al acceso a los beneficios de los servicios y programas sociales (por ejemplo, altos precios del transporte público, barreras idiomáticas, estigmatización social, indocumentación y falta de información)?
- ¿Cuáles son los servicios y programas sociales más importantes (tanto en términos de redistribución y protección como de desarrollo de capital humano y promoción del empleo) disponibles a nivel distrital y local? ¿Qué recursos llegan efectivamente a los puntos de distribución (por ejemplo, escuelas, postas médicas, aldeas y poblados)?
- ¿Qué tipos de programas de protección social existen en el país? ¿Están llegando estos programas a los sectores más pobres? ¿Por qué o por qué no? ¿Están teniendo éxito en reducir la vulnerabilidad de los hogares y NNA, y están ayudando a las familias a ahorrar y/o invertir en actividades productivas?

c. Tendencias y remezones

- ¿Existen tendencias o remezones (shocks) de grandes proporciones (por ejemplo, conflictos armados, VIH y SIDA, altos precios de los combustibles, inestabilidad política, destrucción del medio ambiente y desastres naturales) que podrían afectar las posibilidades de inversión en la niñez?

ii) Financiamiento de las inversiones en la niñez

a. Análisis y apoyo presupuestarios

El presupuesto es la herramienta de política económica más importante de la que dispone un gobierno. Los presupuestos públicos traducen las políticas, compromisos políticos y objetivos de desarrollo del gobierno en decisiones sobre los siguientes temas: qué cantidad de ingresos generar, cómo generarlos, y cómo utilizar dichos fondos para atender necesidades que compiten entre sí en el país, desde reforzar la seguridad hasta mejorar la atención de salud y aliviar la pobreza infantil.

Un buen presupuesto debería responder a consideraciones de equidad, haciendo hincapié en la no discriminación y la inclusión social y prestando atención a las relaciones de poder. Esto podría implicar, por ejemplo, cerciorarse de que las partidas presupuestarias efectivas para el sector público así como los procesos de toma de decisiones que llevan a la formulación de los presupuestos (especialmente a nivel local) no marginen a los NNA, las mujeres y las familias pobres. Especialmente en aras de la equidad de género, los presupuestos deberían poder atender los aspectos que atañen diferenciadamente a las niñas y los niños varones.

Los programas nacionales podrían desear hacer trabajo de incidencia política sobre el rubro “ingresos” del presupuesto (por ejemplo, considerar ampliar la base tributaria o recurrir a la asistencia internacional con el fin de incrementar los recursos disponibles para invertir en la niñez), el rubro “egresos” del presupuesto (por ejemplo, monitorear el presupuesto para la niñez), o ambos. Los países que son receptores de ayuda podrían desear hacer incidencia política a favor de más y mejor ayuda, como una forma de movilizar recursos para inversiones en la niñez.



b. Análisis presupuestario – ingresos / renta

Los ingresos de un gobierno son un componente esencial de la ecuación de inversiones en la niñez: si entendemos mejor de dónde obtiene el gobierno su dinero, podremos no solamente identificar posibles fuentes de financiamiento para inversiones en la niñez sino también entender mejor cómo funciona la dinámica del poder en el país. Una ONG que esté adecuadamente informada sobre ambos lados del presupuesto – los ingresos y egresos – al final será más eficiente en su trabajo de incidencia política e influenciamiento. Además, existen muchas herramientas disponibles para ayudar a los colectivos de la sociedad civil a influir en la política de ingresos, de la misma forma en que han podido influenciar la política de egresos. Analizar los ingresos del gobierno nos permitirá no solamente plantearnos la pregunta “¿De dónde proviene el dinero?” sino también “¿Adónde va?”.

Los ingresos del gobierno se dividen en dos grandes categorías: ingresos provenientes y no provenientes de impuestos. Los ingresos provenientes de impuestos incluyen: impuestos al consumo (por ejemplo, impuesto al valor agregado o IVA, impuesto a la venta, impuestos sobre bienes de consumo específicos, impuestos a las transacciones comerciales), impuesto a la renta (impuestos sobre los ingresos personales y de negocios), descuentos por seguridad social y descuentos de la planilla, así como impuestos sobre el patrimonio (por ejemplo, impuesto sobre donaciones y sucesiones, impuesto a la propiedad). Los ingresos no provenientes de impuestos incluyen: donaciones de entidades donantes y/o instituciones internacionales (es decir, provenientes de la ayuda para el desarrollo), ingresos recaudados por las empresas públicas (es decir, tarifas al usuario por servicios prestados por el Estado), ingresos provenientes de la extracción de recursos naturales, comisiones y cargos administrativos, así como multas y penalidades.

Algunas de las preguntas más importantes sobre los ingresos del gobierno en los países donde se ejecutan intervenciones de GDN son:

- **¿Cuáles son las principales fuentes de ingresos nacionales provenientes y no provenientes de impuestos? ¿Qué porcentaje del presupuesto estatal proviene de impuestos (impuesto a la renta, impuesto al consumo, etc.) o de fuentes no tributarias tales como ayuda al desarrollo o licencias /pagos por la extracción de recursos naturales?**
- ¿Está alguna de las fuentes de ingresos “reservada” o dedicada a gastos específicos?
- ¿Es justo el sistema tributario en términos de cómo la carga impositiva recae sobre los pobres, en oposición a las clases adineradas? ¿Están pagando la cuota que les corresponde los diferentes grupos de interés, por ejemplo las industrias extractivas? ¿Se está recaudando suficientes ingresos provenientes de impuestos como para financiar los servicios sociales y programas indispensables para la niñez? ¿Es el código fiscal fácil de administrar o es altamente susceptible a la evasión?
- ¿Se rige el presupuesto nacional por prácticas idóneas en lo que se refiere a la información sobre los ingresos, lo cual incluye información sobre el ingreso real del ejercicio anterior, proyecciones del ingreso a mediano plazo al menos dos años más allá del presupuesto, así como una explicación detallada de cada fuente de ingresos? (Los ingresos dedicados a programas de gasto específicos y tarifas al usuario deben explicarse por separado.)
- ¿Están diseñadas las políticas de ingresos del gobierno para cumplir con las condiciones impuestas por las instituciones financieras internacionales?
- ¿El sistema tributario del país facilita la evasión fiscal e incentiva la planificación fiscal abusiva, también conocida como *tax shelters*?
- ¿Podría financiarse un programa de gasto requerido con urgencia aumentando un impuesto específico o creando un mecanismo tributario nuevo e innovador (por ejemplo, un impuesto a las transacciones financieras o a los combustibles para embarcaciones aéreas y marítimas)?

c. Análisis del presupuesto – egresos

Las ONG, incluyendo Save the Children, tienen un historial de incidencia política dirigida a mejorar los egresos de los presupuestos públicos. A grandes rasgos, existen tres tipos de análisis presupuestales: análisis intersectorial e intrasectorial (es decir, ¿adónde va el dinero?), monitoreo a través del tiempo (identificación de tendencias) y seguimiento (¿el gasto llega a los beneficiarios?).

Estas son algunas de las preguntas que los ayudarán a priorizar los aspectos vinculados al rubro de egresos presupuestarios:

- **¿Qué porcentaje del presupuesto estatal ha sido invertido en sectores prioritarios para la niñez (por ejemplo, educación, salud, protección social, protección de la infancia, etc.)? ¿Qué sectores tienen los egresos más altos? ¿Cómo ha cambiado esto a través del tiempo? ¿De qué forma podría mejorarse la asignación transectorial de recursos en beneficio de los NNA? ¿Cuál es el balance en el presupuesto entre gastos recurrentes y gastos de desarrollo o inversión?**
- ¿Qué tan progresista es la distribución del presupuesto estatal (es decir, ¿evita poner injustamente la presión más fuerte sobre los pobres?), y cómo ha cambiado esto en los últimos años?
- ¿Cuál es el nivel de descentralización (en teoría y en la práctica) en su país, y a qué niveles se están tomando efectivamente las decisiones relativas al presupuesto?
- ¿Cuáles son las diferentes etapas del proceso de presupuestación en su país, y cuáles son los potenciales puntos de entrada para que las ONG ejerzan influencia? ¿Tienen posibilidades los NNA de influir en el proceso de elaboración del presupuesto?
- ¿Cuáles son los mecanismos de monitoreo actualmente existentes en relación con su presupuesto nacional? ¿Realiza el gobierno un seguimiento y evaluación permanente del presupuesto? ¿Existen informes nacionales de auditoría? ¿Se han efectuado otros análisis independientes del presupuesto nacional, por ejemplo evaluaciones o exámenes del gasto público (EGP) o encuestas de seguimiento del gasto público (ESGP)?
- ¿Qué revelan las encuestas de hogares acerca de cómo se están beneficiando las personas y familias del gasto nacional?
- ¿Cuáles son las deficiencias más importantes del proceso de presupuestación? ¿Brechas en los estimados y gastos presupuestales? (Los estimados tienden a ser inferiores a las necesidades de gasto y asignaciones reales.) ¿Problemas con el flujo de los fondos de las autoridades nacionales a las autoridades locales? ¿Incapacidad de los gobiernos locales para desembolsar montos equivalentes a las donaciones del gobierno central en el caso de programas auspiciados desde el nivel central de gobierno, lo cual obstaculiza el flujo de fondos a los gobiernos subnacionales? ¿Falta de idoneidad de los mecanismos de fiscalización para casos de malversación y apropiación indebida de los fondos? ¿Deficiencias en la planificación de los diferentes ministerios y departamentos? ¿Falta de comunicación y coordinación apropiadas entre las comisiones de planificación, los ministerios de economía y finanzas y los ministerios y/o departamentos encargados de los rubros que afectan los derechos de la niñez durante la formulación de los planes estratégicos anuales o multianuales, revisiones de medio término y evaluaciones finales al término de los períodos de planificación?

