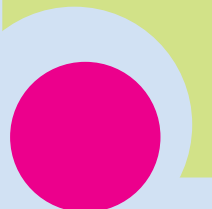


**GLOBAL...**  
*Infancia*

**Análisis de las barreras internas  
y externas que impiden el acceso  
de los niños, niñas y adolescentes  
y sus familias a los servicios  
de protección municipales  
(Codi)**





## Ficha técnica

**Dirección:**

Marta Benítez

**Coordinación de investigación:**

Claudia Pacheco

**Equipo de trabajo de campo:**

Alba Martínez, Karina Cuevas, Silvia Cañete,  
Juan José Parra, Fernando Hamuy.

**Asesorías:**

Mabel Benegas, Johanna Walder, María Silvia  
Calvo.

© Global Infancia de la Asociación Global, con apoyo de Save de Children Suecia.

Material disponible en [www.globalinfancia.org.py](http://www.globalinfancia.org.py)  
Asunción, 2010

# Introducción

Los objetivos primordiales de esta investigación han sido establecer indicadores para una gestión con enfoque de derechos en servicios de protección a niños, niñas y adolescentes y, a través de estos, poder ampliar los conocimientos que hemos obtenido a lo largo de los diversos procesos iniciados en las localidades de Luque, Mariano Roque Alonso, Itauguá y Villa Elisa, en particular con los servicios municipales de promoción y protección Consejerías por los Derechos del Niño (CODENI)- con miras a que puedan, a partir de la identificación de sus barreras de acceso a los servicios, fortalecer sus acciones y hacerlas cada vez más eficientes e inclusivas.

La presente propuesta se enmarca en las acciones de sistematización de experiencias-entendida esta como generación y gestión de conocimientos sobre los sistemas nacionales de protección desarrollados en la región latinoamericana, específicamente en Paraguay, impulsadas desde nuestra organización.

El estudio, que podrá incluso ser utilizado como insumo para la definición de recomendaciones a la Secretaría de la Niñez y la Adolescencia, para el próximo Plan Nacional de Infancia y Adolescencia, tiene por objetivo identificar los factores internos y externos que impiden o facilitan el acceso de los niños, niñas y adolescentes y sus familias a los servicios locales de protección.

## *¿Para que sistematizamos estas experiencias?*

- Para asegurar continuidad en los factores identificados como potenciales.
- Por el interés en replicar acciones, estrategias o iniciativas que pueden colaborar con el fortalecimiento del sistema nacional.
- Para no perder las experiencias, sean estas exitosas o no tanto, evitando así a otros servicios de protección “cometer los mismos errores”.
- Para propiciar el cambio a partir de la identificación de las barreras que impiden el logro efectivo de las atribuciones.
- Para comunicar la experiencia.
- Para promover una apropiación analítica de la propia experiencia por los y las participantes, sobretudo desde la perspectiva de niños, niñas y adolescentes, que pueden estar en la comunidad pero todavía no son “escuchados”.

# Marco conceptual





En el presente apartado se considera necesario revisar brevemente los ejes conceptuales de la propuesta, a fin de poder partir de un mismo lenguaje y entender así el trabajo realizado.

Para esto, se propone en un primer momento entender para qué sistematizamos nuestras experiencias y cuales son-desde las nuevas propuestas investigativas- los beneficios de este ejercicio de construcción de conocimiento colectivo y sistémico, para las organizaciones de la sociedad civil.

Seguidamente, desde nuestro punto de vista es clave explicitar cómo está estructurado el sistema nacional de protección y desde allí poder entender la importancia en la existencia de una unidad local de promoción y protección de los derechos de niños, niñas y adolescentes que asegure en forma eficiente, inclusiva y participativa los derechos de dicho sector.

### **¿Para qué sistematizar la experiencia de estas Codenis?**

La sistematización es una propuesta reciente con puntos de contacto con otras. Pretende ser campo de encuentro y debate intelectual y metodológico. Se plantea a través de estrategias que son más o menos participativas pero que llevan indiscutiblemente a la producción de un conocimiento que sea transformador de las realidades.

Así, sistematizar las experiencias de las CODENI supone el “reconocimiento de lo local” como parte de un proceso de valoración de los esfuerzos y las estrategias generadas por los mismos actores de dicha comunidad o territorio. Haciendo esto, se pretende fortalecer espacios organizativos y de trabajo para crear el “micro poder” (Cendales, 2002).

La intencionalidad de la sistematización es tener un acercamiento a la realidad más holístico y donde la percepción de los participantes tiene importancia. Hoy se plantea el tema de la sistematización como una posibilidad de investigación crítica e interpretativa.

Pretende la inclusión - entendida como invitación al otro a repensar y construir algo distinto - inclusión de los diferentes y de los vistos como con menos capacidad.

Busca también la participación de todos los/as involucrados/as en los diversos procesos, donde no solo el adulto tiene “cosas que decir” sobre los temas, sino los mismos niños, niñas y adolescentes vinculados a dichas experiencias o programas.

**La sistematización nos permite la apropiación analítica de nuestros procesos y la posibilidad de comunicar para enriquecer a otros.**

**Sistematizar es identificar los aprendizajes ganados.** .Se trata de hacer comprensibles las experiencias vividas para luego replicar, innovar, construir.

*Puede haber una sistematización participativa y una no tan participativa, lo importante es a qué sirve.*

*Papel nuestro es también encontrar la **pedagogía del borde** (insinúan y dan pistas para construir lo novedoso). Por el borde hay cosas que sugieren, que hay que ponerle cuidado, las fisuras y límites de iniciativas y propuestas que pueden señalar cosas que hoy no son tan evidentes.*

*La sistematización es así como un “momento de encuentro”, para buscar respuestas tentativas a estas búsquedas.*

**Cendales, Lola. Bases teóricas de la sistematización. Taller de formación, ALBOAN, 2002**

Nos interesan los procesos- o las dificultades para implementarlos- y la “huella” que ha dejado en los participantes en los diversos ámbitos de intervención: niños, adolescentes, adultos, familias, agentes de aplicación de las normas del sistema, entre otros.

## El Estado cómo garante de derechos

Cuando los espacios tradicionales cómo la familia, la escuela y la comunidad no resultan favorables al cuidado y la crianza de los niños, niñas y adolescentes, el rol del Estado es garantizarlos. Si no es así, el abandono, cómo forma de violencia y la exposición a otras expresiones cómo el maltrato, el abuso, la explotación, la venta y la trata se vuelven más patentes.

La conformación del Estado paraguayo se ha caracterizado por responder en forma elemental a las exigencias de los derechos reconocidos de sus ciudadanos y ciudadanas, garantizando escuelas y algunos establecimientos de salud en las cabeceras de las zonas rurales y las pocas ciudades del país. (Global Infancia, 2009).

La atención a la niñez y la adolescencia se ha centrado todavía en la judicialización y la posterior internalización. Desde la vigencia de la Convención sobre los Derechos del Niño, se ha intentado en el país generar sistemas de protección cercanos a niños, niñas y adolescentes y sus familias, cómo son las CODENI y se ha regulado la jurisdicción relativa, promoviéndose nuevas prácticas en el marco de la protección integral.

En general, podría decirse que las situaciones familiares y de vida difíciles de niños, niñas y adolescentes, hasta el momento, han sido tratadas privilegiando los efectos emergentes en vez de las causas estructurales. Las políticas públicas frecuentemente consideran al niño y la niña cómo individuos aislados.

## Marco Legal

El marco normativo internacional proviene sin duda de las medidas generales de aplicación identificadas por el Comité y descritas en la Observación general N° 5:

*...se busca promover el pleno disfrute de todos los derechos reconocidos en la Convención por todos los niños, mediante la promulgación de disposiciones legislativas, el establecimiento de órganos de coordinación y supervisión, tanto gubernamentales como independientes, la reunión de datos de gran alcance, la concienciación, la formación y la formulación y aplicación de las políticas, los servicios y los programas apropiados. Uno de los resultados satisfactorios de la adopción y de la ratificación casi universal de la Convención ha sido la creación, en el plano nacional, de toda una serie de nuevos órganos, estructuras y actividades orientados y adaptados a los niños: dependencias encargadas de los derechos del niño en el gobierno, ministros que se ocupan de los niños, comités interministeriales sobre los niños, comités parlamentarios, análisis de las repercusiones sobre los niños, presupuestos para los niños, informes sobre la situación de los derechos de los niños, coaliciones de organizaciones no gubernamentales (ONG) sobre los derechos de los niños, defensores de los niños, comisionados de derechos de los niños, etc.*

*Extraído de documento de Observación General N° 5 (2003). Comité de los Derechos del Niño, Ginebra, Septiembre 2003.*

El artículo 54 de la Constitución Nacional consagra el deber de la familia, la sociedad y el Estado, cada cual en su ámbito de participación, de adoptar las medidas jurídicas, económicas, políticas y sociales que sean necesarias para alcanzar la plena vigencia y EL efectivo ejercicio de la totalidad de los derechos y garantías reconocidos a niños, niñas y adolescentes, de modo que se asegure el desarrollo de su personalidad y la satisfacción de sus derechos en todos sus niveles evolutivos.

Para hacer efectivo este mandato el Estado adoptará las medidas administrativas, legislativas y judiciales necesarias para cumplir con sus propias responsabilidades, para posibilitar que la familia asuma sus obligaciones y para hacer efectiva la participación de la sociedad en la definición, ejecución y control de las políticas, planes y programas de protección dirigida a niños y niñas y adolescentes.

La Convención Americana sobre los Derechos Humanos, Ley 1/89 en su artículo 19 establece que todo niño tiene derecho a medidas de protección. La Convención sobre los Derechos del Niño, Ley 57/90 (artículo 6, párrafo 2; artículo 7, párrafo 1; artículo 9, párrafos 1, 2 y 3; artículo 12, párrafos 1 y 2 y artículo 20, párrafos 1, 2 y 3) establece que el Estado debe garantizar en máxima medida la supervivencia y desarrollo del niño, su inscripción civil, su derecho a un nombre, a una nacionalidad, a conocer y ser cuidado por sus padres, a no ser separado de sus padres contra la voluntad de éstos, a que su opinión sea escuchada, a mantener contacto con ambos padres en forma regular, que su interés superior sea considerado y a ser protegidos de forma especial por el Estado en caso de niños temporal o permanentemente privados de su medio familiar.

En cuanto a la legislación nacional, el Código de Niñez y Adolescencia (Ley 1680/01) establece en su Art. 3 que toda medida que se adopte respecto al niño o adolescente estará fundada en su interés superior. Este principio estará dirigido a asegurar el desarrollo integral del niño, niña o adolescente, así como el ejercicio y disfrute pleno de sus derechos y garantías.

## Marco institucional y político

Tras la ratificación de la Convención sobre los Derechos del Niño (ley 57/90), las experiencias desarrolladas en diferentes ámbitos municipales y departamentales son legitimadas en el Código de la Niñez y la Adolescencia (ley 1680/01 y complementarias) con la creación del Sistema Nacional de Protección y Promoción de Derechos de la Niñez y la Adolescencia y de la Jurisdicción especializada de la niñez y la adolescencia.

En interacción conjunta se espera que puedan responder en las escalas nacional, departamental y municipal y en los ámbitos administrativos y judiciales a los requerimientos derivados de los derechos de niñas, niños y adolescentes. En materia de protección, la atención a situaciones de violencia se constituye en uno de los campos de interacción más importantes de ambos ámbitos y en el marco de una política y un plan claramente establecidos.

Estas acciones pueden quedar fortalecidas con la instalación de las Codenis en más de la mitad de las municipalidades y la consolidación de la Secretaría Nacional de la Niñez y la Adolescencia (SNNA) como órgano rector de la política pública para este sector de la población, unidas al fortalecimiento del rol del Consejo Nacional de Niñez y Adolescencia como espacio de construcción conjunta de los lineamientos de dicha política entre la sociedad civil, las administraciones de justicia, educación y salud y los responsables de la defensa de derechos, así como con la instalación progresiva de las unidades jurisdiccionales respectivas.

La actual administración de la SNNA está embarcada en promover y consolidar estos espacios donde es necesario que el Estado se encuentre disponible y efectivo para responder con enfoque de derechos a las condiciones de vulneración en que se encuentran niñas, niños y adolescentes y a la vez consolidar la institucionalidad del Sistema y la Justicia especializada en estas respuestas y en la prevención de estas condiciones.

## Un municipio accesible, eficiente e inclusivo para niños, niñas, adolescentes y sus familias

Definitivamente, la Convención sobre los Derechos del Niño ha llevado a una revisión profunda del enfoque de atención a niños, niñas y adolescentes tanto de parte de los órganos del Estado como de los sistemas locales de atención y promoción a dicho sector: las ciudades y municipios. Un ejemplo de esto se da en la Conferencia de la Naciones Unidas, sobre los Asentamientos Humanos (Habitat II), donde ya en 1996 se declara que el bienestar de la niñez es el indicador más seguro de un hábitat sano, una sociedad democrática y un buen gobierno.

Estos gobiernos locales han tenido que iniciar una importante revisión de su estructura, sus servicios y sus instalaciones a fin de garantizar de una u otra forma, en los diversos ámbitos de sus barrios y asentamientos, calidad de vida para la ciudadanía entre 0 y 17 años de edad.

Esto significa, en términos prácticos, la implementación de acciones y estrategias vinculadas a las demandas de la Convención a los diversos servicios, asegurando así una atención eficiente<sup>1</sup> y de calidad<sup>2</sup> para todos y todas<sup>3</sup>.

Si se busca una ciudad para toda la niñez y adolescencia, se deben diseñar e implementar acciones que logren (UNICEF, 1996):

1. la participación de la niñez: promover la implicación activa de los niños, las niñas y los adolescentes en los asuntos que les afectan; escuchar sus puntos de vista y tomarlos en consideración en los procesos de toma de decisiones.
2. el establecimiento de un marco legal y normativo vinculado a las políticas y planes nacionales, y con un marco reglamentario y procedimientos que sean consecuentes con la promoción y la protección de los derechos de toda la niñez.
3. la creación y fortalecimiento de alguna unidad y/o comisión de derechos de la niñez en las estructuras permanentes en el gobierno local, que aseguren una consideración prioritaria a la perspectiva de la niñez.
4. el diseño e implementación de acciones planificadas y sistemáticas a corto, mediano y largo plazo vinculadas a las políticas, planes y normativas vigentes.
5. la revisión, evaluación y monitoreo sistemático del impacto de las acciones planificadas en la niñez y adolescencia de cada municipio o distrito.
6. la existencia y permanencia de un presupuesto para dichas acciones y planes vinculados a la niñez y adolescencia de cada localidad, a fin de asegurar con esto un compromiso sobre los recursos y la sustentabilidad de las estrategias propuestas.
7. la recopilación de información y un seguimiento adecuado sobre el estado de la niñez y sus derechos.
8. la difusión y amplio conocimiento de los derechos de la niñez.
9. la participación y coordinación de acciones con todos los actores y agentes de aplicación de leyes, propuestas y estrategias, sean estos provenientes de organizaciones de la sociedad civil, entidades de servicios (educación, salud, justicia y trabajo, etc); del poder judicial, del poder legislativo local y nacional, entre otros.