iii) Ayuda internacional y derechos de la niñez

Existen campañas masivas establecidas invocando a mejorar la eficacia de la ayuda a nivel mundial. Los cinco principios centrales para mejorar la eficacia de la ayuda son:

- apropiación (los países socios ejercen un liderazgo efectivo sobre sus políticas y estrategias de desarrollo y coordinan las intervenciones de desarrollo);
- alineación (el apoyo general brindado por las instituciones donantes se guía por las estrategias, instituciones y procedimientos nacionales de los países socios);
- armonización (las intervenciones de las instituciones donantes son más articuladas, transparentes y colectivamente eficaces);
- gestión por resultados (gestión de los recursos y mejora de la toma de decisiones con base en resultados);
- rendición de cuentas mutua (las instituciones donantes y las entidades socias asumen su responsabilidad con relación a los resultados de desarrollo).

Sin embargo, más allá de la agenda general de incidencia política a favor de una mayor eficacia de la ayuda, a Save the Children le preocupa que la ayuda sea utilizada más efectivamente en la realización de los derechos de la niñez. Existe una falta general de información y estadísticas que nos permitan evaluar si la ayuda internacional está contribuyendo a poner efectivamente en vigencia los derechos de la niñez y cómo. Actualmente no existe un índice consolidado de la totalidad de las inversiones de las entidades donantes en los cuatro derechos medulares pero interconectados de la niñez (supervivencia, desarrollo, protección y participación), ni cómo se encuentran distribuidos dichos fondos entre y al interior de diferentes regiones geográficas. Es de suma importancia que desarrollemos una mejor comprensión de la medida en que las instituciones donantes están impulsando la realización de los derechos de la niñez, especialmente en los Estados más débiles en términos de capacidad, recursos y a menudo voluntad para implementar los derechos sociales, culturales, económicos y políticos de sectores sociales marginados, por ejemplo los NNA. Mejorar la información y los informes nos ayudaría también a explorar mejor las tensiones inherentes a la CDN en virtud del concepto de indivisibilidad de los derechos y del principio de realización gradual de los derechos, así como la pregunta de cómo la acción (o inacción) de las instituciones donantes condiciona la forma en que estos principios son puestos en vigencia en la práctica.

Estas son algunas de las preguntas que los programas nacionales de GDN podrían desear formular con relación a la ayuda internacional:

- **¿Qué tan dependiente es el gobierno de la ayuda externa? ¿Quiénes son los mayores donantes? ¿Ha cambiado el perfil de las entidades donantes en los últimos años (por ejemplo, han ingresado nuevos grandes donantes)? ¿Cuánta influencia tienen estos donantes en las políticas del gobierno?**
- ¿Ha cumplido el gobierno de su país con los compromisos que contrajo de mejorar la eficacia de la ayuda como parte de los tratados suscritos para mejorar la eficacia de la ayuda internacional (por ejemplo, la Alianza de Busan en el 2011)? ¿Han cumplido las principales instituciones donantes en su país con sus compromisos internacionales en lo que se refiere a mejorar la ayuda? ¿Han suscrito las principales entidades donantes en su país la Iniciativa Internacional para la Transparencia de la Ayuda (IITA)?

- **¿Qué tan transparentes son los desembolsos de la ayuda y la gestión financiera? ¿Qué información y/o bases de datos se encuentran disponibles para monitorear los flujos de asistencia? ¿Existe suficiente información disponible para evaluar el balance del gasto entre gasto nacional y de los diferentes tipos de ayuda transversalmente en la economía y en los sectores más importantes para la infancia?**
- ¿Existe un foro nacional de la sociedad civil sobre la eficacia de la ayuda con el cual podríamos alinearlos?
- ¿Han creado el gobierno y las entidades donantes el espacio para la participación efectiva de la sociedad civil en los debates nacionales acerca de la ayuda y el desarrollo? ¿Qué procesos multisectoriales se encuentran en marcha (por ejemplo, estrategias nacionales de desarrollo, grupos de apoyo al presupuesto, formulación de políticas clave para el desarrollo tales como estrategias de asistencia conjunta y marcos de evaluación del desempeño), y existe el espacio para ejercer influencia en estos procesos en calidad de ONG participante?



iv) Mejorando la transparencia y la rendición de cuentas de las inversiones en la niñez

El trabajo en derechos de la niñez y gobernabilidad que se lleva a cabo a nivel global se sustenta en la premisa de que los derechos de los NNA no pueden ser plenamente implementados si no se cuenta con mecanismos eficaces, transparentes y con rendición de cuentas. De importancia central para el enfoque basado en derechos es el papel del Estado como “responsable político”, es decir, como la institución responsable de hacer valer los derechos humanos de todas las personas dentro de su territorio nacional. En situaciones de emergencia, en que las organizaciones humanitarias internacionales a menudo asumen buena parte de la oferta de servicios, estas deben asumir las mismas obligaciones en términos de los derechos de la niñez que el Estado, y en principio el Estado sigue siendo responsable de garantizar que esto suceda y fiscalizar que se cumpla. La ciudadanía y otros actores institucionales también tienen un importante papel que desempeñar en llamar a responder a los Estados y a la comunidad internacional respecto de su desempeño en este sentido. El acceso transparente a la información permite a los poderes del Estado, los ciudadanos/as y otros actores institucionales medir el desempeño del gobierno y ejercer vigilancia contra el posible uso inapropiado de la autoridad y los recursos. Esto contribuye a garantizar la rendición de cuentas. La transparencia y la rendición de cuentas sirven por lo tanto como medios de verificación contra los malos manejos y la corrupción por parte de los funcionarios públicos y son los pilares del buen gobierno, lo cual es crucial para obtener y mantener la confianza de la población, los inversionistas y la comunidad internacional.

En general, la rendición de cuentas del gobierno es facilitada por enfoques y prácticas que garanticen que las actividades y resultados del gobierno en cuestión cumplan con las metas de desarrollo y estándares previstos. Los conceptos de transparencia y rendición de cuentas van de la mano, ya que, si no se cuenta con información adecuada sobre el desempeño y los resultados alcanzados, es difícil exigir cuentas a los gobiernos por sus acciones. Rendir cuentas sobre el uso de los recursos públicos y las decisiones de política es parte integrante de la democracia.

Preguntas generales en materia de transparencia y rendición de cuentas

- ¿Tienen los funcionarios estatales y otros ejecutores a distintos niveles la capacidad para implementar las políticas públicas?
- ¿Qué tan aptas están las instituciones para desempeñar su papel y suministrar servicios?
- **¿Qué tan accesible y transparente es la información relativa a las políticas y finanzas públicas? ¿En qué lugar figura su país en el ranking del Índice de Presupuesto Abierto? ¿Qué tan transparente y abierto a la rendición de cuentas es el gobierno con respecto a sus fuentes de ingresos?**
- ¿Qué tan dispuesta a rendir cuentas es la administración a nivel local?
- ¿Qué nivel de planificación y presupuestación es controlado a nivel distrital y local?
- ¿Cuál es la capacidad del personal para administrar estos procesos?
- **¿Participan los pobres y la sociedad civil en la planificación y elaboración de los presupuestos? ¿Tienen acceso a la información necesaria?**
- **¿Cuál es la capacidad de las ONG y grupos de pobres para ser escuchados y ejercer influencia en la toma de decisiones?**

Corrupción

A pesar de los avances logrados por los actores nacionales e internacionales de la sociedad civil en términos de promover la transparencia, la corrupción sigue siendo un grave obstáculo para el progreso en muchos países. El Índice de Percepción de la Corrupción de Transparencia Internacional del 2010 revela que cerca de tres cuartos de los 178 países que figuran en el índice obtienen una puntuación menor a 5, en una escala que va desde 10 (percepción de ausencia de corrupción) hasta 0 (percepción de muy corrupto). Esto indica que existen serios problemas de corrupción.

El PNUD define la corrupción como “el mal uso del poder, cargo o autoridad públicos para el beneficio privado a través del soborno, extorsión, tráfico de influencias, el nepotismo, el fraude, dinero rápido o malversación de fondos”. La definición más amplia es: “el abuso del poder conferido en beneficio particular”. Algunos de los factores que contribuyen a la corrupción son: debilidad de las estructuras institucionales; debilidad de los sistemas de control, aplicación y supervisión de la ley; conflictos armados; así como escasez de trabajo bien remunerado.

La corrupción es citada con frecuencia como una barrera considerable y ampliamente extendida al acceso de los NNA a servicios. Los estudios han demostrado que la corrupción tiene un efecto sustancial en el acceso a los servicios, así como en la cantidad y la calidad de la oferta de servicios. La corrupción puede devorar buena parte de los costos de instalación e implementación de los servicios públicos, muchos de los cuales son especialmente importantes para la niñez. Por ejemplo, un estudio de 1999 reveló que entre el 10 y el 86 por ciento de los estudiantes en los países del estudio estaban pagando cobros adicionales por su educación. Del 47 por ciento de niñas que pudieron ingresar a la escuela primaria en una provincia de Pakistán, el 100 por ciento reportó cobros de dinero extraordinarios. En situaciones de emergencia y de conflicto, existen casos documentados de NNA que tienen que pagar o prestar servicios sexuales para acceder a los servicios.

A menudo la corrupción es negativamente asociada a la mortalidad neonatal e infantil, la posibilidad de recibir atención durante el parto, la cobertura de inmunizaciones y el bajo peso al nacer. Esto difícilmente sorprende: las madres y los niños y niñas no pueden disfrutar de atención de salud básica si se les exigen pagos que no pueden afrontar. Cuanto más perciban las familias que las instituciones son deshonestas, tanto mayores serán la probabilidades de que se abstengan de recurrir a un servicio público cuando lo necesitan.

Dado que la corrupción tendrá múltiples impactos en la realización de los derechos de la niñez, es importante identificar qué formas de corrupción están teniendo los efectos más negativos en qué derechos y en qué grupos de NNA. Cabe anotar que puede tratarse de áreas de las cuales los adultos no están muy enterados o que estos no experimentan en carne propia (por ejemplo, sobornos – en dinero o “en especie” – para obtener notas aprobatorias en los exámenes escolares), y que pueden ser diferentes para los niños varones que para las niñas. Por lo tanto, es fundamental involucrar a los NNA en la identificación de las formas de corrupción que más les están afectando, y focalizarse específicamente en dichas áreas.

- **¿En qué lugar está rankeado el país en el Índice de Corrupción de Transparencia Internacional?**
- **¿Qué formas de corrupción son las más comunes y por qué?**
- **¿Qué derechos de la niñez están siendo vulnerados o no están siendo cumplidos como consecuencia de la corrupción?**
- ¿En qué áreas se puede apreciar que la corrupción está afectando el acceso a los servicios? ¿Cómo está afectando la calidad de dichos servicios?
- ¿Qué mecanismos de control existen para poner freno a la corrupción? ¿Qué tan eficaces son estos mecanismos a nivel local y nacional, y a los niveles intermedios entre estos?

- ¿Las medidas anticorrupción están siendo aplicadas en aquellas áreas donde los derechos de la niñez están siendo más vulnerados o es más probable que lo sean, como por ejemplo educación, salud y protección?
- ¿Se encuentra la información a disposición del público, permitiendo que los NNA y el público en general conozcan sus derechos y de ser necesario llamen a responder a los responsables de prácticas corruptas (se encuentren en el sector privado, la sociedad civil, los medios de comunicación, los gobiernos locales o el gobierno central)? ¿Qué mecanismos existen para ello?
- ¿De qué manera participan los NNA (y sus comunidades) en la identificación de la corrupción y en la toma de decisiones sobre soluciones viables?
- ¿Existen organizaciones que tienen programas en el área de lucha contra la corrupción? ¿Qué incluyen dichos programas y cuáles han sido sus experiencias?
- ¿Existen relaciones de colaboración entre las organizaciones de defensa de la niñez y las instituciones que fiscalizan la corrupción o los derechos humanos?

2. Regulación del sector privado

Aparte de evaluar la rendición de cuentas de los gobiernos en relación con el cumplimiento de los derechos de la niñez, es importante evaluar el impacto que pueden tener los actores no estatales en el sector de NNA. El sector privado (esto es, las empresas con fines de lucro) comprende importantes actores que tienen un impacto en la capacidad del gobierno para cumplir con sus obligaciones frente a la niñez: los actores privados son fundamentales para el cumplimiento exitoso por parte del Estado de sus obligaciones en virtud de la CDN. Los actores privados ayudan al Estado a cumplir sus obligaciones, entre otras cosas por medio de lo siguiente:

- el pago de sus impuestos, de modo tal que el Estado disponga de los recursos para ejercer sus responsabilidades;
- obediencia de las leyes relativas al bienestar de los NNA;
- presión sobre el Estado para que cumpla con sus responsabilidades en virtud de la CDN (por ejemplo, acciones de cabildeo para incrementar el presupuesto o aprobar una ley contra el abuso y el maltrato infantil);
- apoyo a los NNA para hacer valer sus derechos tanto en virtud de la CDN como de la legislación nacional (por ejemplo, resolución informal de conflictos o procesos judiciales);
- firma y ejecución de contratos de prestación de servicios.⁸

Las políticas y acciones del sector empresarial pueden tener consecuencias muy importantes – tanto positivas como negativas – para los derechos de la niñez. Los NNA en ocasiones son más vulnerables que los adultos a los efectos de las violaciones de sus derechos por parte de la empresa privada: son más vulnerables a la contaminación, son más susceptibles de ser explotados y discriminados en el lugar de trabajo y pueden dejarse llevar más fácilmente por el marketing irresponsable que los adultos. Las violaciones de los derechos de la niñez en etapas clave de su desarrollo pueden tener consecuencias para toda la vida: la explotación económica, la explotación sexual, el abuso y el maltrato de los NNA y el castigo físico pueden tener efectos adversos a largo plazo en la salud y el desarrollo físico y mental de los NNA. No siempre es posible recuperar los años de escolaridad perdidos por razones de explotación económica o violencia

⁸ Bruce Abramson, "The Private Sector as Service Provider and Its Role in Implementing Child Rights" [El sector privado como proveedor de servicios y su papel en la implementación de los derechos de la niñez], presentado el Día de Discusión General sobre la CDN.

en el lugar de trabajo. La falta de atención de salud en etapas críticas debido a prácticas discriminatorias en la atención de salud privada puede tener consecuencias irreversibles para el desarrollo de un niño, niña o adolescente.

Los Estados tienen la obligación de proteger los derechos de los NNA contra las violaciones cometidas por la empresa privada, y este es un aspecto crucial de sus obligaciones en virtud de la CDN, pero han sido lentos en reconocer dicha obligación en todos sus alcances. En lo que respecta a la obligación del Estado de combatir las violaciones de los derechos humanos por parte del sector empresarial, una explicación de esta reticencia puede ser la falta de conocimiento sobre dicha obligación y la falta de capacidad y voluntad para tomar medidas al respecto. Los NNA no votan, y por lo tanto dependen de que existan sistemas de gobernabilidad apropiados, que produzcan resultados que les sean favorables, en el sentido que sus derechos no sean “relegados” y opacados porque el Estado apoya y privilegia los intereses del sector privado.

Estas son algunas de las preguntas que los programas nacionales de GDN podrían desear hacer acerca de la regulación del sector privado:

Legislación y regulación

- ¿Existe una legislación apropiada y debidamente reglamentada para proteger a los NNA contra el abuso de sus derechos por parte de la empresa privada?
- ¿Se fiscaliza la actividad del sector privado, y se hacen cumplir la legislación y los reglamentos correspondientes?
- ¿Existen correctivos eficaces y accesibles para eliminar las violaciones de los derechos de la niñez por parte de la empresa privada?
- ¿Existe un proceso mediante el cual se llevan a cabo evaluaciones periódicas de la legislación y los reglamentos con el fin de subsanar las brechas a medida y en el momento en que éstas aparezcan?
- ¿Están obligadas las empresas privadas a publicar informes que incluyan los derechos de la niñez?
¿Alienta el Estado la publicación de informes en el sector privado mediante la creación de instrumentos que establezcan parámetros y reconozcan el buen desempeño en materia de derechos de la niñez, la promoción de medidas para que los empresarios tomen conciencia de los beneficios de publicar informes y la exigencia a las empresas estatales de publicar informes sobre el impacto de sus actividades en los derechos de la niñez?
- ¿Existe una regulación adecuada para asegurar que las inversiones extranjeras y nacionales en negocios tanto privados como públicos tomen en cuenta y sean receptivas a los derechos de la niñez?