<sup>1</sup>Se entiende por eficiente aquel servicio que posee indicadores de poder realizar una tarea con el mínimo de recursos posibles y obteniendo el mejor resultado y en el menor tiempo. (Sander, 1990)

<sup>2</sup>Se entenderá aquí por indicadores de calidad (ambiental, de los servicios, saneamiento básico, educación, salud, etc.) aquellos que se refieren a las condiciones en que se encuentra un recurso, servicio o proceso. Estos bienes y servicios deben incluir medidas de eficiencia y de inclusión (equidad) para poder valorarse como de calidad. (Quintero Uribe, 2000)

<sup>3</sup>El concepto de todos y todas está directamente vinculado al principio de no discriminación y tiene relación directa con el paradigma de desarrollo inclusivo (Bergman, 2004)

Desde esta perspectiva, estos criterios pueden ser aplicados a cualquier sistema local de gobierno que se compromete a respetar los derechos de los niños, niñas y adolescentes. En este caso particular, nos interesa ver a la unidad de promoción y atención de derechos que se ha creado en el país a partir de la implementación del Código de Niñez y Adolescencia, a través de la CODENI.

## Entendiendo el concepto de accesos y barreras a los servicios de niñez y adolescencia en los municipios

Sin embargo, lograr estas metas y utopías no ha sido tarea fácil y queda aún mucho por instalar. La creación de las CODENI ha sido un avance importante y su fortalecimiento en esta nueva coyuntura país es parte esencial de las acciones de consolidación de un sistema de protección y promoción de derechos de la niñez y adolescencia real y permanente. Es así que se tienen oportunidades importantes de mejoramiento pero para ello es interesante poder identificar los riesgos y amenazas que pueden hacer que los servicios de atención a la niñez de los municipios no puedan desarrollarse con eficiencia y calidad. Es allí donde la identificación de las barreras y accesos potenciales para una mejor atención juegan un papel primordial.



Relato de la experiencia de investigación





## Objetivos

### ¿Por qué nos interesa contribuir con este proceso de trabajo?

Esta pregunta - generada al inicio de nuestra propuesta técnica de trabajo- se considera importante sostener, puesto que de alguna manera colabora en la comprensión no solo de los objetivos de esta investigación sino de todas las acciones emprendidas por Global Infancia en los últimos años.

Así, creemos que este tipo de iniciativas -vinculadas a procesos de investigación acción- contribuye a que niños, niñas y adolescentes vivan ejerciendo plenamente sus derechos y aportando en la construcción de una sociedad justa y democrática. En este sentido, se da una importante coincidencia con el espíritu del fin institucional de Save the Children y con los objetivos establecidos para la atención de la niñez y la adolescencia desde la política nacional.

Nuestras organizaciones colaboran con el Estado promoviendo el respeto efectivo de los derechos de niños, niñas y adolescentes. A la vez, están comprometidas con la exigibilidad para que el Estado cumpla con su rol de respetar, proveer, facilitar y proporcionar asistencia, servicios o medidas que permitan el ejercicio de los derechos de niños, niñas y adolescentes.

La identificación de barreras no quiere tener aquí una connotación de debilidad o de error, sino más bien partimos de la convicción de que la eliminación de dichas barreras y el fortalecimiento de los accesos-en todos los aspectos delineados en la investigación- nos llevarán a poder accionar desde los diversos servicios en forma cada vez más efectiva, inclusiva y con calidad.

### Objetivo general del estudio

Identificar los factores internos y externos que impiden o facilitan el acceso de los niños, niñas y adolescentes y sus familias a los servicios locales de protección.

### Objetivos específicos del estudio

- Identificar las percepciones y necesidades desde la voz de los propios niños, niñas y adolescentes afectados por algunas de las situaciones de vulneración o potencialmente afectados en relación a los servicios de protección locales (Codeni).
- Analizar, a escala local, las barreras y accesos a las medidas de protección desde el servicio Codeni hacia los actores de aplicación, en cuatro situaciones seleccionadas.
- Identificar los factores internos (institucionales) que estarían impidiendo o facilitando el acceso de los niños, niñas y adolescentes al servicio municipal.
- Identificar los factores externos (comunitarios, institucionales y culturales) que estarían impidiendo o facilitando el acceso de los niños, niñas y adolescentes al servicio municipal.

## Metodología

Se propuso un abordaje descriptivo exploratorio fundado en los principios de la investigación acción participativa: se ha logrado indagar las condiciones y las relaciones de la problemática desde los relatos de los protagonistas y desde la mirada de los adultos encargados de su cuidado y protección en forma principal y subsidiaria. Se relevarán las propuestas de acción para modificar las realidades descritas en conjunto.

Esto ha significado sin lugar a dudas, un compromiso ético político de co-construcción de la información y de la realidad a abordar, que involucra:

- el reconocimiento del rol del equipo de trabajo y de la institucionalidad de la organización proponente cómo organización de la sociedad civil y de promoción y defensa de derechos humanos, en alianza con el órgano rector nacional de la política pública de niñez y adolescencia;
- la promoción de la participación efectiva y genuina de los diversos actores sociales en condiciones de seguridad y protección, particularmente de niñas, niños y adolescentes, sobre todo a quienes estén afectados y afectadas por situaciones de vulneración de sus derechos;
- la exigibilidad asegurada a los actores estatales responsables de la garantía y defensa de los derechos en juego, principalmente al momento de la toma de decisiones;
- el cuidado en el manejo de la información producida a fin de que no afecte a los derechos de las personas involucradas ni las exponga innecesariamente a condiciones de riesgo, particularmente a niños, niñas y adolescentes y a los miembros del equipo de trabajo;
- el consentimiento informado de quienes van a brindar información acerca del alcance del relevamiento de información y de las implicancias que tendrán sus declaraciones;
- la devolución de los resultados del estudio a todas las personas participantes del mismo, particularmente en relación a la información producida con los datos brindados por ellas, en un lenguaje accesible y con posibilidades de realizar aportes que serán tenidos en cuenta (en acuerdo con los organismos co responsables del estudio).

### Delimitación geográfica y temporal

El estudio se propone abarcar la escala local, con municipios seleccionados por la disponibilidad de trabajo previo de la organización en ellas; la presencia de referentes en materia de derechos de niñas, niños y adolescentes y la distribución geográfica de la población conforme al último Censo Nacional de Población y Viviendas.

El estudio se realizó entre octubre del 2009 y marzo del 2010.

### Población participante

La población participante fue la involucrada en los procesos de promoción y protección de derechos de niños, niñas y adolescentes en sus comunidades. Las ciudades participantes de la investigación fueron cuatro: Mariano Roque Alonso, Luque, Itauguá y Villa Elisa.

Considerando el momento de realización de la recolección de datos de la investigación (diciembre 2009 a febrero del 2010). El presente cuadro sintetiza la cantidad de participantes del estudio.

Participantes	Villa Elisa	Luque	Mariano R. Alonso	Itauguá
Niños, niñas y adolescentes representantes de comités de niñez y adolescencia	6	-	-	7
Adolescentes escolarizados, en situación de trabajo infantil/ criadazgo	-	12	8	-
Representantes de Codeni	1	1	1	1
Representantes de organizaciones indígenas	-	-	1	-
Representantes de organizaciones de servicios a personas con discapacidad	-	-	1	-

Participantes	Villa Elisa	Luque	Mariano R. Alonso	Itauguá
Representantes de Secretaria de la Niñez y Adolescencia (Programa Abrazo)	1	1	-	-
Representantes de organizaciones de infancia y adolescencia	-	-	-	1-
Representantes de organizaciones de la sociedad civil	-	1	-	1
Representantes de organizaciones indígenas	-	-	1	-
Representantes de fiscalías	1	1	1	1
Representantes de defensorías de niñez y adolescencia	1	-	1	-
<b>TOTALES</b>	<b>10</b>	<b>16</b>	<b>13</b>	<b>11</b>

**Observaciones:** en el caso de las defensorías, se entrevista a las dos encargadas departamentales de los cuatro municipios seleccionados.

**a) Mariano Roque Alonso:** es un distrito en el Departamento Central, Se originó a fines de la Guerra de la Triple Alianza; fue fundado en 1944 entre el río Paraguay, Limpio, Luque y Asunción, a unos 18 Km. de Asunción. Esta óptima localización ha permitido el desarrollo comercial, industrial, y social.

Inicialmente, la ciudad se denominaba “Corumbá cué” y formaba parte del distrito de la ciudad de San José de los Campos Limpios de Tapúa, más conocido como Limpio. Por Ley N° 943/27 del 27 de octubre de 1927, se expropiaron 700 ha de tierra de la Compañía Lievig's a favor de la Colonia, siendo el Presidente de la República del Paraguay en aquel entonces el Dr. Eligio Ayala.

El 30 de agosto de 1945 la colonia es elevada a la categoría de distrito mediante el decreto N° 10.154 firmado por el entonces presidente de la República, Higinio Morínigo, creándose la Municipalidad de Tercera Categoría de Mariano Roque Alonso. Recién en fecha 12 de mayo de 1977 a través del decreto N° 30.982, la municipalidad es elevada a Municipio de Primera Categoría.

El puente Remanso se encuentra en este distrito el cual conecta con la Región Occidental (Chaco). Además tiene el puerto más grande del país que se denomina "Puerto Fénix".

La ciudad abarca 50 km<sup>2</sup>, y ubicada en el Departamento Central delimita al norte de Limpio en los lugares conocidos como Paso Ñandejara y estancia Surubi'y sobre el arroyo Itay, al sur del barrio Loma Pyta de la ciudad de Asunción, al este de las ciudades de Luque y Limpio sirviendo como divisoria con estas ciudades el arroyo Itay y al oeste con el Río Paraguay.

Mariano Roque Alonso cuenta con 87.029 habitantes en total, de los cuales 43.300 son varones y son 43.728 mujeres, según proyecciones de la Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos.

La ciudad cuenta con 34 locales escolares y 13 colegios de los cuales uno se dedica a la enseñanza media diversificada Cabe destacar entre los varios servicios al Hospital Materno Infantil, la Sexta Compañía de Bomberos Voluntarios, además del abastecimiento en un 90% de agua potable de ESSAP, el tendido eléctrico de la ANDE en el mismo porcentaje, la Comisaría 10<sup>a</sup> Central y 26<sup>a</sup> Central.

En agosto de 1999 por ordenanza N° 54 se ha denominado a la ciudad de Mariano Roque Alonso con el lema de “Cuna del Mestizaje”, rindiendo así un homenaje a aquellos pueblos de originarios que tanto dieron a la patria, empezando por el idioma guaraní que legaron.

La municipalidad cuenta con la Codeni desde 1997, pero a la fecha aun no ha instalado el Consejo Municipal de Niñez y Adolescencia ni con el Comité Municipal de Niños, Niñas y Adolescentes.

**a) Luque:** Esta es una ciudad de Paraguay, ubicada en el Departamento Central, es una de las ciudades más importantes del Gran Asunción. Se halla asentada sobre una planicie que se extiende desde el lago de Ypacarai hasta la margen occidental del río Paraguay. Debido a esta ubicación geográfica particular, Luque se halla expuesta a los efectos inclementes del clima característico a las planicies que no cuentan con las barreras naturales para su protección.

Cuenta con 291.225 habitantes en total, de los cuales 143.243 son varones y 147.982 son mujeres, según proyecciones de la Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos.

Luque se halla dividida en doce grandes compañías, y su territorio abarca 203 km<sup>2</sup>. Cuenta con una población total de 216.988 habitantes (2007).

Las viviendas y edificios tienen muchas características de arquitectura colonial y neoclásica. Son aproximadamente del siglo XVII en su mayor parte. Algunas son neoclásicas, otras coloniales y, aunque varían en la fachada, la tipología sigue siendo lineal. Casi todas estas viviendas conservan una altura determinada, por lo tanto hay homogeneidad en cuanto a tipos y altura se refiere. Las construcciones modernas son pocas (Confederación Sudamericana de Fútbol, el Aeropuerto Internacional Silvio Pettrossi, los edificios del Internacional, entre otros).

La Municipalidad cuenta con servicio de Codeni desde 1995, pero a la fecha de la investigación el Consejo Municipal de Niñez y Adolescencia y el Comité Municipal de Niños, Niñas y Adolescentes estaban en fases iniciales de instalación.

**a) Villa Elisa:** La localidad de Villa Elisa se encuentra ubicada al borde de Asunción, forma parte del Gran Asunción y está integrada al departamento Central. Su conformación se remonta a finales de la guerra contra la Triple Alianza, cuando Paraguay recibió numerosos inmigrantes europeos a quienes se otorgaban tierras para la producción agrícola y ganadera.

Hacia 1890, inmigrantes belgas fundaron Colonia Belga del Mbocayaty, a unos dieciséis kilómetros de Asunción, en las proximidades del río Paraguay, sumándose luego franceses y francesas e italianos e italianas. La primera actividad económica fue la producción fruti hortícola. Hacia 1896, el Estado vendió todas las tierras al danés Emilio Johannsen y la ciudad pasó a llamarse Colonia Elisa, en homenaje a su esposa, Elisa Von Poleski, de origen alemán.

La primera junta administrativa de Villa Elisa fue creada el 21 de junio de 1899, y llegaron entonces nuevos habitantes de origen escandinavo y alemán, aumentándose la población. En 2008, se calculaba su población en 53.166 habitantes, todos en zonas urbanas. Actualmente, Villa Elisa limita con Asunción y Fernando de la Mora (al norte), San Lorenzo y Ñemby (al este); Lambaré (al oeste) y San Antonio y el río Paraguay (al sur).

Tienen una población de 69.847 habitantes, 49% (34.227) hombres y 51% (35.621) mujeres. Cuenta con 16 barrios, todos urbanos. El 41,8% del total de la población corresponde a personas de entre 0 y 17 años.