Medidas administrativas

- **¿Existe una estrategia integral a favor de los derechos de la niñez, la misma que toma en cuenta la relación entre la actividad empresarial y los NNA e incluye una estrategia de prevención y corrección de las violaciones cometidas por el sector privado?**
- ¿Está realizando el gobierno una coordinación intersectorial al interior de todos los departamentos del gobierno con respecto a la implementación de la CDN, lo cual incluye a los departamentos que determinan la política sobre el sector privado y la actividad empresarial? (Estos incluirían, por ejemplo, los ministerios de comercio, inversión y finanzas, así como los departamentos que “tradicionalmente” inciden en temas que afectan a la niñez, tales como educación, salud y bienestar familiar.)

- ¿En qué medida está asegurando el Estado que la obligación de proteger a los NNA esté siendo cumplida, tanto internamente (dentro del gobierno) como externamente a través de las instituciones nacionales de derechos humanos (INDH) y ONG?

Otras medidas

- ¿Tiene la INDH el mandato de proteger los derechos de la niñez contra las violaciones por parte de la empresa privada y, de ser así, cumple efectivamente con este mandato?
- ¿Existen iniciativas voluntarias que apremien a las empresas privadas a respetar los derechos de la niñez?
- ¿Poseen todas las empresas privadas una comprensión clara de su responsabilidad de respetar e impulsar los derechos de la niñez dondequiera que mantengan operaciones? ¿Existe orientación para las empresas privadas sobre cómo respetar e impulsar los derechos de la niñez?
- ¿Poseen los NNA y sus familias una comprensión clara de que la empresa privada tiene la obligación de respetar e impulsar los derechos de la niñez, dondequiera que mantenga operaciones?

3. Protección social

Por espacio de décadas, los esfuerzos de reducción de la pobreza se han centrado en mejorar el suministro estatal de bienes y servicios. En los últimos años, sin embargo, se ha desarrollado un creciente interés en la posibilidad de transferir los recursos directamente a los pobres, como un instrumento para impulsar la protección social. Para los fines de este documento, se entiende el término “protección social” como el conjunto de acciones públicas dirigidas a combatir la pobreza, la vulnerabilidad y la exclusión, y a proporcionar los medios que permitan afrontar los riesgos vitales más importantes a todo lo largo del ciclo de la vida.

La obligación de los Estados de implementar políticas de protección social en beneficio de la niñez emana directamente de una serie de derechos humanos, en especial el derecho a la seguridad social y el derecho a un nivel de vida adecuado, ambos consagrados en la CDN y en otros importantes instrumentos internacionales de derechos humanos. Las medidas de protección social pueden incluir transferencias de dinero en efectivo a favor de personas particulares u hogares. Estas pueden otorgarse sin condicionamiento alguno o estar condicionadas a ciertas actividades. Las transferencias de dinero condicionadas supeditan la entrega de dinero a la participación de los beneficiarios en faenas laborales, capacitación, educación, salud, nutrición u otros servicios, o al cumplimiento de obligaciones tales como registrar a los hijos/as al nacer o asistir a escuelas para padres.

Debido a que garantiza el acceso igualitario y justo a medidas de protección social para todos los ciudadanos/as, de todas las clases sociales, el derecho a protección social es un derecho intrínsecamente político. En la medida en que se aplica igualitariamente a todos y todas, engloba asimismo la necesidad de redistribuir los recursos económicos entre los diferentes sectores sociales y en todas las etapas del ciclo de vida. Debido a que la redistribución toca intereses divergentes, contiene en sí misma un potencial de conflicto. No obstante, también crea una oportunidad para que valores asociados tales como solidaridad, igualdad y justicia se conviertan en valores generalizados de la sociedad, que pueden influir positivamente en los procesos de construcción de nación, al ayudar a generar un consenso político y cohesión social.

Al evaluar si debemos focalizar las intervenciones en el área de protección social, es preciso tomar en cuenta las siguientes preguntas:

- **¿Existe un sistema de protección social en el país? ¿En qué consiste (transferencias en efectivo, seguridad social, etc.)?**
- **¿Ofrece el sistema de protección social una cobertura adecuada a los sectores necesitados? ¿Existen grupos de NNA que son discriminados en términos de acceso a los programas de protección social?**
- ¿Representa la corrupción entre quienes administran los programas de protección social un obstáculo para el acceso de los NNA a los programas de protección social para los cuales califican?
- ¿Asigna el Estado la mayor cantidad posible de recursos públicos a programas de protección social?
- ¿Están adecuadamente administrados los programas de protección social en términos de transparencia, fiscalización y el uso de la discreción en la asignación de las transferencias?
- ¿Existe una coordinación efectiva entre los departamentos gubernamentales responsables de implementar la CDN y los responsables de administrar los programas de protección social, de modo tal que dichos programas se ajusten a las disposiciones de la CDN?
- ¿Participan los NNA en el diseño y ejecución de los programas de protección social que les afectan?
- ¿Están siendo evaluados y/o revisados los programas de protección social? ¿Se están llevando a cabo reformas en el sector?
- ¿Participa la sociedad civil en la fiscalización de los programas de protección social, con el fin de asegurar que sean transparentes y rindan cuentas?
- ¿Quiénes son los principales actores en este sector?

Sección 3: Capacidad de actores clave de los derechos de la niñez e interacción de calidad entre ellos

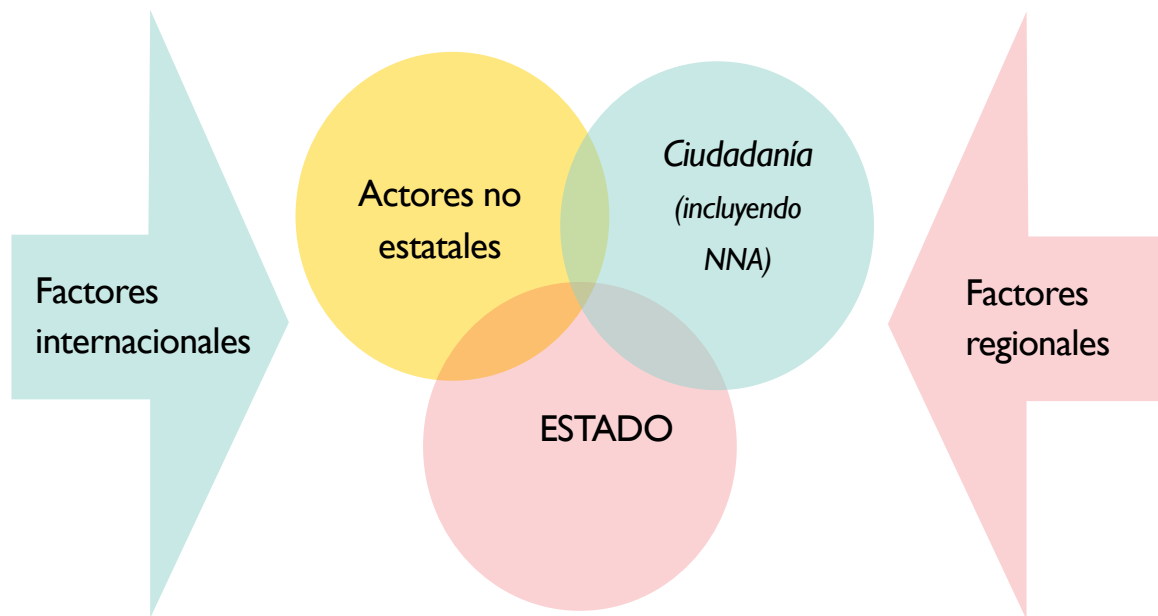
Les hemos pedido que consideren tanto las Medidas Generales de Implementación (Sección 1) como los factores centrales que afectan la gobernabilidad y por lo tanto tienen un impacto en la realización de los derechos de los NNA (Sección 2). El último tramo del análisis sectorial (Sección 3) examinará las capacidades y la calidad de la interacción entre los actores centrales para los derechos de la niñez.

Si bien el Estado es el signatario de la CDN y el principal responsable político de la realización de los derechos de la niñez, varios actores no estatales desempeñan un importante papel en este campo. En algunos casos, los actores no estatales pueden ser incluso más influyentes que el Estado, por ejemplo cuando el sector privado es muy poderoso, cuando la legitimidad del gobierno no es reconocida por amplios sectores de la población o en situaciones de conflicto armado. Es esencial, por lo tanto, saber quiénes son los principales actores que ejercen influencia en la situación de la niñez, si representan un obstáculo o una fuerza positiva a favor de un cambio en materia de derechos de la niñez, y cómo podemos promover interacciones de calidad, tanto entre sí como entre ellos y los NNA.

El trabajo de gobernabilidad no solo se refiere a construir sistemas y mecanismos; se trata también de entender y mejorar las interacciones y relaciones entre las personas (en especial los decisores políticos y los NNA). Se trata de ensanchar los espacios para que los NNA (y la ciudadanía en general) ejerzan sus derechos civiles y políticos.

En la Sección 3 ofrecemos ejemplos de cómo desentrañar, analizar y entender la naturaleza de las interacciones entre los NNA, los decisores políticos y otros actores, dentro del contexto en el que viven y trabajan, con la esperanza de que los programas de GDN puedan tratar de mejorar estas relaciones. El objetivo de desarrollo final es, desde luego, mejorar el entorno para los derechos de la niñez en el país.

Save the Children está particularmente interesada en la interacción entre la ciudadanía (en especial los NNA) y el Estado y los actores no estatales centrales. Plan Internacional ha desarrollado un interesante paquete de herramientas para evaluar la interacción y ayudar a identificar oportunidades programáticas para fortalecer dichas relaciones. Esta sección se basa en dichas herramientas, y les recomendamos ponerse en contacto con Plan Internacional en su país para explorar la posibilidad de realizar una investigación conjunta en esta área.



Actores centrales

Save the Children reconoce cinco grandes categorías de actores para la GDN y trabaja con miras a mejorar la calidad de las relaciones entre ellos y los NNA, con el fin último de impulsar la realización de los derechos de la niñez.

Es importante recalcar que cada uno de estos actores clave tiene un papel que desempeñar en el logro y sostenimiento de todos los derechos para todos los NNA. El proceso puede ser largo, y el papel que juegan puede ser ocasionalmente indirecto. Cada uno de ellos tendrá responsabilidades directas con relación a los derechos de la niñez, la mayoría de ellas especialmente vinculadas a sus derechos civiles y políticos. Más en general, sin embargo, a menudo tienen la capacidad para establecer normas sociales o sostenerlas, influenciar, exigir cuentas, desarrollar innovaciones, buscar formas de identificar y responder a los cambios que ocurran o apoyar o actuar a nombre del Estado.

Para desarrollar un análisis situacional de los derechos de la niñez centrado en la GDN, resulta conveniente identificar los roles, responsabilidades y capacidades de los cinco grandes grupos de actores y cómo podrían y deberían estar colaborando entre sí y contribuyendo al proceso general de cambio. En ocasiones las responsabilidades son indirectas, por ejemplo, la contribución de los medios de comunicación al cambio social, o el desarrollo de capacidades por parte del sector privado para la prestación de servicios. Tres de estos actores pueden ser llamados nacionales, en el sentido que existen dentro del Estado nación, mientras que los otros dos probablemente operen en el marco de la comunidad internacional. La naturaleza y la calidad de las relaciones entre estos actores son un elemento central de la dinámica del cambio.

I. El Estado

El Estado es el principal responsable político de dar efectividad a los derechos de la niñez. En la Sección I (Medidas Generales de Implementación) nos enfocamos en el Estado, y si lo traemos a colación aquí es simplemente para asegurar que nuestro análisis también documente la calidad de la interacción entre el Estado y los actores no estatales, y entre el Estado y los NNA, en lo que respecta a la realización de los derechos de la niñez. El Estado tiene la responsabilidad primaria de liderar y gestionar el proceso de cambio que es necesario para garantizar la realización de los derechos de la niñez. Una vez que un Estado ha pasado a formar parte de la CDN, asume la obligación de establecer las “Medidas Generales de Implementación”. El Estado no puede, sin embargo, generar mejoras en la realización de los derechos de la niñez actuando aisladamente, sino que debe interactuar con otros actores para desempeñarse “en el interés superior” de los NNA. Al analizar el Estado, el enfoque del análisis no debería limitarse a las instituciones políticas (es decir, el parlamento, el consejo de ministros, los actores políticos, etc.), sino que debería incluir también los departamentos administrativos (empleados públicos) y las instituciones responsables de hacer cumplir la ley (la policía, las fuerzas armadas). Es importante examinar todos los niveles de gobierno, y no simplemente el nivel nacional. Es posible que la calidad de la interacción entre el Estado y los NNA sea mejor o peor a nivel local. Es importante dilucidar estos aspectos con el fin de determinar en qué áreas priorizar su programación.

- En general, ¿cómo se lleva a cabo la toma de decisiones en el Estado (transparencia, rendición de cuentas)? ¿Cuál es la naturaleza de la división de responsabilidades entre sectores, y entre el nivel central y el nivel local como consecuencia del proceso de descentralización o de división del Estado en estructuras federadas?
- **¿Cuál es la relación entre el Estado y la ciudadanía? ¿Se trata de una relación de respeto mutuo? ¿De consulta? ¿De comunicación abierta?**
- **En especial, ¿cuál es la actitud del Estado frente a los NNA? ¿Los NNA son considerados ciudadanos/as y son consultados?**
- ¿Interactúa y consulta también el Estado con otros actores clave que tienen un impacto ya sea directo o indirecto en la realización de derechos (medios de comunicación, actores de las fuerzas armadas, organizaciones que tienen un mandato de las Naciones Unidas, comunidades religiosas y el sector privado)?

2. Los niños, niñas y adolescentes (NNA)

Se trata de un área de la mayor envergadura, en la que Save the Children tiene el papel de apoyar la creación de espacios de interacción de calidad entre los NNA como ciudadanos/as activos y todos los demás actores que trabajan en los derechos de la niñez. Esto se puede lograr fortaleciendo la capacidad de maniobra de los NNA, creando conciencia entre las personas adultas acerca de la importancia de la participación y los derechos civiles de los NNA, y también agrandando el espacio para posibilitar una participación e interacción significativa. Tal como se mencionó anteriormente, los gobiernos tienen la responsabilidad primaria de garantizar mecanismos y procesos que impulsen la realización de los derechos y libertades civiles de los NNA. El Artículo 5 de la CDN establece que los padres y madres tienen la responsabilidad explícita de impartir orientación y dirección a sus hijos/as para el ejercicio de sus derechos, y por lo tanto constituyen un factor y un mecanismo de apoyo esencial para que los NNA conozcan sus derechos y desarrollen la capacidad para interactuar con otros actores clave.

Plan Internacional tiene un enfoque específico para el abordaje del área de NNA y gobernabilidad, es decir, para apoyar la participación de los NNA en los procesos de diálogo político y social. Ha desarrollado un interesante cuadro que ha sido actualizado y puede ser utilizado para analizar la capacidad de maniobra de los NNA, el espacio dentro del cual tienen la oportunidad de actuar y la calidad de sus interacciones con terceros.

Figura I

Develando interacciones:

Preguntas para explorar aspectos de la “interacción” de los NNA

(adaptado de un cuadro de Plan Internacional)

Aspecto de la “interacción”	Lista de verificación de preguntas
Propósito	<p>P ¿Se encuentran incluidos representantes de los NNA en los mecanismos formales de gobernabilidad a nivel local, subnacional, nacional y/o regional para el ejercicio de sus derechos civiles?</p> <p>P Si la respuesta es positiva, ¿cuál es el propósito de que los NNA estén representados? ¿Se trata de llamar la atención sobre las preocupaciones de los NNA? ¿Y/o de que los NNA ejerzan influencia en la toma de decisiones sobre los asuntos que les conciernen? ¿Y/o de incrementar el reconocimiento del papel que cumplen los NNA como ciudadanos/as activos, capaces de realizar importantes aportes?</p> <p>P ¿Se encuentran incluidos representantes de los NNA en los consejos escolares? De ser así, ¿cuál es el propósito?</p> <p>P ¿Pueden los NNA trabajadores formar sus propios sindicatos o asociaciones de NNA trabajadores? ¿Pueden interactuar con sus empleadores? De ser así, ¿con qué propósito?</p> <p>P ¿Se encuentran incluidos representantes de los NNA en los comités directivos, foros o redes de organizaciones de la sociedad civil? De ser así, ¿con qué propósito?</p> <p>P ¿Están los NNA expresando sus opiniones a través de canales mediáticos informales o formales (radio, televisión, internet, etc.)? De ser así, ¿cuál es el propósito principal?</p> <p>P ¿Reciben apoyo los NNA para formar sus propias redes y/o alianzas a nivel local, subnacional y/o nacional? De ser así, ¿cuál es el propósito principal?</p>
Estructura	<p>P ¿Con qué actores (gobierno, incluyendo maestros/as; sociedad civil; medios de comunicación; etc.) interactúan los NNA? (Esto incluye decisores políticos y otros actores, así como interacciones entre los propios NNA.)</p> <p>P ¿Qué estructuras o redes existen para que los NNA intercambien opiniones, coordinen acciones y emprendan actividades e iniciativas de incidencia política colectivas en colaboración con sus pares a nivel subnacional, nacional y/o regional?</p>

Tipos de participación

P ¿Qué estructuras, espacios o plataformas existen para que los NNA se reúnan con decisores políticos del gobierno y otros actores (maestros/as, empleadores, familiares, sociedad civil, medios de comunicación) a nivel local, subnacional, nacional y/o regional, con la finalidad de expresar su opinión e influir en la toma de decisiones?