En cuanto al trabajo infante - juvenil, se puede indicar un porcentaje un tanto mayor que el distrito de Itauguá, principalmente en el rango de trabajo del sector educativo secundario, donde el 21,5% de los niños, niñas y adolescentes en edad escolar, de 13 a 18 años, se encuentra trabajando.

Trabajo infantil en Villa Elisa		
	Trabaja	No trabaja
Total	15,1%	84,7%
7-12 años	3,2%	96,8%
13-18 años	21,5%	78,2%

En la localidad, se cuenta con numerosos establecimientos industriales, comerciales y de servicios. Su actividad agrícola continúa concentrada principalmente en la producción de frutas. En tanto, se encuentra en ella la refinería de petróleo de Petropar. Gran parte de la población en edad de trabajar que reside en Villa Elisa realiza actividades laborales en Asunción, por lo que se encuentra entre las localidades llamadas “ciudad dormitorio”.

La municipalidad cuenta con servicio de Codeni desde 1997, el Consejo Municipal de Niñez y Adolescencia fue convocado en 2008 y el Comité Municipal de Niños, Niñas y Adolescentes funciona desde fines de 2007.

**a) Itauguá:** es otra ciudad del Departamento Central. Fue fundada en 1728 y es conocida por su exquisito y peculiar arte del ñandutí, así como por su música. El distrito está ubicado a 30 Km. de Asunción. Fue fundada por el Barón Martín de Barúa, el 27 de junio de 1728.

Su nombre deriva del arroyo Ytay, que regaba parte de su territorio; así, ita: piedra, más el sufijo “gua”, que, en guaraní, indica "pertenece a un lugar". Actualmente es denominada como "La Ciudad del Ñandutí", pues su principal rubro artesanal es el preciado tejido de hilo que se conoce por su similitud a la tela de araña.

El Municipio de Itauguá está compuesto por 30 barrios, 16 en el área urbana, donde se congrega la mayor cantidad de habitantes, y 14 en el área rural.

Es una ciudad que en la década de los 50 ya tenía una población de 13.203 habitantes. Desde el año 1992 comenzó a acelerarse el crecimiento poblacional. Su población actual es de 89.449 habitantes, el 4,6% del total de la población del departamento Central<sup>4</sup>. La población meta, entre 0 y 17 años, corresponde al 41,7% del total de la población de dicho municipio, el cual posee una tasa de crecimiento poblacional del orden del 4,6%.

Población infantil por rango de edad		
Grupo de Edad	Cantidad	Porcentaje
De 0 a 5 años	12.156	34%
De 6 a 13 años	15.216	42%
De 14 a 17 años	8.520	24%
<b>TOTAL</b>	<b>35.892</b>	

La incursión laboral en edad escolar de educación básica (rango establecido entre los 7 y 12 años) es escasa, ya que solo el 3% trabaja, lo cual refiere a una hipótesis de inclusión laboral normal. Siguiendo con la tendencia se puede observar que en los rangos de edad escolar secundaria, es decir, entre los 13 a 18 años, se puede observar un incremento de la inclusión laboral, ya que el 19,5% trabaja.

Trabajo infantil en Itauguá		
	Trabaja	No trabaja
<b>Total</b>	<b>13,7%</b>	<b>86,1%</b>
<b>7-12 años</b>	<b>3%</b>	<b>97%</b>
<b>13-18 años</b>	<b>19,5%</b>	<b>80,3%</b>

La ciudad es también cuna de importantes artistas y grupos musicales como Vocal Dos, Grupo Evolución y otros. Una de las máximas expresiones culturales de este distrito es el Festival del Ñandutí, una de las actividades que cada año atrae a una gran cantidad de público desde hace más de tres décadas. La ciudad cuenta con abastecimiento de agua potable a través de Juntas de Saneamiento Ambiental y no cuenta con alcantarillado sanitario.

<sup>4</sup>DGEEC. “Censo nacional de población y viviendas 2002” Asunción, Paraguay, 2002.



Además de la producción artesanal, Itauguá cuenta con un sector económico vinculado a la producción agrícola para abastecimiento local, algunas pequeñas industrias y la atención en servicios básicos, particularmente el Hospital Nacional que se encuentra en su jurisdicción. Además, un sector importante de la población se desplaza cotidianamente para trabajar hasta Asunción y sus alrededores (a solo 30 km de distancia).

La municipalidad cuenta con servicio de Codeni desde 1995, y desde el 2008 con el Consejo Municipal de Niñez y Adolescencia y el Comité Municipal de Niños, Niñas y Adolescentes.

## Técnicas de recolección de datos utilizadas

Además de la revisión bibliográfica de investigaciones y estudios ya realizadas, tanto por nuestra organización como por otras regionales<sup>5</sup>, que nos posibilitaron la elaboración de la matriz de Indicadores de gestión, calidad y eficacia de servicios a niños, niñas y adolescentes (Codeni) identificados y organizados (Anexo I), se revisaron documentos de informes actuales del Estado y de Global Infancia en relación a políticas, planes, programas y presupuestos públicos, todos documentos nacionales vinculados a estas localidades.

Se hizo particular utilización del informe diagnóstico participativo (Global, 2009) realizado en dos de las localidades, sobretodo en lo que hace referencia a aspectos normativos y de inversión.

Para el relevamiento de datos de los/as participantes, se elaboraron:

- 1) Guía de entrevistas grupales a niños, niñas y adolescentes, con el propósito de lograr la identificación de las percepciones y necesidades de los mismos, afectados – o no- en forma directa por algunas de las situaciones de vulneración identificadas.
- 2) Cuestionario de línea de base a funcionarios/as de Codeni y otras personas vinculadas a las mismas (miembros de consejos, organizaciones de la sociedad civil que trabajan con dichas consejerías).
- 3) Guía de preguntas para estudio de casos, dirigida a agentes aplicadores de ley, a partir de los casos seleccionados.
- 4) Listado de cotejo para sistematización durante el seguimiento de expedientes, complementando la guía de entrevista a fiscales, defensores, consejeras, jueces.

<sup>5</sup>Para mayores datos sobre documentos consultados, dirigirse a bibliografía consultada.



# Resultados



Este apartado está organizado según las líneas establecidas en las preguntas de investigación y los apartados se estructuran sobre la perspectiva de los actores involucrados en ese relevamiento.

Así, el **primer aporte** presentado tiene relación con la perspectiva de niños, niñas y adolescentes consultados/as.

El **segundo aspecto** está referido a la visión de los actores adultos, sean éstos técnicos y/o directoras de las CODENI, representantes de organizaciones de la sociedad civil (de grupos indígenas, de grupos de niños y niñas en general, referentes de servicios de atención a personas con discapacidad, a población de niños y niñas en situación de trabajo infantil (ABRAZO) y de a niños con VIH).

Ya el **tercer apartado**, presenta en forma sintética los casos seleccionados para la identificación de las barreras en la ruta de intervención, y está básicamente construida sobre los cuestionarios a referentes técnicos de CODENI, representantes de Secretaría de la Niñez y Adolescencia a través del Programa ABRAZO; representantes de fiscalías y de defensorías de niñez y adolescencia.

El cuadro a continuación sintetiza las características generales de las cuatro personas encargadas de las Consejerías (CODENI) en cada localidad.

	Luque	Mariano R. Alonso	Itauguá	Villa Elisa
Sexo	femenino	femenino	femenino	femenino
Rango de Edad	40-49	29-39	40-49	18-28
Formación académica	universitaria	universitaria	universitaria	universitaria
Años de experiencia en gestión pública e infancia	9	9	9	9
Experiencia anterior a Codeni en temas de infancia	No	No	Si	Si
Calidad del vínculo con el municipio	Nombrada	Nombrada	Nombrada	Nombrada
Años de creación del Codeni	1995	1997	1995	1997

## Técnicas de recolección de datos utilizadas

Las preguntas presentadas arriba han guiado la consulta a niños, niñas y adolescentes, buscando con ello identificar las posibles barreras internas y/o externas de acceso de niños, niñas, adolescentes y sus familias a los servicios sobre los cuales la CODENI tiene atribuciones. Para ello se ha elaborado una guía de preguntas abiertas que han sido respondidas en forma grupal o individual (según los casos y posibilidades en cada comunidad). Se tiene como propósito aquí describir en forma cualitativa –y partiendo de entrevistados que tienen contacto con la CODENI por alguna razón específica- algunos aspectos que hacen que dicho servicio pueda realizar sus funciones en forma efectiva e inclusiva.

Teniendo en cuenta que solo dos de las comunidades tienen comités activos a la fecha de la investigación, se recurre a otros grupos de adolescentes entre 14 y 17 años que se encuentran trabajando vinculados a otros proyectos de Global Infancia, para indagar cuál podría ser el impacto de la instancia de los Comités como medio para una vinculación efectiva de niños y adolescentes en la gestión municipal.

## Condiciones humanas y materiales para una gestión eficaz

Los aspectos indagados en este apartado tienen relación con:

- Condiciones de las CODENI (recursos materiales, humanos, etc.)
- Nivel de conocimiento que poseen de las atribuciones, funciones, tareas de dicha instancia Municipal. Posibles barreras ante niveles bajos de conocimiento de dichas atribuciones.

El siguiente cuadro sintetiza brevemente los resultados de las entrevistas.

	Luque	Mariano R. Alonso	Itauguá	Villa Elisa
<b>Conoce la Codeni y motivo de porque conoce</b>	Pocos conocen (1 de 8 entrevistados): Uno conoce porque cuando quiso empezar a trabajar se fue al supermercado y le dijeron que vaya a la CODENI primero. Provee constancia para los que van a trabajar, da charlas sobre derechos	Pocos conocen (1 de 12): Mi mamá me contó, me dijo que una vez vino a pedir ayuda y aquí consiguió.  Provee constancia para los que van a trabajar: “Yo trabajaba en el supermercado España, acá en Luque, ayer cuando estábamos saliendo nos pusimos a correr con un compañero y por eso el gerente me echó.	Todos conocen: Cuando se integramos el comité de niños y adolescentes: “Hace poco nomás vinimos.” “Nosotros vinimos desde el 2008 pero la CODENI ya estaba”	Todos conocen:  Cuando se integran al comité de niños y adolescentes
<b>Conoce funciones</b>	Ayuda a niños y adolescentes, esta dentro de la municipalidad No sabe desde cuando funciona Es gratuita, protege a niños y defiende sus derechos	Relacionan a la ayuda a niños que fueron maltratados.. Ayuda a los niños, niñas y adolescentes. . Ayuda a la Rehabilitación, recibe denuncias, acompaña a los niños, niñas y adolescentes. Varios no conocen. No, solo sé que ayuda a los mas necesitados  Mi mamá nomás me contó y me dijo que venga a pedir ayuda acá, primero me iba a ir a DEQUENI, pero vine nomás por acá primero, porque la supervisora del supermercado me dijo que venga acá y a Dequeni. Mi mamá me dijo que si anda.  Ahora voy a saber cómo funciona	Si conocen algunas de las características de la CODENI, gratuidad, permanencia, no jurisdiccional  Otras funciones también tiene: “Presta servicios para ayuda a los niños/as que sus padres le hacen trabajar y no se van al colegio” “Protege nuestros derechos, cómo el de la identidad, la salud, la educación. La CODENI	Es un servicio; es permanente, “Significa que dura”, es gratis, protege y ayuda a niños  Esta para “ayudar a los niños/as y adolescentes que están con problemas familiares, que están desprotegidos de sus padres” “Difunde los derechos de los niños”

	Luque	Mariano R. Alonso	Itauguá	Villa Elisa
<b>Medio por el cual conoce</b>	Supimos por la radio, por la tele, en el colegio.  Conoce por medio de las charlas que dan en el supermercado	Mamá deriva para trabajo	Nos informan, “Mediante los que vienen acá y nos cuentan que es la CODENI, cómo funciona y todo eso”	“Yo me enteré de eso cuando empezamos a venir acá a las reuniones” “La Doctora Marta Vera nos empezó a explicar cómo lo que era la CODENI y nos dijo algunas informaciones que nos podían servir”

Se denota que en las localidades donde están instalados los comités, el nivel de información sobre atribuciones, funciones, situación actual, etc. es mayor. No así en los otros dos casos, donde se recurre a dicha instancia para fines específicos. De las características de la Codeni, señalan la gratuidad y la atención a problemas (medidas de protección) tales como maltrato, abandono, trabajo infantil. Solo uno de los grupos menciona que realizan acciones de promoción de derechos, formación de grupos de niños y niñas en este enfoque.

	Luque	Mariano R. Alonso	Itauguá	Villa Elisa
<b>Cómo te gustaría que fuera</b>	No se tanto, no quiero opinar	Quiero que sea cómo una empresa, con aire acondicionado, teléfono, silla, celulares, televisor, papeles, radios, mesa, sofá, baños, .juegos, robot, muñecas, desayuno.  Que la consejera sea simpática, cariñosa, que nos trate bien. En la CODENI, tiene que haber muchas personas, cómo 20.	No se	No se
<b>Valoración de su cumplimiento o no la CODENI</b>	Cumple en la parte en que te ayuda a estar protegido en tu trabajo, no se en las otras cosas que tiene que hacer Los niños y sus familias en algunas cosas están protegidos	No sabe, no conoce nada....No sale en la tele. 2-no se escucha en la radio. 3-no necesitan de la CODENI... a la gente no le importa. 4- Porque no hay difusión. 5- No se sabe, no le interesa “Mbae derecho... pico nde ereko, téreho cheve ko´ai.” Y te dan uno ya.-	Si cumple: “Si es maltrato de los padres hablar con los padres o si le sigue maltratando a los chicos no le llevan al colegio, que se le quite la custodia o hacer algo para que sus papas no le maltrate y el niño pueda vivir con ellos” “Más o menos, hacia mi comunidad casi no llega”	“Si se cumple”, ayuda a asegurar que niños, niñas y adolescentes. y sus familias accedan a sus derechos en sus comunidades

	Luque	Mariano R. Alonso	Itauguá	Villa Elisa
		<p>6- No se ve, a veces se ve, pero no hacen caso porque no les importa.</p> <p>7- porque se le tiene miedo a la CODENI.</p> <p>8- No les importa porque los niños no votan.</p>		

Algunas barreras para que pueda darse un mejor funcionamiento de la CODENI son también señaladas por los niños, niñas y adolescentes.