P ¿De qué “tamaño” son dichos espacios? ¿Es suficientemente grande el espacio (la intersección) como para permitir una interacción significativa entre NNA de diversos sectores (en especial de los sectores más marginados) y los decisores políticos?

P ¿De qué tipo de espacios se trata? ¿Formales o informales, invitados o reclamados?

P ¿Representan dichas estructuras un espacio seguro para la participación e interacción de los NNA?

P ¿Qué NNA (edad, género, sector de ingresos, escolarizados y no escolarizados, etnicidad, religión, (dis)capacidad, medio rural o urbano, etc.) tienen las mejores y peores oportunidades para participar en las referidas estructuras y espacios?

P ¿En qué tipos de participación intervienen los NNA? ¿(a) Consultas con NNA organizadas por adultos, (b) iniciativas u organizaciones lideradas por NNA, y/o (c) procesos de colaboración entre adultos y NNA?

P ¿Hasta qué punto pueden ejercer sus derechos civiles los NNA? ¿Tienen acceso a la información que requieren? ¿Pueden expresar libremente sus opiniones? ¿Pueden participar en las decisiones que les afectan? ¿En qué medida están siendo escuchadas sus opiniones? ¿En qué medida pueden llamar a responder a los decisores políticos por los servicios prestados?

P ¿En qué medida pueden acceder los NNA a información de diversas fuentes? ¿En qué medida pueden los NNA utilizar los medios de comunicación para dar a conocer sus opiniones e ideas a los demás?

Mecanismos y herramientas

P ¿Qué mecanismos y herramientas específicos existen (si existe alguno) para apoyar la participación significativa de los NNA en la gobernabilidad a nivel local, subnacional y nacional? (Por ejemplo, responsabilidad social + cartillas de calificación)

P ¿Se alienta y/o brinda apoyo a los padres y madres para que orienten a sus hijos/as en el ejercicio de sus derechos y libertades civiles? ¿Promueve activamente la política de educación el que los padres y madres de niños y niñas pequeños apoyen a sus hijos/as en la gobernabilidad a nivel escolar?

Dinámica

P ¿Cuál es la dinámica de la interacción? ¿Quién habla y quién escucha? ¿Quién le habla a quién? ¿A quién se le otorga más tiempo para hablar?

P ¿Cuál es la dinámica del poder? ¿Quién está siendo incluido y excluido (edad, género, sector de ingresos, escolarizados y no escolarizados, etnicidad, religión, (dis)capacidad, medio rural o urbano, etc.)?

P ¿En qué se basa y se sostiene esta dinámica? (Por ejemplo, en creencias, ideologías)

P ¿Quiénes están siendo incluidos en y excluidos de los debates? ¿Qué opiniones tienen mayor peso? ¿Por qué?

P ¿Quiénes son los actores que suelen obtener o ya tienen mayor acceso a los recursos, detentan el poder y toman las decisiones? ¿Por qué?

P ¿Quiénes son los actores que son relegados en la toma de decisiones, tienen poca o ninguna influencia y a menudo son excluidos de la toma de decisiones? ¿Por qué?

La pregunta es, entonces, no solamente con quiénes interactúan los NNA sino también cuál es la calidad de dichas interacciones. ¿Su participación es realmente tomada en cuenta o se trata simplemente de un gesto cosmético? Se pueden utilizar requisitos básicos para la participación de la niñez como referentes para monitorear y apoyar una participación e interacciones significativas. Una de las cosas más importantes que los programas de GDN deben apuntar a hacer es mejorar la calidad de la interacción entre los NNA y decisores políticos clave.

3. Actores no estatales

Los actores no estatales contribuyen de manera decisiva a la dinámica de la implementación de los derechos en un país. Dado que no pertenecen al Estado, no cargan con la responsabilidad general de gestionar el proceso de impulsar la realización de los derechos de la niñez: esta responsabilidad le compete claramente al Estado. Pero sí tienen una función que desempeñar; y tienen el potencial para exigir cuentas al Estado, apoyar al Estado o trabajar con el Estado, así como para apoyar a los NNA como sujetos de derechos. Pero además tienen el potencial para vulnerar los derechos de la niñez, y por lo tanto a menudo necesitan trabajar dentro del marco normativo o regulatorio establecido por el Estado.

Sociedad civil

Para los fines de este análisis, nos interesa la capacidad de la sociedad civil para trabajar en temas relacionados con los derechos de la niñez, así como la medida en que interactúa con el Estado, los NNA (y sus comunidades) y otros actores no estatales en relación con los derechos de la niñez.

Existen muchos tipos diferentes de organizaciones de la sociedad civil, entre los cuales se cuentan los siguientes: grupos de autoayuda; organizaciones locales, nacionales e internacionales; organizaciones “de” NNA y “por” los NNA; organizaciones sin fines de lucro y organizaciones confesionales. Nosotros/as definimos a la sociedad civil como “ciudadanos/as que actúan colectiva y voluntariamente de manera organizada con el objeto de expresar o promover un interés o una opinión común”. Su contribución colectiva al monitoreo y promoción de los derechos de la niñez es un componente fundamental de la implementación de la CDN, tal como se encuentra reconocido en las *Directrices para la presentación de informes periódicos* del Comité de los Derechos del Niño.

- **¿Cuál es el nivel de conocimiento sobre la CDN en el sector de la sociedad civil? ¿Existe un programa de desarrollo de capacidades, no solo para “organizaciones de NNA” sino también para organizaciones en general cuyo trabajo incide especialmente en la niñez?**
- **¿Es parte de la rutina de las organizaciones que trabajan con NNA:**
 - **tratar a los NNA como ciudadanos/as, brindándoles el respeto y la consideración que merecen como sujetos activos de derechos?**
 - orientar su trabajo a la realización de los derechos de la niñez, a las prioridades nacionales, al desarrollo de capacidades para los responsables políticos, a ayudar a los titulares de derechos a reivindicar sus derechos y exigir cuentas a los responsables políticos, así como a la aplicación de los Principios Generales de la Convención en sus intervenciones?
 - realizar actividades de desarrollo de capacidades en materia de derechos de la niñez y desarrollo de competencias para trabajar con NNA de manera participativa?
 - ofrecer a los NNA un medio para contribuir con insumos al desarrollo de las políticas y al diseño, análisis, seguimiento y evaluación de los programas de la organización?
 - desarrollar políticas institucionales de protección de la infancia y aplicarlas?
 - rendir cuentas a los NNA y hacer uso de, o tener acceso a, grupos referenciales y/o paneles de asesoría compuestos por NNA?

- ¿Es parte de la rutina de las organizaciones que trabajan de manera indirecta con NNA:
 - desarrollar políticas y procedimientos de protección de la infancia?
 - compatibilizar sus políticas institucionales con la política nacional sobre los derechos de la niñez?
- ¿Colaboran las organizaciones y colectivos de la sociedad civil:
 - con el Estado, conceptualizando su trabajo como una contribución a la estrategia nacional para la realización de los derechos de la niñez y colaborando con el Estado en el desarrollo de los informes nacionales y la política nacional? ¿De qué forma tiene lugar esto?
 - entre sí? ¿Existe una red o una coordinadora de organizaciones de NNA? ¿Se encuentra activa? ¿Qué propósito sirve? ¿Tiene objetivos claramente establecidos? ¿Cómo se articula con otros sectores? ¿Existen relaciones de competencia o discriminación entre organizaciones y, de ser así, por qué razón?
- ¿Cuál es la relación entre la sociedad civil y el Estado? ¿Hasta qué punto es una relación de colaboración? ¿Hasta qué punto es una relación antagónica?
- ¿Cuáles son los obstáculos o barreras que limitan la capacidad de la sociedad civil?

El sector privado

El sector privado engloba múltiples organizaciones “con fines de lucro” de diversos tamaños y formas – que van desde grandes corporaciones multinacionales (CMN), pasando por pequeñas y medianas empresas (MYPES) hasta microempresas. Todas las acciones de estas entidades pueden en ocasiones favorecer o entorpecer el disfrute de los derechos de la niñez y la adolescencia. En la actualidad es ampliamente reconocido que las empresas tienen la responsabilidad de respetar y respaldar los derechos humanos. La responsabilidad empresarial de respetar los derechos humanos equivale al compromiso de evitar cualquier infracción de los derechos humanos de los demás, incluyendo los NNA, y de corregir cualesquier impactos negativos sobre los derechos humanos en los cuales esté involucrada la empresa o negocio. La responsabilidad empresarial de respetar los derechos humanos rige tanto para las actividades propias de la empresa como para las relaciones comerciales de la empresa vinculadas a sus operaciones, productos o servicios. El compromiso empresarial de respaldar los derechos humanos significa que, además de respetarlos, la empresa tiene la responsabilidad de ayudar a impulsar los derechos humanos, entre ellos los derechos de la niñez, mediante actividades empresariales medulares, inversiones sociales estratégicas y actos de filantropía, incidencia política y participación en las políticas públicas y/o trabajo en asociación y otras acciones colectivas.

En vista de la creciente influencia que ejerce el sector privado en los procesos de desarrollo así como en los países en desarrollo, es sumamente importante que trabajemos para asegurar que la empresa privada cumpla con sus obligaciones de respetar y respaldar los derechos de la niñez. Los NNA son clave para las empresas, no solo como consumidores, futuros empleados/as y líderes empresariales, sino también como ciudadanos/as de las comunidades y entornos en los que mantienen operaciones, y por lo tanto deben ser empoderados para contribuir con sus puntos de vista a las decisiones que les afectan.

- **¿Quiénes son los principales actores del sector privado?** ¿Qué papel cumplen los diferentes tipos de organizaciones del sector privado (CMN, PYMES, microempresas) en los sistemas de gobernabilidad (tanto a nivel formal como informal)? ¿Cuál es la relación del sector privado con el Estado? ¿Ha cambiado dicha relación con el tiempo?
- ¿Participa el sector privado y/o el sector con fines de lucro en la oferta de servicios? ¿Qué papel desempeña el Estado en asegurar una prestación universal de servicios? ¿Qué controles de calidad y sistemas de responsabilidades existen para los servicios provistos por el sector privado?
- ¿Qué tan importantes son los impuestos que pagan las empresas en términos de los ingresos generales del gobierno? ¿Son significativos los ingresos provenientes de los recursos naturales o de las industrias extractivas (por ejemplo, petróleo, gas o minería)? ¿Qué tan transparente y abierto a la rendición de cuentas es el sector privado con respecto a sus pagos al gobierno?
- **¿Qué nivel de conciencia existe en el sector privado con respecto a los derechos de la niñez? ¿Han utilizado actores empresariales su poder e influencia para abogar por los derechos de la niñez en el pasado?**
- ¿Existe una tradición significativa de inversiones sociales y/o filantropía dentro del sector privado?

Grupos religiosos

Muchos factores tienen influencia en lo que los ciudadanos y ciudadanas de un país entienden por y consideran como normas o convenciones sociales, y en lo que esperan unos de otros, así como de sus comunidades y de su Estado. Todos los países se han visto influenciados por su historia, tradiciones y cultura, en las cuales las instituciones religiosas y los sistemas de enseñanza y de creencias pueden haber cumplido (y seguir cumpliendo) un influyente papel. Algunos de estos factores son de trascendencia histórica, al haber configurado las normas sociales existentes, mientras que otros están moldeando activamente nuevas normas en la actualidad, en respuesta a los cambios que están teniendo lugar en el mundo que los rodea. Las enseñanzas y textos religiosos y las instituciones religiosas desempeñan un importante papel en la vida de muchas personas, siendo su influencia en ocasiones mayor que la del Estado. Los grupos religiosos muchas veces juegan un papel clave en la provisión de servicios sociales y psicológicos. La religión puede ser una fuerza tanto positiva como negativa para los derechos de la niñez en un país, y es importante trabajar con los grupos e instituciones religiosas para cerciorarnos de que ayuden y no obstaculicen la realización de los derechos de los NNA.

- ¿Cuál es la relación del Estado con las instituciones religiosas? ¿Se encuentran las creencias y sistemas religiosos codificados en la constitución nacional? ¿Qué papel desempeñan las normas religiosas en el sistema judicial del país?
- **¿Constituyen las instituciones religiosas una fuerza positiva o negativa para los derechos de la niñez en el país?**
- ¿Cómo se compara la orientación religiosa o las creencias religiosas con los estándares de la CDN u otros instrumentos regionales de derechos humanos?

- ¿Cómo están considerados los NNA por la religión en el contexto de la familia, la sociedad y el Estado?
- ¿Existen grupos específicos de NNA que se encuentran en riesgo a causa de sus creencias religiosas (por ejemplo, aceptación del castigo físico, ausencia del derecho a hablar o expresarse, la posición de la niña, el rechazo del homosexualismo, reservas respecto de la libertad de religión, etc.)?
- **¿Existen ejemplos exitosos de instituciones religiosas que hayan apoyado los derechos de la niñez?**
- Si existen incompatibilidades, ¿qué impacto han tenido estas en los derechos de la niñez y qué se ha hecho o se está haciendo al respecto?

Medios de comunicación

La importancia de los medios de comunicación como agentes en el disfrute de los derechos de la niñez se encuentra establecida en el Artículo 17 de la CDN y fue explicada en mayor detalle en una Jornada de Discusión General. Los medios de comunicación ejercen un importante papel al desempeñar las siguientes funciones:

- hacer que las perspectivas de los NNA sean escuchadas;
- crear conciencia acerca de los problemas que enfrentan los NNA, especialmente utilizando como punto de referencia los derechos que han sido establecidos;
- asegurar el acceso de los NNA a la información;
- en lo que se refiere a las obligaciones de protección, especialmente en lo que atañe a los derechos de privacidad de los NNA, exigir rendición de cuentas a quienes están en el poder y poner los temas sobre el tapete, trátense de actores estatales o no estatales.

Capacidad de los hombres y mujeres de prensa

- **¿Qué nivel de conocimiento de los derechos de la niñez poseen los hombres y mujeres de prensa y en qué medida aplican dicho conocimiento a sus análisis y reportajes?**
- **¿Cuál es la imagen que transmiten de los NNA en los medios?**

Regulación estatal

- ¿Existen leyes y/o pautas que regulen los aspectos de privacidad, así como controles y orientación sobre los contenidos, los mismos que deben respetar la sensibilidad de los NNA?

Monitoreo

- ¿Existen sistemas para monitorear los contenidos periodísticos en función de las normas establecidas en la CDN? ¿Existen mecanismos de retroalimentación?

Compromiso de los medios con los derechos de la niñez

- **¿Existen antecedentes de reportajes en los medios de comunicación sobre los temas que afectan a la niñez? (¿Existe un servicio de monitoreo mediático?)**
- ¿Existe un compromiso nacional con el Desafío de Oslo?
- ¿Existen organizaciones de periodistas y/o medios que intercedan por los derechos de la niñez?
- ¿Cuál ha sido el historial de los medios con relación a los informes de seguimiento a la CDN y/o los exámenes periódicos universales (EPU)?

La voz de los NNA

- ¿Qué apoyo se le ha brindado al periodismo infantil y juvenil?
- ¿Cuáles son los antecedentes con relación a la inclusión de las perspectivas de los NNA en los reportajes periodísticos?
- ¿Cuál es la capacidad del sector de NNA para trabajar con los medios?

El sector académico

El sector académico del siglo XXI tiene una influencia significativa en la formulación de las políticas públicas. Ayuda a enriquecer y configurar los debates en torno a los NNA, además de brindar capacitación y apoyar el desarrollo profesional de actores clave en los derechos de la niñez. Por ello, hemos decidido que se justifica una focalización de las intervenciones de GDN en el sector académico.

- **¿Existen instituciones académicas focalizadas en los NNA y sus derechos?**
- ¿Cuál es la naturaleza del trabajo de investigación que está siendo realizado, y qué tan pertinente es para los problemas que enfrenta la niñez?
- ¿Colaboran activamente las instituciones académicas con otros actores, el gobierno, la sociedad civil, los medios de comunicación?
- En los cursos de capacitación para profesionales cuyo trabajo tiene un impacto (ya sea directo o indirecto) en la vida de los NNA, ¿cuál es la capacidad para hacer docencia sobre los conceptos y la práctica de los derechos de la niñez?

4. Actores regionales

La mayoría de los países, si no todos, integran o se han alineado con entidades regionales tales como la Unión Africana, el Consejo de Europa, la Organización de Estados Americanos (OEA), la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN) y la Asociación Sudasiática para la Cooperación Regional (ASACR). En algunos casos, los países son Estados Partes de tratados regionales que pueden estipular derechos y salvaguardas adicionales para la niñez. Estas instituciones regionales pueden ofrecer un medio para el establecimiento de derechos transfronterizos (por ejemplo, en relación con el tráfico de menores, o en materia de adopciones). En cualquier caso, son actores poderosos que pueden impactar, y de hecho impactan, en la realización de los derechos de los NNA a nivel nacional. Por lo tanto, es importante que trabajemos con ellos.