### Barreras internas

Poca difusión: no conocen los mismos funcionarios: “No se conoce, porque no se comenta sobre esto”.

Limitado funcionamiento de los consejos y comités en lo que hace a acciones internas a la municipalidad.

### Barreras externas

Poca difusión: “Porque a veces la comunidad no sabe que es la CODENI, mucha gente que no sabe que es. Falta difusión ( “Hay algunas personas que no saben que existe eso”).

Poco interés de las autoridades: Falta de interés de la gente en lo que pasa con los niños y adolescentes; Intereses políticos externos a la municipalidad.

No sabemos si hay intereses políticos externos afectando el funcionamiento.

Falta de recursos financieros.

Poco o nulo nivel de participación de la comunidad: hay falta de conocimiento y participación de la comunidad; Falta de interés de la comunidad, afecta “Más o menos”

Hay mucha falta de conocimiento y participación de la comunidad

Pobre o nula intención de articulación con otras instancias

Parece que hay poca coordinación e interés de articulación con otras instancias y la red de apoyo es débil, faltaría que apoye un poquito más.

Las sugerencias de niños, niñas y adolescentes **para eliminar este tipo de barreras.**

### MAYOR DIFUSION

- Que se hable en las radios, en la tele.
- Propagando a través de los celulares.
- Informando en el diario.
- Levantar en Internet, poner la información de las CODENI en los CIBER, en los juegos, en los videos juegos, que se haga volantes y que se pegue en las plazas. Llamar o que te manden mensajes al celular con datos de la CODENI.
- Ir de casa en casa y contar que hace la CODENI, en donde queda, a qué hora atiende, cómo se llama la persona que atiende.
- Poner carteles contando los datos de la CODENI.
- Subir en los colectivos y repartir la tarjeta con los datos de la CODENI.
- Si no se consigue que la tele o la radio difunda, repartir en las fábricas, edificios y en las Iglesias.
- Hacer volantes y repartir en las escuelas.

## PROGRAMAS EDUCATIVOS EN LAS ESCUELAS

- Armar grupos en las escuelas presentar y contar en la fila o en los eventos, hacer sketch, obras de teatro, música sobre los derechos y la CODENI, por ejemplo hablar del maltrato, del alcoholismo, de las drogas.

## CAMPAÑAS CON LA PARTICIPACION DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES

- Todos los que trabajan pueden ayudar, abogados, directores en las escuelas, profesores.
- Armar grupos de jóvenes, hombres y mujeres, así cómo se hizo con la gripe AH1N1.
- Los niños y adolescentes podemos ayudar contándole a nuestros compañeros.
- También podemos decirles a cuando son maltratados pueden contarle a los adultos cómo los profesores o los vecinos para que le acompañe hasta la CODENI.
- Hablar en las capillas en los grupos juveniles, que un día puedan salir a dar información casa por casa.
- Hacer en los escenarios en los festivales, cuando los alumnos bailan un cartel enorme con información de la CODENI.
- Se puede poner información en las leches y en los yogurts.
- Se tiene que difundir con carteles, volantes y afiches, en los hospitales, supermercados, mercados, en la fábrica

## Cumplimiento de funciones: ¿Qué hace o que debería hacer la CODENI?

Cuando se indaga sobre cómo perciben el cumplimiento de las funciones del consejero o los técnicos vinculados a dicha oficina, varios de los/as entrevistados/as mencionan desconocer dichas funciones por lo que no arriesgan a dar una valoración de los mismos, salvo en cuestiones puntuales cómo apoyarles para que consigan trabajo (medidas de protección).

Esto no se da en el caso de los adolescentes provenientes de comunidades que tienen comités vinculados con las Codeni. Estos si pueden dar una valoración de que las atribuciones se cumplen en algunas localidades del distrito mas que en otras<sup>6</sup>

Las **barreras internas** mencionadas para el cumplimiento de estas tareas de manera eficiente y adecuada, fueron

Sobrecarga de expectativas y funciones a las personas que integran las Codeni solamente.

Dificultad o limitación económica/presupuestaria que tienen las Codeni.

Falta de interés de las autoridades de la comuna.

Falta de difusión de las acciones y la situación de la niñez cómo una barrera para un mejor funcionamiento.

Ya en lo referido a las **barreras externas**, se mencionan

Falta de interés de la comunidad en general por la situación de sus niños, niñas y adolescentes.

Limitada difusión de la situación y de las funciones de la Codeni es una realidad percibida por varios de los entrevistados. Esto generaría un débil o nulo apoyo a las acciones que debe realizar dicha oficina.

<sup>6</sup> Este dato fue ampliado con información proveniente de la consulta a niños, niñas y adolescentes del diagnóstico participativo realizado por Global Infancia en dos de las localidades participantes de la presente investigación.



## Espacios físicos amigables e inclusivos...

En lo que hace a las características y el entorno en que se encuentra la Codeni, se busca indagar acerca de los mismos basados en los criterios establecidos de entornos amigables, seguros y de calidad.

El ambiente de la Codeni se asegura con un lugar adecuado y con el trato seguro y cálido que les brinda a las personas. Es por eso que se debe prestar atención a las condiciones físicas del lugar y a la relación que se establece entre las personas del equipo de la Codeni y las que asisten a ella, particularmente niños, niñas y adolescentes.

Ambientación favorable y amigable	
	Privacidad y confidencialidad
Trato con calidez forma parte de la calidad de los servicios públicos.	
	Atención diferenciada a niños, niñas y adolescentes
Accesibilidad física, comunicacional a personas con alguna discapacidad de cualquier edad	
	Accesibilidad cultural a personas de idiomas, orígenes o grupos diversos
Espacios seguros, con alarmas, salidas de emergencia y señales adecuadas	

Información extraída del Manual complementario de lectura “Qué es la Codeni?”, Global Infancia, Plan, SNNA, 2008.

En este apartado también se pretendió indagar el componente de accesibilidad, referido esté no solo a la eliminación de barreras físicas, comunicacionales y de lenguaje, sino además a la necesidad de contar con información accesible al rango de edad de niños, niñas y adolescentes que deben estar recibiendo atención. En este sentido, la percepción de los/as entrevistado/as fue la siguiente:

Considerando que el aspecto difusión y comunicación pareciera ser una dimensión poco considerada a la fecha, es de esperarse que la información no tenga un formato accesible y amigable a niños, niñas y adolescentes. (Lenguaje fácil, gráficos o figuras para niños no lectores o de corta edad, estar escrito en la perspectiva de propuestas y no de prohibiciones, entre otras).

La temática del buen trato y la atención acorde a las necesidades (privacidad, anonimato) fue un dato mencionado por niños y adolescentes de los comités, cómo un aspecto que debe ser atendido.

*Queremos que la persona que atiende sea amable, responsable, que sepa escuchar, que tenga buena atención.*

Solo dos de las localidades cuatro localidades mencionan que si es amigable: se tiene un espacio actualmente acorde y adaptado para las necesidades de la Codeni (espacios de conversación confidencial, agradables);

Si, creo que el espacio es adecuado para poner información, se proveen datos de cómo funciona, es gratis, etc.

Es amigable, es más o menos cómodo el lugar donde se reúnen, no tan grandes pero esta bien.

Es amigable, aunque su lugar actual no es muy cómodo. El acceso no tiene barreras físicas para adultos o niños, niñas y adolescentes con movilidad reducida.

Sin embargo, características vinculadas a la diversidad de niños y adolescentes (atendiendo su edad, sus necesidades específicas -si las tiene, por ejemplo, es muy chiquito, no habla bien, no habla el idioma de la persona que le atiende, no ve, no camina o no oye bien) no se han observado en ninguna de las oficinas.

No se evidencian medidas de prevención de riesgo y de espacios seguros (acceso de emergencias, alarmas o extintores)

Las **barreras internas** mencionadas en este punto hacen referencia a:

Limitado presupuesto.

Falta de recursos para poder considerar todos los aspectos.

Sobrecarga de casos a atender, lo que dificulta que este trato sea mas adecuado.

## Un marco normativo amigable a la niñez y adolescencia

Considerando que la Codeni puede ser una de las instancias de difusión de la legislación y del mismo Código de Niñez y Adolescencia, se busca determinar brevemente cuánto conocen los niños, niñas y adolescentes sobre esta temática. Se pudo así evidenciar el gran desconocimiento que tienen estos niños, niñas y adolescentes sobre aspectos de la ley que los ampara, aunque conocen bastante sobre sus derechos, a pesar de los esfuerzos visibilizados en algunas de las localidades del estudio.

Este desconocimiento del Código puede tener que ver con el acceso que tienen estos actores a versiones existentes y amigables de dicha legislación, la cual no han tenido la oportunidad de utilizar. Este factor es mencionado casi por la totalidad de adolescentes entrevistados.

	Luque	Mariano R. Alonso	Itauguá	Villa Elisa
<b>Conoce el Código de la Niñez</b>	No, recién ahora que nos contás. A veces vienen otras personas a preguntarnos también cosas, pero preguntan sobre sexualidad. Quiero que venga la gente del MEC- el intendente, la CODENI, Lugo también queremos que nos escuche...	...desde que escuché hablar de la CODENI también escuche hablar del CODIGO.	Si, "el librito ese sobre los derechos".	Si.

En cuanto al ámbito donde aprendieron sobre sus derechos, la mayoría menciona espacios escolares, dentro de actividades formales del Ministerio de Educación, aunque muchos mencionan que no existen o son insuficientes. Solo en una ocasión se menciona dicha actividad en coordinación con la Codeni.

Solo las charlas que nos dan sobre derechos del niño en el supermercado...En los colegios no hay nada. (Mariano Roque Alonso)

No sé, no sé. Me gustaría saber sobre esto y creo que deberían decirnos aquí en la CODENI, en la escuela. (Mariano Roque Alonso)

Si se enseña en la escuela, "en historia" (Itauguá)

Si," está integrada, desde el primer grado, hasta el noveno" (Villa Elisa)

**Las barreras identificadas** en lo referido a un mayor conocimiento de las normativas nacionales vinculadas a los derechos de niños, niñas y adolescentes son señaladas aquí:

### LIMITADA DIFUSIÓN Y FORMACIÓN:

Que se enseñe más, que se tengan más charlas o podamos ver en alguna materia del colegio; Conocemos poco, faltaría "Informarnos más".

Los derechos más necesarios de difusión también son mencionados por los/as participantes de la investigación. Así, se observa que derechos vinculados a medidas de protección son sentidos cómo bien atendidos, no así los vinculados a medidas de desarrollo y de participación.

1. Derecho a la Educación
2. Derecho a la Alimentación
3. Derecho a la salud.
4. Derecho al juego
5. Derecho al descanso

1. El derecho a la Educación.
2. El derecho al juego.
3. El derecho a la alimentación.
4. El derecho a ser escuchado, a tener una buena conversación con los padres
5. Derecho a la salud.

### ¿Participación sin exclusión?

Este es un aspecto clave para la investigación ya que partimos del principio de que la participación es posible y que es fundamental para la consolidación de la democracia y en la acumulación de capital social (Baas, 1998; USAID, 2007). Las acciones con énfasis en estrategias participativas por parte de todos, y en particular, niños, niñas y adolescentes, posibilita operacionalizar en la práctica los conceptos abstractos de la participación popular mencionados por Pires (2001) y otros educadores. Los puntos de vista de la niñez y la adolescencia no han sido considerados durante mucho tiempo, pero en la coyuntura actual y en las acciones de nuestra organización, éste ha sido un eje de reflexión permanente.

En este sentido, en lo referido a la percepción y necesidades de participación de niños, niñas y adolescentes en las acciones de la Codeni, los resultados sintetizados en el cuadro siguiente nos arrojan alguna información interesante sobre la temática:

Luque	Mariano R. Alonso	Itauguá	Villa Elisa
Nosabe. Accedió a la información porque la madre le indicó, le habló del tema.	Sé respeta su punto de vista; sé consulta en algunas cosas, no en todas a niños y adolescentes. No sé si tienen planes para promover derechos de niños y adolescentes. Si, se tiene contacto directo con los niños que necesitan en la comunidad.	En el trabajo del gobierno a través de todo el municipio se tiene en cuenta "Más o menos" a los niños y niñas. No participamos ni sabemos sobre el presupuesto de niñez, no sabemos porque, no se nos consultó. No sé, porque nunca se me pasó por la mente...porque no pregunté.	Si se trabaja el respeto por los puntos de vista de la infancia entre aquellas personas encargadas de trabajar con y por los niños. "Si, se respeta las opiniones que tengamos, se nos consulta". Sobre presupuesto, "La información que tengo es que no se aprobó el presupuesto", este no es accesible a niños y adolescentes.

También el derecho y oportunidad de hablar y opinar en acciones que los afectan es percibida en algunas localidades cómo existente.

*No sabemos si hay planes para la atención en el municipio, si tenemos nuestro plan con el Consejo y la Codeni...*

*Si tiene que ser escuchado. (Pero no sabe si eso está en la ley o no)*

*Se trabaja el respeto por los puntos de vista de la infancia, se consulta a los niños de manera significativa.*

Pero tal vez el alto grado de desconocimiento de casos específicos, dificulta una mejor valoración de este aspecto.

*Si, eso dice la ley pero no sabemos si se da*

*No conocen información sobre casos que atiende la Codeni, cantidad, tipos (no hay ninguna publicación, no se habla de esto en las charlas)*

Estas actividades-que de hecho son limitadas al sector niñez y adolescencia-son aún más restringidas a colectivos de personas “diferentes” (de edad temprana, de grupos indígenas, de personas con discapacidad, etc.). No se conocen planificaciones en ninguna de las localidades y en consecuencia no se sabe si este aspecto está siendo intencionado en las acciones de la Codeni.

*No sabemos si existen planes para asegurar que la perspectiva de los bebés y los niños más pequeños sean consideradas...*

*En los grupos de trabajo de mi localidad no participan grupos de organizaciones indígenas, originarias y campesinos y de mujeres y grupos en condiciones de vulnerabilidad, ni tampoco personas con discapacidad.*

En el caso de una de las localidades que tienen fortalecida la instancia de Comités de niños, niñas y adolescentes, se evidencia apertura para la inclusión de personas con discapacidad, aunque no así la inclusión de adolescentes o niños de grupos originarios existentes en dichos distritos.

*Pueden participar todos... Si... en el Comité nosotros tenemos personas no videntes, en el foro por ejemplo participaron campesinos... Indígenas no había. (Itauguá).*

## Con quienes trabaja la Codeni: Articulación con otras instancias

Un aspecto que podría asegurar acciones efectivas, de calidad y más permanentes, es la posibilidad de articularlas en estrategias coordinadas y articuladas con otras organizaciones y entidades de cada comunidad.