- ¿Poseen los actores regionales enunciados de política institucional en materia de gobernabilidad y derechos de la niñez? ¿Cuáles son sus recursos y su capacidad institucional?
- **¿Existe algún actor regional que establezca derechos para la niñez a nivel regional? ¿Integra el país este instrumento regional de derechos humanos? ¿Ha participado el país en algún mecanismo regional de derechos humanos?**
- ¿Cómo compatibilizan los Estados miembros la implementación de las disposiciones de la CDN con sus posibles compromisos regionales? ¿Obstaculiza uno la implementación del otro, o son implementadas las leyes y convenciones nacionales, regionales e internacionales en igualdad de condiciones y de manera exhaustiva?
- ¿Los actores regionales establecen como requisito el uso de la CDN y otros instrumentos de derechos humanos relacionados como marco normativo para las políticas? ¿Existen evidencias de que esté siendo aplicado esto en el país?
- ¿Existe algún antecedente de la intervención de actores regionales en temas relacionados con los derechos de la niñez en el país?
- ¿Han institucionalizado los actores regionales la participación de los NNA, en el sentido de proporcionar insumos que sirvan de sustento para el análisis y la programación?
- **¿Existen países vecinos cuyas acciones tengan un efecto importante en la gobernabilidad y los derechos de la niñez en su país?**

5. Actores internacionales

Existe una variedad de instituciones internacionales y/o supranacionales que tienen influencia en el logro de avances en los derechos de la niñez. En algunos países, la comunidad internacional o las instituciones internacionales han recibido el mandato de desempeñar un papel en la gestión del Estado. Un ejemplo de ellos son organismos de las Naciones Unidas como la Agencia de Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en Oriente Próximo (UNRWA, según sus siglas en inglés).

Diversos artículos de la CDN hacen referencia explícita a la necesidad de que los países otorguen y soliciten proactivamente asistencia internacional y experiencia internacional con el fin de ofrecer a todos los NNA las mismas posibilidades de salir adelante en la vida. El principio es que los derechos de la niñez revisten importancia internacional y que la comunidad internacional tiene la responsabilidad colectiva de asegurar que cada niño, niña y adolescente pueda disfrutar de sus derechos. De importancia especial para el rubro de “inversiones en la niñez” son actores internacionales tales como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional (FMI).

- **¿Existen factores internacionales que tengan influencia en la implementación de los derechos de la niñez, por ejemplo sanciones, resoluciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas? ¿Ha recibido alguna agencia internacional un mandato que la obliga a asumir un papel sucedáneo en relación con los derechos de la niñez?**
- ¿Cuál es la naturaleza del compromiso de las instituciones donantes con los derechos de la niñez?
¿Existen comités de coordinación de donantes enfocados en los derechos de la niñez?
- **¿Están alineadas las políticas de las entidades donantes con las estrategias nacionales del Estado relativas a los derechos de la niñez? ¿Toman en consideración las Observaciones Finales y las Recomendaciones del Comité de los Derechos del Niño?**
- ¿Colabora proactivamente el Estado con la comunidad de donantes en relación con los derechos de la niñez?

Anexo I

Cuadros para la etapa de análisis preliminar

Sección I Medidas Generales de Implementación	Evaluación de avances del responsable político primario (¿Cómo parece haberse desempeñado frente a lo que debería ser su desempeño a estas alturas?)					En su opinión, ¿cuáles son las razones de este nivel de avances?
	Negativo	Inexistente	Mínimo	Adecuado	Avanzado	
Obligación de implementación						
Reforma de la ley e implementación judicial de derechos: <ul style="list-style-type: none">- Asegurar que toda la legislación sea compatible con la CDN- Retirar las reservas y ratificar instrumentos de derechos humanos clave- Exigibilidad judicial de derechos, incl. el acceso de los NINA y sus defensores a mecanismos independientes de denuncia y cortes de justicia que brinden la asistencia legal necesaria y otros tipos de asistencia						
Asegurar la existencia de un proceso sistemático de evaluación de leyes, políticas o programas nuevos en términos del impacto de los mismos sobre los derechos de la niñez						
Desarrollar una estrategia o agenda nacional detallada y exhaustiva a favor de la niñez, basada en la CDN y que tome en cuenta las políticas de descentralización, federalización y privatización						

[illegible]

Notas explicativas

La presente matriz ofrece un marco de referencia para el debate y análisis de los avances realizados en relación con las Obligaciones de Implementación de la CDN – los “sistemas y mecanismos” que se requerirían para efectuar mejoras conducentes a la realización de derechos.

Evaluación de avances

El análisis y los criterios que aparecen en la matriz son necesariamente subjetivos y deberían ser debatidos y recopilados por personas que tengan una relación de trabajo con las áreas de implementación. El nivel de progresos podría ser considerado como:

Avanzado

- El Estado ha mostrado evidencias de un cambio veloz y comprometido en términos de la priorización y asignación de los recursos.

Adecuado

- Existe un historial de planificación y avances sostenidos conducentes a una implementación rutinaria.

Mínimo

- Se encuentra en la agenda, pero es poco lo que se hace al respecto – palabras y no acciones.

Inexistente

- No hay evidencia de iniciativa alguna que se haya ejecutado en relación con la implementación de las obligaciones: no se encuentra en la agenda de ninguna manera importante.

Negativo

- El responsable político ha puesto serios obstáculos al establecimiento de dicho sistema o mecanismo.

Sección 2: Temas centrales que afectan la gobernabilidad por los derechos de la niñez

	¿Está teniendo este factor un impacto en la capacidad de los NNA para hacer valer sus derechos? ¿Es posible responder la primera pregunta desde el punto de vista académico? - No es posible - Impacto reducido - Impacto considerable - Impacto de gran envergadura	¿Cuál es la tendencia actual? - Está empeorando - No hay cambios - Está mejorando lentamente - Está mejorando rápidamente	¿A cuántos NNA les afecta esto? - A ninguno - A unos cuantos: menos del 25% - A muchos: 25–50% - A la mayoría: más del 50%	¿Se trata de un tema que afecta a ciertos grupos de NNA (por ej., por género, ubicación geográfica, etnicidad, religión, capacidad, edad)? - ¿De qué categoría?	¿Está trabajando alguien en esto? ¿Se han logrado avances?
Ciudadanía					
- Registro de los nacimientos - Definiciones de ciudadanía - Derechos y libertades civiles de los NNA					
Gobernabilidad económica Inversiones en la niñez					
i) Contexto socioeconómico ii) Financiamiento de inversiones en la niñez - Análisis del presupuesto y asistencia externa - Análisis del presupuesto - egresos iii) Ayuda internacional y derechos de la niñez - Transparencia y lucha contra la corrupción					
Regulación del sector privado					
Protección social					

Sección 3: Capacidades e interacciones de actores clave de los derechos de la niñez

Nota bene: Esta Sección deberá desarrollarse después de las Secciones 1 y 2.

Puede ser útil para ustedes volver sobre las preguntas de la Sección 3 de esta herramienta como un recordatorio de las áreas en que distintos actores y/o interesados tienen un papel que desempeñar en los derechos de la niñez y la gobernabilidad. No olviden que estamos evaluando las capacidades e interacciones efectivas entre estos actores en el país materia de estudio.

	¿Posee este actor una influencia considerable? ¿Tiene un impacto particular en grupos específicos de NNA (por ej., género, ubicación geográfica, etnicidad, religión (dis)capacidad, edad)? - ¿Cuáles?	¿Representa este actor una influencia positiva o negativa (o ambas) para los derechos de la niñez en el país? (Favor explicar brevemente las razones detrás de esta respuesta.)	¿En qué medida consulta e interactúa este actor con otros sectores, incluyendo los NNA, sobre los temas que afectan a los derechos de la niñez en el país? - En absoluto - Bastante - Un poco - Muchísimo	¿Cuáles son algunos de los factores que impiden a este actor actuar como una fuerza más positiva a favor de los NNA en el país y/o lograr una interacción de mayor peso con otros sectores en relación con los derechos de la niñez?
El Estado				
Ciudadanos/as, incluyendo NNA				
Actores no estatales	Sociedad civil			
	Sector privado			
	Instituciones religiosas			
	Los medios			
	Sector académico			
Actores regionales				
Actores internacionales				

Una publicación de:
La Iniciativa Global de Gobernabilidad por los Derechos de la Niñez
Save the Children

Primera edición: marzo del 2012

Por este medio se autoriza el uso, reproducción y distribución del presente documento, ya sea total o parcialmente, siempre y cuando se acredite la fuente en todas las copias.