Estas articulaciones y acciones coordinadas no son muy conocidas por los niños, niñas y adolescentes de las Codeni de los municipios que no tienen instancias vinculadas al servicio (comités de niños, niñas y adolescentes).

Sin embargo en los testimonios de niños y adolescentes vinculados a Comités, se evidencia conocimiento de acciones articulaciones existentes en sus distritos.

*Se trabaja con las Defensorías de niños, niñas y adolescentes; Centros de atención a niños trabajadores (“Si, con el programa Abrazo”).*

*Desde la red de autoridades “Si conocemos porque suelen tener reuniones de autoridades de Villa Elisa y venimos, en comunidades, el intendente y muchas personas de Villa Elisa vienen acá y tienen sus encuentros”.*

*En nuestro Codeni trabajan conjuntamente con las Defensorías, escuelas o supervisión de escuelas, Centros de atención a niños con discapacidad, Centros de atención a niños con VIH. (Villa Elisa).*

## Identificación de barreras para el acceso de los niños, niñas y adolescentes al servicio municipal: la perspectiva de los actores adultos.

Este apartado está constituido a partir de los resultados de las entrevistas realizadas a los diversos actores adultos, sobre un documento de línea de base diseñado para el efecto. Este cuenta con una serie de dimensiones que confirmaran los subtítulos de este apartado.

Estas incluyen el análisis de los factores internos (institucionales) y los factores externos (comunitarios, institucionales y culturales) que estarían impidiendo o facilitando el acceso de los niños, niñas y adolescentes al servicio municipal.

Primordialmente, nos interesa conocer si las Codeni abordadas en el marco del presente estudio logran un funcionamiento con niveles de **calidad, eficiencia e inclusión** adecuadas y oportunas a cada situación. Para esto, se han desagregado en dimensiones que, luego de varios ajustes, totalizaron en siete (7), a saber:

### <sup>7</sup>Dimensiones

Existencia de una **planificación con estrategias de promoción y protección de los derechos de la niñez y adolescencia para todo el municipio.**

Existencia de un **marco legal “amigo”** de la niñez y adolescencia en la comunidad.

Participación de niños, niñas y adolescentes en los planes y acciones del municipio en forma **planificada y sistemática.**

Existencia de un **mecanismo de valoración y evaluación del impacto de las acciones** locales en la niñez y adolescencia.

Existencia de **presupuesto** para la niñez y adolescencia.

Presencia de un sistema de difusión que de a conocer los derechos de niños, niñas y adolescentes de su comunidad.

**Sistemas de planificación, monitoreo y evaluación** de las CODENI fortalecidas en temas relativos a desarrollo **inclusivo y discapacidad.**

Estas dimensiones son planteadas en este siguiente apartado, a través de las preguntas generadoras de cada componente.

### 1. ¿Se fortalecen los procesos de planificación, implementación, monitoreo y evaluación de un Plan de la Codeni?

Se considera que para el logro de una gestión eficaz y de calidad, la existencia de planes a corto, mediano y largo plazos, con sus respectivas acciones, estrategias y sistemas de monitoreo y evaluación son esenciales.

Los resultados obtenidos en este apartado nos llevan a identificar cuáles pueden ser los aspectos exitosos o las dificultades encontradas que impiden o propician que se fortalezca los procesos de planificación, monitoreo y evaluación de la de las Codeni de las comunidades participantes del estudio. Esta dimensión, incluye desde aspectos referidos a las atribuciones, constitución y actividades del Codeni hasta la indagación sobre la existencia de un plan integral, que permita identificar si esta

<sup>7</sup> Para mayores detalles referidos a las subdimensiones y las variables, así como los ítems de las preguntas del cuestionario, dirigirse a los anexos presentados aquí en el formato digital.



unidad/consejería funcionando con niveles de calidad, eficiencia e inclusión adecuadas y oportunas a cada situación. En caso contrario, se ha buscado saber cuáles son las barreras para que esto ocurra. Esta dimensión se ha medido a través de indicadores agrupados en cuatro componentes:

Se han fortalecido los procesos de planificación, monitoreo y evaluación del Plan de la Codeni.

Se ha desarrollado una estrategia o una agenda detallada y exhaustiva para construir un municipio amigable y accesible a la niñez y adolescencia, con enfoque de derechos.

Existe capacidad para gerenciar las situaciones en tiempo y forma.

El equipo técnico del CODENI realiza las intervenciones conforme a criterios profesionales, en concordancia con lo establecido en la normativa vigente y los principios de la Doctrina de la Protección Integral.

Se sistematiza la experiencia desarrollada.

A partir de estos componentes, se ha visto entonces que en lo referido al fortalecimiento de procesos de planificación y monitoreo, las cuatro (4) Codeni de la investigación poseen una unidad creada para cumplir las funciones establecidas en el Código de Niñez y Adolescencia.

No obstante, no todas poseen aún una estructura de recursos humanos y sobretodo físicos adecuados para su funcionamiento efectivo y de calidad, en particular lo que hace referencia a entornos de calidad, confidencialidad, confianza, entre otros. Muchas oficinas se encuentran en lo que dan a llamar infraestructura cedida por otras direcciones municipales, a la espera de espacios permanentes y más apropiados.

En una de las localidades, el desconocimiento por parte de personas referentes a la comunidad de la situación de la Codeni, dificulta la valoración de si esta está en situación adecuada o no.

De las cuatro Codeni, tres afirman tener un plan de acción diseñado a corto plazo (anual), teniendo en cuenta que una de las barreras para proyecciones y la realización de un plan con metas a mediano y largo plazos tiene que ver con cuestiones de recursos financieros y sobretodo intención política de la autoridad de turno. Sin embargo, no se constató la existencia de los mismos, y si se encuentran planes operativos concretos o planes de actividades específicas, no vinculadas a metas ni considerando plazos ni recursos y presupuesto.

Ninguno de los planes mencionados por tres de las cuatro municipalidades contempló ejes de inclusión a personas con discapacidad que están incluidas en sus comunidades. Una de las personas entrevistadas, menciona la “intención” de incorporar acciones de mayor oportunidad, pero reconoce que no están previstas en planes o propuestas escritas.

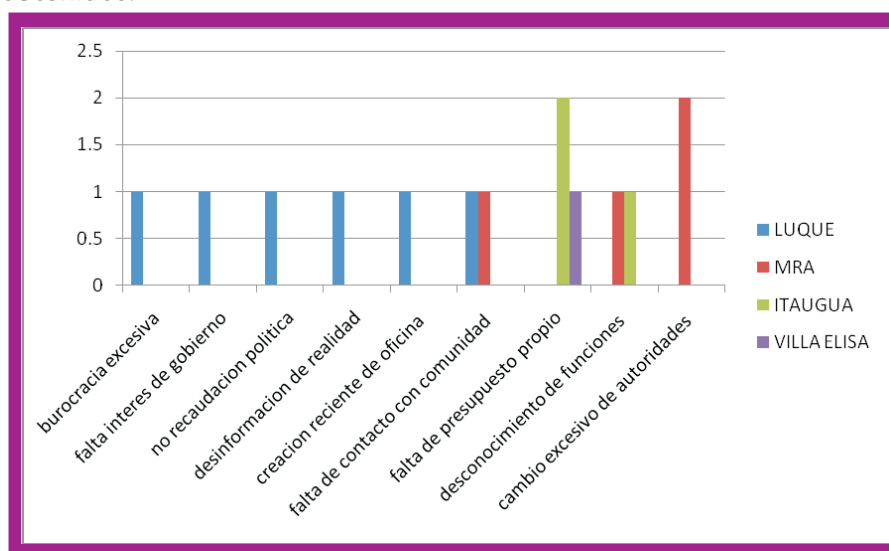
Las atribuciones son mencionadas por los representantes de las Codeni, pero se identifican dificultades en la descripción de las mismas por parte de entrevistados/as que son referentes de la comunidad. Esto refuerza lo antes mencionado por niños, niñas y adolescentes: se denota también entre referentes adultos (sobretodo en localidades donde no existen redes de trabajo o no se han desarrollado aun los Consejos), un alto grado de desconocimiento de las tareas que debe realizar y cuáles son otras atribuciones que se puede tomar pero que en realidad no están dentro de su rol o función.

En cuanto a cómo evalúan y ajustan sus planes de trabajo, dos de las cuatro afirman tener un sistema de monitoreo de acciones vinculadas a sus planes de acción, coincidentemente, las que se encuentran hoy vinculadas a proyectos de fortalecimiento del servicio y de las redes de acción comunitarias desde Global infancia (ver Proyecto Integral). Nuevamente, la documentación revisada no evidencia la existencia de estos planes.



El monitoreo es hecho por la Directora de la Codeni y “rinde cuentas” de su gestión al menos una vez al año a la intendencia. Solo dos de las cuatro Codeni mencionan haber realizado informes de gestión o rendición de cuentas a la Junta Municipal. No mencionan haber realizado en las audiencias públicas dicho informe de acciones y planes ejecutados.

En cuanto a las barreras identificadas por los adultos (funcionarios de entes judiciales y de instituciones y/o referentes de la comunidad) para el cumplimiento de estos procesos, el presente gráfico sintetiza los resultados obtenidos.



**Gráfico I:** barreras para asegurar una planificación integral y de calidad.

En el gráfico I se observa que una de las barreras mejor identificadas tiene relación con la falta de recursos financieros (presupuesto propio), y en menor medida la falta de interés político, la burocracia excesiva (tanto interna como externa), de desinformación de los actores. Una de las municipalidades menciona el cambio excesivo de autoridades, vinculándolo a que los procesos “se cortan” y deben iniciarse cada vez que tienen una autoridad instalada.

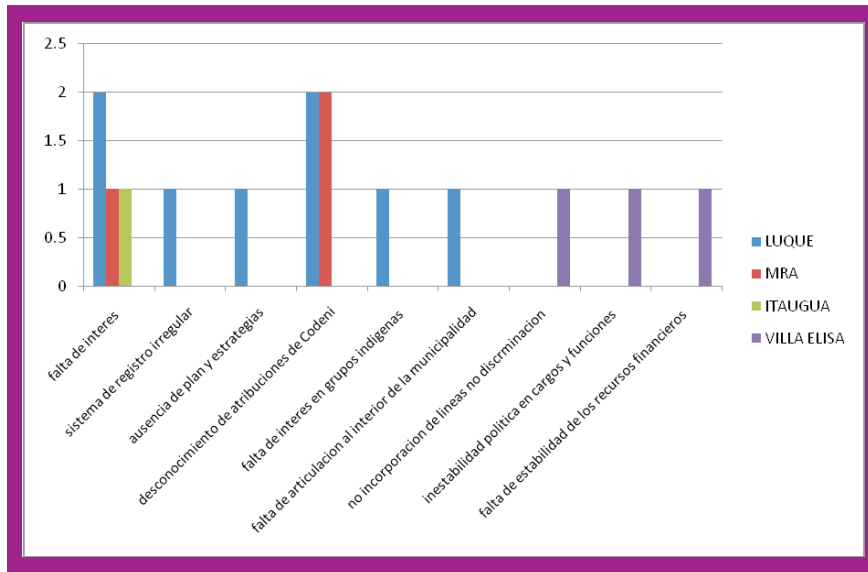
Ya en la subdimensión vinculada a saber si- en las Codeni donde se han realizado planes de acción- **se ha logrado desarrollar una estrategia o una agenda detallada y exhaustiva para construir un municipio accesible y amigable para niños, niñas y adolescentes, basados en una perspectiva de derechos** (en particular en el Código de Niñez y Adolescencia Nacional), algunos de los hallazgos fueron los siguientes:

- Se evidencia la existencia e implementación de estructuras permanentes en el gobierno local que aseguren una consideración prioritaria a la perspectiva de infancia. Es importante señalar que en todos los municipios de la investigación se ha instalado un departamento o dirección (Consejería) dentro del gobierno local que se responsabilice de promocionar y proteger derechos de niños, niñas y adolescentes. Esto a veces, a la luz de las limitaciones, no se valora como una inversión o avance en la construcción de una “Ciudad amiga de la niñez”.

El desafío está ahora en seguir apostando a la calidad del servicio prestada por las mismas, no solo con el mejoramiento de los recursos sino en la instalación de los otros órganos del sistema nacional. En este sentido, se ha podido identificar que:

- En las cuatro comunidades existen Codeni funcionando diariamente, durante todo el año, con una antigüedad en todos los casos de más de 5 años.
- En dos de las cuatro ya existen Consejos Municipales de Niñez y Adolescencia.
- En dos de las cuatro ya existes Comités de niños, niñas y adolescentes. Dichas instancias tienen por función –establecida de manera formal, por resolución o equivalente- asegurar la coordinación de las políticas que afectan a la infancia al interior de municipio y están autorizadas por la Intendencia y la Junta.

Las **barreras** mencionadas por los/as entrevistados para desarrollar un municipio con enfoque de derechos de niñez y adolescencia, se visibilizan a continuación en el gráfico 2:



**Gráfico 2:** Barreras para la instalación de un municipio con enfoque de derechos de niñez y adolescencia.

Adicionalmente, algunos testimonios refieren a **barreras internas** que podrían interferir en el cumplimiento de las funciones de este servicio, en forma efectiva. Dos de las mencionadas en varias entrevistas tienen relación con:

*Hay un gran desconocimiento de los actores locales-no vinculados a la función municipal- de las atribuciones y tareas de cada una de estas instancias. Muchas veces la Codeni actúa muy sola, sin la participación de otras oficinas de la municipalidad.*

*Yo lo que veo es mucha confusión y cierto desconocimiento de miembros del Consejo sobre sus funciones y tareas. Esto le dificulta el trabajo a la consejera o sus técnicos.*

Entre las **barreras** externas, se agrega:

- Contacto directo ausente o limitado con la infancia y adolescencia de la comunidad (sea a través de grupos escolarizados, de comités donde estos existen, etc.),
- Acciones aisladas, que no logran asegurar el respeto a las opiniones de los niños, niñas y adolescentes en su trabajo y en el trabajo del gobierno a través de todo el municipio.

En lo referido a la **sistematización de la intervención o acción desarrollada**, se ha visto que:

- Contacto directo ausente o limitado con la infancia y adolescencia de la comunidad (sea a través de grupos escolarizados, de comités donde estos existen, etc.),
- Acciones aisladas, que no logran asegurar el respeto a las opiniones de los niños, niñas y adolescentes en su trabajo y en el trabajo del gobierno a través de todo el municipio.

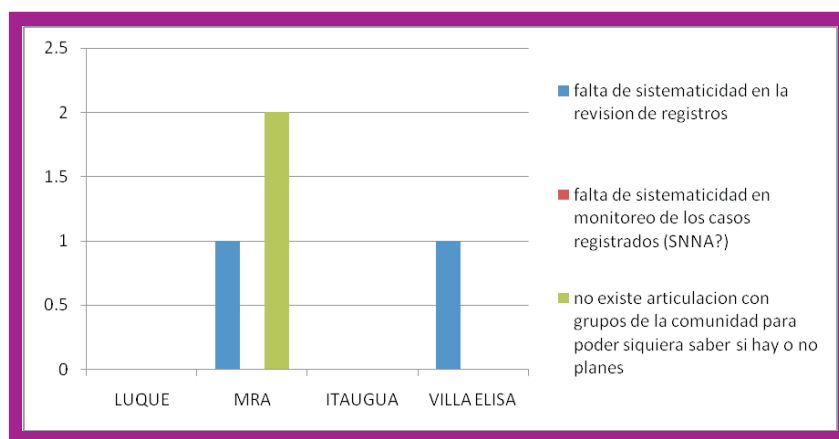
*Los datos estadísticos generalmente se manejaban hasta el año 2004 a través de una planilla (ya mencionada con anterioridad), enviada a Global y compartida con la Secretaría de Niñez y Adolescencia, donde sí se recopilaban en forma concreta la cantidad de casos recepcionados, los casos en proceso, resueltos y derivados, los requerimientos presentados (filiación, asistencia alimenticia, maltrato, etc.), la edad, sexo, si el niño vive con sus padres, un familiar u otra persona etc.; que eran cargados a la base de datos del Proyecto Apoyo al fortalecimiento del sistema nacional de promoción y protección, implementado por Global Infancia con el apoyo de Save the Children.. Una vez finalizado el proyecto correspondiente, los testimonios manifiestan mucho abandono por parte de la entidad que debería asegurar que dicha información este organizada, recolectada y sea usada para ajustes en planes, acciones o proyectos del municipio. (Comentario de una entrevistadora)*

- Se cuenta en la actualidad en todas las Codenis, con un Formulario o Libro de Registro de casos, pero no realizan actualmente la sistematización de los registros en una planilla separada a fin de identificar cantidad de casos remitidos al Juzgado de Paz, Defensoría, Fiscalía, etc. Ni siquiera identifican a qué Defensor o fiscal derivan el caso cuando se cuenta con más de un turno en la circunscripción.
- También se evidencia una diversidad importante en la cantidad de casos atendidos por cada Codeni: estos varían de 5 (en una consejería de reciente reapertura), hasta 16 diariamente (en el caso de un municipio que está participando de acciones de fortalecimiento de la gestión local desde hace más de tres años con Global Infancia). Esto va en relación directa a la cantidad de recursos disponibles para atender a dichos requerimientos pero tiene relación también con el perfil de la Consejera a cargo (formación, experiencia y antigüedad en la temática de niñez, entre otros factores).
- Se denota también a través de las entrevistas y el análisis de expedientes referidos a los casos, que no existe una instancia donde el equipo técnico de la Codeni tenga que informar sobre casos atendidos, resultados de cada denuncia o requerimiento, etc. En ninguna de estas consejerías se registra alguna acción de monitoreo de instancias de la Secretaria de niñez y adolescencia para apoyar, monitorear o supervisar dicha base de datos.
- Pareciera ser que- en la generalidad de los casos- una vez realizada la derivación del caso al Ministerio Público o a la Defensoría de la Niñez, la Codeni registra dicha acción en su libro o formulario y deja que la instancia judicial o fiscal continúe con el proceso. Esta derivación debería ser realizada a través de un Informe escrito, con la constancia (sello, cargo) de la institución que lo recibe<sup>8</sup>.

Nuevamente se evidencia como barrera para una mejor y más eficiente sistematización **la limitada difusión de información:**

*A raíz de la falta de apoyo técnico permanente y monitoreo efectivo del rol de la Secretaria de Niñez y Adolescencia, las Codeni no dan a conocer los resultados de su trabajo y en ocasiones son juzgadas ligeramente por la población y las propias autoridades. Considerando que Codeni es una instancia administrativa, integrante de la Municipalidad y directamente relacionada con los Intendentes, es importante que realicen informes escritos al mismo con copia a la Junta Municipal y a la SNNA, por lo menos tres veces al año, a fin de respaldar su función y así involucrar a los diversos actores (autoridades locales, departamentales y nacionales, organizaciones, población en general) y posibilitar el respaldo político, logístico y presupuestario de los mismos a la Codeni. (Testimonio de entrevistadora y técnica en normativas)*

En cuanto a las barreras para que esta sistematización se pueda dar, las mencionadas por los/as entrevistado/as fueron:



**Gráfico 3:** Barreras para la instalación de sistema de monitoreo y sistematización de datos.

<sup>8</sup> En estos casos, la Codeni no tiene atribución legal para ejecutar acciones dentro de un Expediente, salvo expresa disposición judicial. Sí debe informar en caso de llegar a su conocimiento hechos nuevos relacionados con el caso.

En cuanto a la **capacidad existente en los recursos de la Codeni para gerenciar las situaciones que le llegan a diario, en tiempo y forma**, se ha podido relevar que según la percepción de los/as entrevistados/as, sí existe una visión compartida del enfoque de derechos, que muchas veces no se logra evidenciar en las acciones pero es sentida existente.

Para esto, la formación permanente y reflexión en espacios compartidos es esencial, y esto es luego evidenciada por los/as participantes.

En dos de las cuatro localidades, se denota que, aunque se realizan capacitaciones con enfoque de Derechos de la Niñez y la Adolescencia a referentes y miembros de Consejos Municipales de Niñez, de las Consejerías, a los niños, niñas y adolescentes de los Comités, éstos son señalados cómo insuficientes para lograr una verdadera instalación de capacidades en estos actores.

En los casos presentados en el apartado siguiente, se evidencian estas diferencias en la instalación de capacidades, más allá del nivel de conocimiento que éstos puedan tener sobre los procedimientos, las atribuciones, entre otros.

*La intervención efectiva de Codeni en base a los principios de la Doctrina de la Protección Integral podrá ser realidad, una vez que la misma se halle implementada cómo lo establece el Código de Niñez y Adolescencia. Así podrá realizar intervenciones en tiempo y forma oportunos, con un equipo multidisciplinario que lo sustente, considerando que la capacitación, asistencia técnica y monitoreo serán permanentes desde las instancias políticas correspondientes. Así el impacto social de Codeni será positivo y los niños y adolescentes y sus familias percibirán que sus derechos se hallan garantizados. (Testimonio de entrevistadora y asesora en normativas).*

## **2.¿Existe a nivel local un marco legal amigable para niños, niñas y adolescentes de las comunidades estudiadas?**

Los hallazgos más importantes en cuanto a la posibilidad de asegurar una legislación o marco reglamentario local que propicie mejores procedimientos para la atención y promoción de derechos, en forma coherente con la legislación nacional e internacional, se ha visto que de las cuatro localidades, solo una de ellas (que se encuentra en proceso de fortalecimiento de acciones con nuestra organización desde hace mas de dos años), menciona la existencia una evidente direccionalidad e integración con dichas normativas.

Esta segunda dimensión, hace referencia concreta a tres componentes:

¿Se logra, a nivel local, asegurar una legislación, un marco reglamentario y procedimientos que sean consecuentes con la promoción y la protección de los derechos de toda la niñez y adolescencia?

¿La legislación local se rige por el Código de la Niñez, leyes y políticas nacionales y las Convenciones internacionales de Derechos Humanos?

¿La inversión en niñez y adolescencia es política del municipio, trasciende a gobiernos locales o “de turno”?

Todas las personas entrevistadas mencionan que accionan en esta línea, aunque no se ha evidenciado ningún documento que soporte dichas afirmaciones.

En las localidades con menos soporte de Global Infancia en estos aspectos de atención integral y fortalecimiento del sistema, se denota una gran desinformación por parte de varios entrevistados/as sobre que legislación local existe, cuales son las políticas locales implementadas, etc. Esto se da no solo en cuanto a actores externos al municipio sino también con funcionarios/as permanentes de la misma, que no están vinculadas directamente a la Codeni.

Finalmente- y cómo ya se mencionara con anterioridad, no existe dentro de la política local un componente de inversión en niñez y adolescencia (aunque muchos mencionan que saben que hay una política de Estado), mencionan que esta no está aun materializada en asignaciones presupuestarias equitativas, planificada e integrales.

Nuevamente, las **barreras internas** más importantes visibilizadas por los actores son:

No tienen presupuesto propio.

Alto nivel de desinformación de lo que pasa con la niñez y adolescencia en la comunidad.

Falta de conexión entre grupos más vulnerables (personas con discapacidad, grupos étnicos) y redes de autoridades.

### 3. ¿La participación de niños, niñas y adolescentes en los planes y acciones del municipio es considerada en forma planificada y sistemática?

Si se busca desarrollar un municipio amigable y con servicios accesibles para niños, niñas y adolescentes, debe haber en las comunidades, actores sociales y políticos fortalecidos para la práctica del diálogo y la concertación en temáticas de niñez y adolescencia.

Debemos tener en mente, sin embargo, que la participación no es neutra: Participación es cambio, es distribución del poder. Por ello, es necesario tener claridad acerca del proceso del cual estamos participando.

Es así cómo se buscó indagar aquí si se promueve la implicación activa de los niños en los asuntos que les afectan.; estos buscan establecer mecanismos y espacios de escucha de sus puntos de vista, a fin de tener en consideración los aportes de estos/as en los procesos de toma de decisiones.

Nuevamente, y salvo algunos comentarios de referentes adultos de localidades que tienen activos los Comités de Niños, Niñas y Adolescentes, no existen estos espacios ni mecanismos articulados en forma sistemática e intencionada para asegurar la participación activa de los protagonistas infantiles.

La principal barrera identificada tiene relaciones con la **formación y capacitación de los actores locales** en temáticas referidas a niñez y adolescencia. Temas referidos por ellos cómo necesario a ser trabajados son:

prevención de alcoholismo en adolescentes

prevención de maltrato entre y a adolescentes

atención a demandas y necesidades de adolescentes

enfoque de derechos con funcionarios municipales

funciones y atribuciones del CODENI con agentes de aplicación

### 4. ¿Existe algún mecanismo de valoración y evaluación del impacto de las acciones locales en la niñez y adolescencia?

En este apartado, se han tenido en cuenta una serie de factores, pero sobretodo la articulación y redes de coordinación local con actores vinculados a infancia y adolescencia.

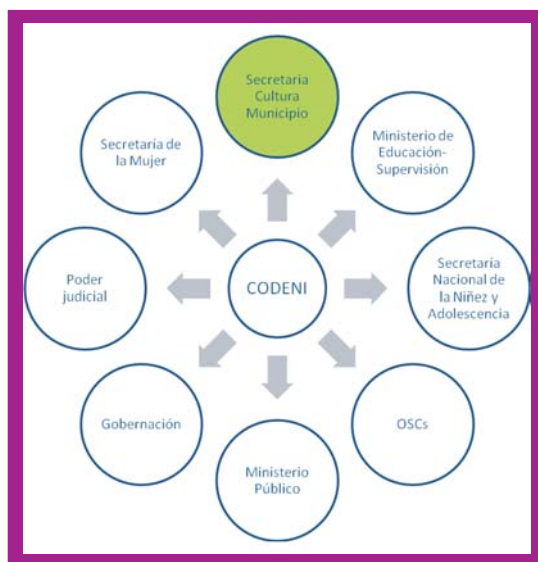
Las preguntas generadas nos llevaron a la construcción de los siguientes diagramas:



### a) Redes por la infancia y adolescencia en Villa Elisa

Se presentan aquí las relaciones que establece la Codeni con organizaciones de la comunidad (sean estas gubernamentales o no gubernamentales) y las relaciones que se dan cotidianamente con unidades de la Municipalidad. El presente gráfico representa dicha articulación.

Se identifica aquí la relación que tienen las personas pertenecientes a la Codeni con los otros organismos, aunque en varias entrevistas se menciona que dicha relación es bidireccional (varias articulaciones se dan de las organizaciones hacia la Codeni)



**Observación:** el presente diagrama visibiliza las relaciones “internas” entre la Codeni y otras unidades de la municipalidad (color verde) y las articulaciones “externas”, relacionadas con entes gubernamentales y no gubernamentales (color blanco)

Cómo se observa en el gráfico anterior, las articulaciones y coordinación de acciones desde la Codeni se da en este municipio con instancias externas a la Municipalidad, evidenciándose permanentes contactos con gran parte de las organizaciones vinculadas a infancia en mayor o menor medida. Sin embargo, solo la Dirección de Cultura es mencionada cómo la instancia de articulación permanente al interior de la Municipalidad.

Cuando indagados porque eso ocurre, se mencionan **barreras internas** relacionadas con:

Poco interés de instancias municipales en acciones para la niñez y adolescencia.

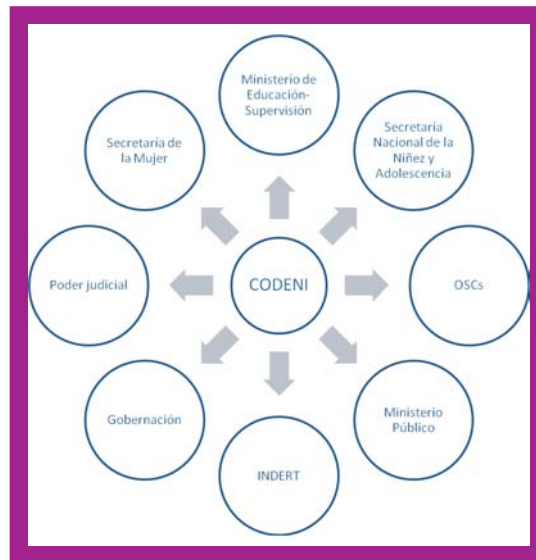
Poco o nulo involucramiento de otras oficinas, debido a la creencia de que la Codeni es la única responsable de los temas de niñez y adolescencia de esta localidad.

### b) Redes de acciones por la niñez en la ciudad de Luque.

En este segundo diagrama, que refleja las acciones llevadas a cabo desde la unidad responsable de la problemática de la niñez y adolescencia de la ciudad de Luque.

Nuevamente, se aclara que se identifica aquí la relación que tienen las personas pertenecientes a la Codeni con los otros organismos, aunque en varias entrevistas se menciona que dicha relación es bidireccional (varias articulaciones se dan de las organizaciones hacia la Codeni)

Se observa claramente que la coordinación y articulación se da desde la Codeni con diversas instancias de garantía de derechos (educación, salud, protección, entre otros) aunque no se señala ninguna articulación de acciones al interior de la misma municipalidad (otras direcciones, instancias del ejecutivo y legislativo municipal).

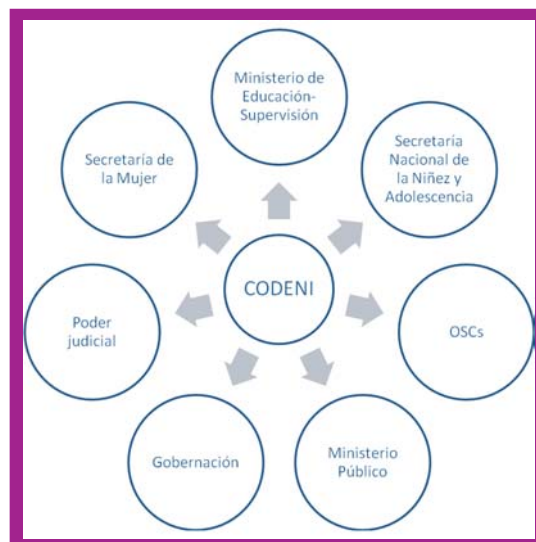


**Observación:** se evidencian las articulaciones “externas” propiciadas por la Codeni, relacionadas con entes gubernamentales y no gubernamentales (color blanco).

Esto último podría deberse a que, según lo relatado por las personas entrevistadas, el contacto es nuevamente con el Intendente en forma directa, lo que a la vez de ser una oportunidad puede verse cómo una barrera para asegurar mayor involucramiento de las diversas oficinas del ejecutivo. En el caso de acciones articuladas con concejales u otros miembros de la Junta, no se mencionan situaciones de colaboración de esta instancia en acciones locales (aprobación de presupuesto propio, ordenanzas específicas generadas de situaciones propuestas por la Codeni, etc.)

### c) Mapa de redes de la ciudad de Mariano Roque Alonso

Esta localidad también lleva a identificar en el presente diagrama las redes locales-internas y externas-vinculadas a este servicio, a fin de asegurar una gestión más eficaz e integral en relación a las diversas situaciones por las cuales pasa la Codeni.



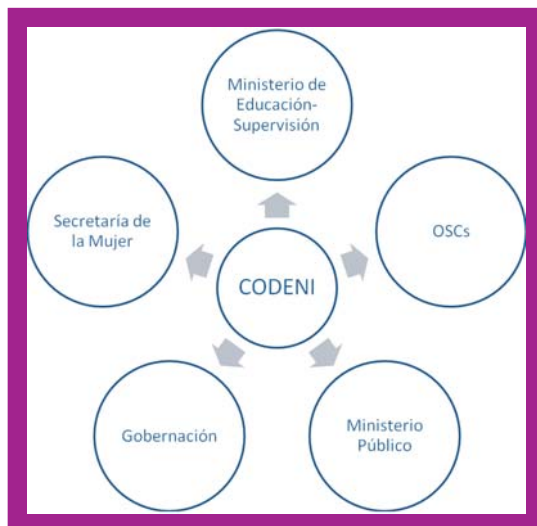
**Observación:** se evidencian las articulaciones “externas” propiciadas por la Codeni, relacionadas con entes gubernamentales y no gubernamentales (color blanco).

En el caso de esta Codeni se observan muchas menos articulaciones actualmente, centrándose las mismas en entidades gubernamentales y en vínculos externos a otras direcciones o departamentos de la municipalidad. Estas acciones coordinadas aún no son sistemáticas - según lo relatado por personas y referentes entrevistadas- e incluso, la falta de vinculación permanente hace que dichos actores no

tengan un conocimiento real de las atribuciones, tareas, planes o programas en los cuales se encuentra trabajando la Codeni de Mariano Roque Alonso.

#### **d) Visibilizando las redes del trabajo en niñez en la ciudad de Itauguá**

Nuevamente, y cómo ocurriera con Villa Elisa, la presencia de una red de referentes diversos –organizaciones del Estado y organizaciones de la sociedad civil- actuando en forma sistemática y permanente – se puedan realizar acciones más sistemáticas y permanentes.



**Observación:** se evidencian las articulaciones “externas” propiciadas por la Codeni, relacionadas con entes gubernamentales y no gubernamentales (color blanco).

Si bien no se ven aquí una cantidad numerosa de articulaciones, se evidencia por los comentarios de las personas entrevistadas que estas alianzas se dan en forma más sostenida desde la creación del Consejo. Sin embargo, nuevamente se observa la ausencia de articulación o involucramiento de la dirección y/o departamentos de la municipalidad en la ejecución de acciones por la niñez y adolescencia de Itauguá.

Fue importante la conformación del Consejo para poder coordinar acciones...

En las acciones que realizamos, participan una importante cantidad de organizaciones de la sociedad civil...

#### **5. ¿Se evidencia aquí una inversión planificada en la niñez y adolescencia de la localidad? ¿Qué barreras se han identificado para el logro de su presupuesto propio?**

Evidentemente, se puede constatar en las cuatro localidades que a pesar de los esfuerzos realizados en mayor o menor medida en las cuatro consejerías, no se ha podido lograr una sostenibilidad de las acciones de las Codeni, ya que no se puede obtener un compromiso sobre los recursos financieros y el presupuesto dedicados a la infancia.

Se han avanzado en dos de los municipios en la elaboración de planes de acción, de presupuestos vinculados a dicho plan, pero a la fecha no ha obtenido aprobación de las instancias legislativas ni del ejecutivo municipal para tener “presupuesto propio”.

En dos de las localidades, se ha logrado incorporar en la agenda del evento de la audiencia pública del año 2009, pero esto no fue aprobado por el legislativo a la fecha. (Comentario de consultor y entrevistador)

Esto hace que continúe siendo “un apéndice” del presupuesto de la intendencia, no logrando así ser parte de la corriente principal de inversiones. (Entrevista a Consejera).

Consecuentemente, no se dan evaluaciones de implementación ni se tienen metas verificables y ejecutables más allá de los planes escritos. En dos municipios ni siquiera esta planificación participativa se ha logrado a la fecha.

Las barreras para que esta situación continúe igual que en años anteriores- a pesar de esfuerzos incluso de nuestras organizaciones de la sociedad civil vinculadas a dichos Codeni, son:

- Falta de intención política
- Falta de claridad de los organismos sociales de las localidades de su rol de incidencia y exigibilidad en relación a cuestiones de inversión.
- No existe articulación con grupos de la comunidad para poder siquiera saber si hay o no presupuesto
- Dificultad para vincular el trabajo con niñez como una forma de erradicar pobreza en las localidades. Estas acciones existen pero son muy débiles.

En consecuencia, no se detecta todavía en los municipios la capacidad para identificar si la infancia está recibiendo una proporción justa de los recursos, ni si esos servicios tienen una gestión adecuada, uno de los indicadores de eficiencia que se estableciera en el diseño del estudio.

Esto se debería a que existen aun barreras claras para que las acciones y fondos provengan de una gestión integrada: gobierno local, nacional, sociedad civil, empresa privada (nacional y extranjera) y cooperación externa, planificando y trabajando en conjunto dentro de cada municipio.

Nuevamente se recuerda lo mencionado por niños, niñas y adolescentes en relación a que no se les capacita ni se les incorpora en los procesos de monitoreo y evaluación de la inversión hecha (ni siquiera en la proveída directamente desde la intendencia).

Acciones referidas a proveerles de fondos para actividades puntuales son señaladas por niños y adolescentes en dos de las localidades investigadas, puntualmente las que tienen actualmente Comités activos y trabajando.

### **5. ¿Se evidencia aquí una inversión planificada en la niñez y adolescencia de la localidad? ¿Qué barreras se han identificado para el logro de su presupuesto propio?**

Los aspectos tenidos en cuenta para la revisión de los mecanismos de difusión de derechos en las comunidades se resumieron en tres aspectos esenciales para una gestión de calidad:

- Asegurar una recopilación de información y un seguimiento adecuado sobre el Estado de la Niñez y Adolescencia y sus derechos.
- Promover la sensibilización sobre los derechos de la infancia entre los adultos y los niños.
- Apoyar a organizaciones de la sociedad civil (comisiones vecinales, ONG's) así como a instituciones independientes de derechos humanos que promuevan los derechos de la niños, niñas y adolescentes en la localidad.

Así, los testimonios de entrevistados/as adultos indican que –coincidiendo con lo encontrado en la consulta a niños, niñas y adolescentes- este aspecto de la difusión es aun un área pendiente de la Codeni.

<sup>9</sup> Para mayores datos sobre esta temática, sugerimos referirse al Informe de Inversión en Niñez y Adolescencia, realizado en el año 2009 en el marco del Proyecto Save integral.

Muchas de las entrevistas, en todos los municipios, consideran que **la difusión** tanto de acciones referidas a los diversos casos, denuncias y demandas atendidas; del resultado de casos derivados, así como la realización de encuentros de sensibilización y apoyo a acciones de organizaciones de base y sin fines de lucro sobre temáticas de derechos de niños, niñas y adolescentes **es necesaria, urgente y poco atendida**.

Las barreras identificadas para una mejor difusión tienen relación con los puntos sintetizados en el cuadro siguiente:

falta de un plan de acción con componentes de difusión de derechos.

acciones mas vinculadas a protección y no a promoción.

falta de conocimiento y uso limitado de la difusión -medios radiales.

limitada o nula participación de niños, niñas y adolescentes en acciones de difusión.

falta de articulación con organizaciones y grupos indígenas.

falta de sistematicidad en la revisión de registros, lo que impide divulgar lo que no está organizado.

limitada articulación con grupos de la comunidad en temas referidos a la difusión de derechos, incluso para poder siquiera saber si hay o no planes, estrategias o mecanismos de movilización y divulgación.

## 7. ¿Finalmente, existe en la planificación, la incorporación de temas relativos a desarrollo inclusivo y discapacidad?

Pero... ¿que es esto del Desarrollo inclusivo? Para Bergman & Werneck (2007), desarrollo inclusivo significa “desarrollo para TODOS”, y es una estrategia que se orienta a lograr que toda la población, en general consiga incrementar sus niveles generales de bienestar y su calidad de vida. Para lograr este “desarrollo para TODOS”, se debe partir aceptando el hecho de que a pesar de tener en teoría todos los mismos derechos, no somos todos iguales y que no todos se benefician por igual de los productos y servicios generados socialmente.

Es por eso que se pone énfasis especial en que los beneficios de las políticas, programas o proyectos de desarrollo que se diseñen, lleguen de manera preferente a los sectores de la población a los cuales normalmente no llegan estos servicios y beneficios (Del Águila, 2005). Estos grupos de población son aquellos que por lo general resultan ser los más pobres y vulnerables de todos, o aquellos que presentan una situación de mayor discriminación y exclusión.

Es así cómo, sobrepasando la visión tradicional del desarrollo, el concepto de desarrollo inclusivo prioriza que los sectores excluidos incorporen las siguientes dimensiones:

- **El desarrollo humano**, que implica en general el proceso de expandir la educación, la salud y otras variables que mejoran las condiciones de la vida.
- **El desarrollo político**, que se refiere al proceso que permite a las personas gozar de sus derechos civiles y ejercer la oportunidad de determinar quien debe gobernar. Esto implica a su vez promover la participación, la autodeterminación y la toma de decisiones.



- En un sentido más amplio, desarrollo se refiere también al fortalecimiento de las capacidades y libertades de los individuos (Sen 1999<sup>10</sup>).

Es reconocido sin embargo que el desafío de un mundo sin discriminaciones y de una sociedad que sea capaz de dar iguales oportunidades a todos, sea demasiado grande cómo para que una sola institución o sector pretenda contener todas las respuestas. De allí la necesidad que se establezcan y desarrollen alianzas, es decir, que aprendamos a identificar aliados y hacer trabajos en alianza con otros grupos excluidos, sectores público y privado, sociedad civil y Estado, incluyendo a las ONG y la cooperación internacional.

*(Del Águila, Manual de Planeamiento inclusivo, 2005)*

En particular, la inclusión del tema de discapacidad en las estrategias y planes globales de desarrollo, así cómo en los planes y estrategias de reducción, alivio o lucha contra la pobreza, es de capital importancia y al que se ha prestado hasta poca atención o interés hasta el momento.

Ya en lo que hace a la atención a niños, niñas y adolescentes con discapacidad, se ve la necesidad de que estos elementos sean incorporados en forma intencionada y sistemática si se busca que este sector desarrolle en el futuro capacidades para la acción social, promoviendo en el desarrollo de capacidades y habilidades para la comunicación de sus derechos, asegurando además la oportunidad de incluirse en experiencias que propicien la participación y el liderazgo.

Un punto de partida básico es identificar si la niñez y adolescencia con discapacidad está presente en todos y cada uno los grupos de población objetivo o grupos meta que alcanzan los diferentes programas de desarrollo, de lucha contra la pobreza o los diversos programas sociales. Esto se aplica también a los espacios de participación de niños, niñas y adolescentes de las comunidades, sea a través de grupos organizados, de organizaciones de personas con discapacidad o cualquier otro grupo de base.

Es importante convencerse de que, simplemente, las personas con discapacidad existen y están allí, presentes en la comunidad, el municipio. Al decir de Del Águila (2005), la diferencia está en el énfasis que se les da: Por ejemplo, es clave revisar si, un programa dirigido a mujeres, niños o personas pobres, o a otro grupo de personas vulnerables o excluidas, repara de qué manera las personas con discapacidad están presentes o no, incluidos o no, o si, por el contrario, intencionan y planifican acciones concretas para la asegurar la participación de las personas con discapacidad. La primera es reflejo de una mirada sectorial, segregada. La segunda, es claramente un reflejo de la perspectiva de desarrollo inclusivo.

Siendo así, cuando hablamos de realizar el plan de desarrollo para garantizar derechos de niños, niñas y adolescentes, en algún municipio o departamento del país, es esencial tener cómo punto de referencia a niños, niñas y adolescentes con discapacidad. Esta premisa generó en la investigación los siguientes componentes que fueron identificados en las cuatro comunidades del estudio:

Codeni incorpora directivas o pautas para la planificación de proyectos sensibles a la discapacidad en el municipio.

El grado en qué cada uno de los proyectos propuestos es relevante respecto a la participación de personas con discapacidad ha sido identificado.

Los arreglos de monitoreo y evaluación de programas de niñez y adolescencia del municipio son sensibles a los temas de discapacidad.

<sup>10</sup> SEN, Amartya (1999) "Desarrollo y Libertad". Editorial Planeta, Barcelona, Mayo de 2000. Traducción de "Development as Freedom", New York: Knopf, 1999. Los conceptos esquemáticamente esbozados en esta sección pueden ampliarse revisando los siguientes textos, que se anexará al material digital: Banco Mundial (2004) "Alianzas para un Desarrollo Inclusivo". Documento de Trabajo preparado por el Equipo de Discapacidad y Desarrollo Inclusivo del Banco Mundial. Región de Latinoamérica y El Caribe, para el Taller del mismo nombre; y Werneck, Claudia (2005) "Manual sobre Desarrollo Inclusivo para los Medios y Profesionales de la Comunicación". Río de Janeiro: WVA Ed., 2005. 96p. Realización y organización Escola de Gente – Comunicação em Inclusão para el Banco Mundial.

Salvo en dos de las cuatro localidades, la temática de la inclusión de personas con discapacidad está invisibilizada: en una de las comunidades, se mencionan acciones coordinadas para medidas de emergencia y de protección (“recurren a nosotros cuando necesitan ubicar a algún niño abandonado en algún lugar”). En la otra si bien se conoce de la existencia de organizaciones de la sociedad civil trabajando con y para este sector, los datos proveídos en las entrevistas no mencionan acciones articuladas en la temática de niñez con discapacidad.

En cuanto a la participación de éstos en acciones vinculadas a niños, niñas y adolescentes organizados (Comités, por ejemplo) esto se identificó solamente en la ciudad de Itauguá (tienen un miembro con discapacidad visual dentro del Comité de niños, niñas y adolescentes).

No se han identificado acciones específicas a la fecha de la investigación que hayan sido percibidas como de impacto para este sector de la población, en particular lo relacionados a niños y adolescentes con discapacidad.

Tampoco se ha podido identificar en los planes escritos ninguna estrategia, programa o acción dirigida a promover inclusión de ningún grupo de niños, niñas y adolescentes en mayor situación de vulnerabilidad, entre los cuales se encuentran los/as portadores de alguna necesidad específica por discapacidad.

### **Estudio de casos: cuatro situaciones de aplicación de la ruta de intervención local. Barreras para la efectiva implementación del Circuito de intervención de casos.**

Se parte de la premisa que la Codeni es un servicio que no tiene carácter jurisdiccional y se constituye en una instancia de protección, promoción y defensa de los derechos del niño y el adolescente (Código de la Niñez y la Adolescencia en su Art. 48). Siendo así, los miembros de la comunidad, incluyendo a los niños, niñas y adolescentes deberían poder acceder y recurrir a la Codeni de su Municipio a fin de solicitar ayuda para el efectivo respeto a sus derechos.

Si bien es cierta la existencia de las Codeni en la mayoría de los municipios de nuestro país, pareciera ser que aún no se puede asegurar una efectiva intervención en la defensa, protección y promoción de los derechos de los niños y adolescentes. Las limitaciones presupuestarias, de formación básica de sus recursos y la capacitación en temática de niñez para los/as Consejeros/as cómo así mismo la falta de criterios políticos claros en pos de garantizar los derechos de los más pequeños se constituyen en barreras para el cumplimiento de Convenios Internacionales y leyes nacionales que forman parte de nuestro derecho positivo.

Sumado a esto, lamentablemente a 9 años de la vigencia del Código la jurisdicción especializada apenas se halla en marcha en relación a la efectiva implementación de sus instancias en todas las circunscripciones del país, surgiendo inclusive disparidad de criterios entre sus agentes al momento de las intervenciones, así cómo falta de delimitación de competencias (surgiendo conflictos de competencia), lo que desemboca en la falta de garantía plena a los derechos de la niñez y la adolescencia.

Con el propósito de aportar el la identificación de las barreras específicas de las cuatro localidades del estudio, con miras siempre a establecer con posterioridad acciones de fortalecimiento de dichas Codeni, se desarrolla el presente relevamiento – utilizando como estrategia el análisis de casos. Se presenta a continuación, una breve descripción de estos resultados, reflejados en gráficos que nos permiten ubicar no solo el proceso seguido, sino las barreras específicas para la concreción de los mismos en cada uno de sus momentos de intervención. La construcción de dichos diagramas fue posible gracias a la colaboración y apertura de referentes de las Consejerías, Fiscalías y Defensorías de las cuatro localidades.

### a. El caso de Luque: proceso de implementación de una medida de filiación.

En este sentido, se van visto luego de la revisión documental y de las entrevistas pertinentes, algunas situaciones importantes a ser mencionadas aquí<sup>11</sup>.

Se ha observado que las personas a cargo de la Codeni realizan un importante esfuerzo en utilizar lenguaje vinculado a la Convención sobre los Derechos del Niño y a la Doctrina de Protección Integral, velando siempre por el interés superior del niño y la niña.

Se han encontrado registros de recepción de los casos en formularios debidamente completados aunque se denota que muchas gestiones se han realizado vía telefónica u oral, no dejando el debido registro de seguimientos o contactos posteriores a la derivación.

Falta según las entrevistadas, recursos humanos para la ejecución de acciones de seguimiento de casos, y una adecuada formación de las personas disponibles para realizar dicha gestión.

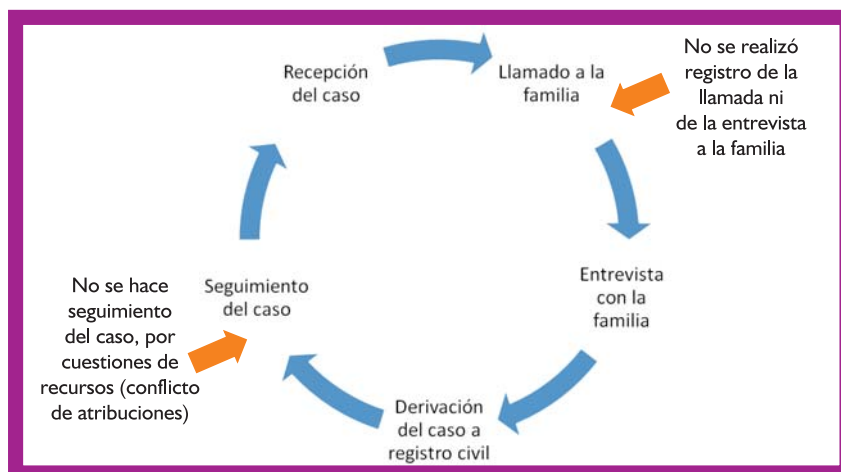
Al ser indagadas sobre la articulación que logra con las diversas instancias a fin de poder llevar a cabo en tiempo y forma su/s caso/s, mencionan que:

Instancia	Situación en dicha localidad
Fiscalía penal	Deriva casos de maltrato
Juzgado de Paz	No trabajo con ellos
Juzgado de niñez y adolescencia	No tiene relacionamiento directo
Defensoría de la niñez	Relacionamiento positivo y permanente
Policía	Apoyo en casos específicos, para intervenciones
Centro de Salud	Relacionamiento positivo y permanente
Escuelas y Supervisión educativa	Relacionamiento positivo y permanente

Pero... como se logra implementar en un caso específico los procedimientos establecidos? Cuales son las dificultades identificadas por los diversos agentes de aplicación de ley en la ruta de implementación de las medidas de protección? A fin de analizar esto, se tomaron cuatro casos, uno por localidad, y así poder revisar en forma más detallada estas problemáticas.

#### Ruta del caso

El siguiente diagrama provee una visualización del procedimiento seguido, con acotaciones de las investigadoras a dicha secuencia.



<sup>11</sup> Para mayor información sobre el caso, consultar el Anexo correspondiente a la ciudad de Luque.

Puede aquí identificarse que la ruta de intervención siguió los pasos establecidos en el Manual para Codeni, aunque algunos aspectos del registro fueron obviados: faltó tomar nota de la Convocatoria realizada, fecha, hora, si fue escrita u oral y consignar en el Registro datos de dicha entrevista, pues forma parte del procedimiento de Atención de Casos. Al ser consultada sobre si era necesaria la aplicación de medidas de protección y apoyo en el caso analizado, la Consejera dijo que no.

En este caso no fue aplicada ni requerida ninguna **Medida de protección y apoyo** (Art. 34 CNA) Vinculadas a este caso y otros acompañados desde y por la Codeni, las entrevistadas expresan que las **barreras** para articular acciones en forma efectiva con otras instancias son:

### Barreras externas

Falta de unidad de criterios.

### Barreras internas

Falta de equipo multidisciplinario.

Falta de apoyo técnico.

Falta de movilidad.

**Sugerencias** para que a raíz de las acciones de Codeni los niños/as y adolescentes accedan al disfrute pleno de sus derechos:

Encuentros entre Agentes de aplicación de derechos para unificar criterios de intervención.

En resumen, se puede observar que, aunque se sigue el procedimiento regular establecido, existen aquí barreras claramente identificadas para una intervención adecuada y a tiempo. Las barreras son vinculadas tal vez a lo ya mencionado (poca formación de recursos en los procedimientos exigidos) o la limitada cantidad de los mismos para el seguimiento y el monitoreo de los casos. Otra barrera mencionada por las entrevistadas en esta comunidad, tiene que ver con limitada articulación entre instancias de aplicación de la ley y sobretodo la falta de unidad de criterios con los mismos.

### **b. El caso de Itauguá: análisis del procedimiento de implementación de una medida de protección y apoyo a adolescentes.**

A fin de ver cómo se están implementando las medidas de protección a adolescentes, se tomo el caso de una adolescente que abandona su hogar. En el mismo, se observa que, si bien se manifiesta en las encargadas de la Codeni una excelente predisposición y ganas de cumplir a cabalidad con sus funciones, sólo se tomó en cuenta la necesidad de que la misma retorne al hogar familiar y no se consideró la visión de la protección integral, cómo ser si la adolescente asiste a una Institución educativa y una revisión médica en el Centro de Salud local (pues tuvo convivencia con el novio) a fin de descartar algún tipo de afección física o un posible embarazo precoz. (Estas son medidas de protección y apoyo que forman parte de las atribuciones de la Codeni, según el Código de la Niñez y la Adolescencia).

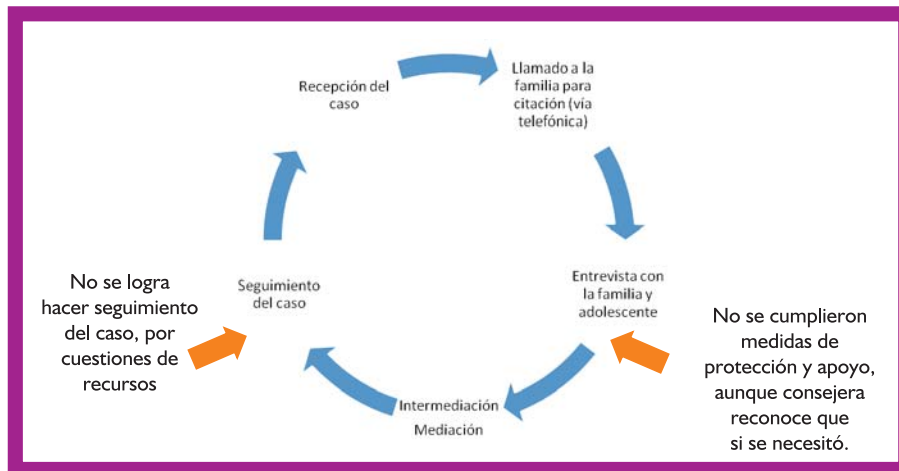
Para la atención de casos, se ha indagado cual es la relación con las diversas instancias competentes en estas medidas.

Instancia	Situación en dicha localidad
Policía Nacional	No tiene dificultades
Fiscalía penal	Relacionamiento positivo y permanente
Juzgado de Paz	No presentan dificultades
Juzgado de niñez y adolescencia	No tiene dificultades
Fiscalía penal	No tiene dificultades
Defensoría de la niñez	falta delimitar y aclarar competencias para asegurar un trabajo coordinado y eficaz
Escuelas y Supervisión educativa	Relacionamiento positivo y permanente
Centro de Salud	Relacionamiento positivo y permanente



## Ruta del caso

El siguiente diagrama provee una visualización del procedimiento seguido, con acotaciones de las investigadoras a dicha secuencia.



Algunas observaciones obtenidas en el análisis serían:

1. La ruta de intervención siguió los pasos establecidos en el Manual para Codenis. Aunque faltó tomar nota de la comunicación telefónica en el registro original, fue completado por la Consejera en presencia de la investigadora.
2. Aunque inicialmente se cumplen los pasos establecidos en el manual de intervención, en este caso en particular, se reconoce una falta importante-además de la no documentación que también ocurriera en el caso anterior- referido a la no implementación de medidas de apoyo y protección a la adolescente.
3. Se encuentran además, datos incompletos en el formulario de registro, hecho que durante la visita se corrige pero que evidencia lo ya mencionado.

Al ser indagados sobre cuales serían las barreras para una mejor gestión de los casos mencionan:

### Barreras externas

Falta de claridad de competencias principalmente de la Defensoría de la Niñez y Adolescencia.

### Barreras internas

Presupuesto insuficiente y dependiente de la Intendencia.

Falta de capacitación constante y cantidad limitada de recursos para hacer las gestiones.

Perfil de la Consejera.

Espacio físico insuficiente.

Falta de movilidad

Algunas **sugerencias** para que a raíz de las acciones de Codeni los niños/as y adolescentes accedan al disfrute pleno de sus derechos:

- Asesoramiento o apoyo técnico de SNNA u otras instituciones.
- Presupuesto propio y movilidad.
- Espacio físico apropiado

Finalmente, es importante señalar que los datos consignados forman parte exclusivamente de la base de datos de la Codeni local, no existiendo una instancia a la que se reporten los casos registrados, que a su vez sirvan para la existencia de una base de datos a nivel nacional de las situaciones de vulneración de derechos registrados en las Codenis.



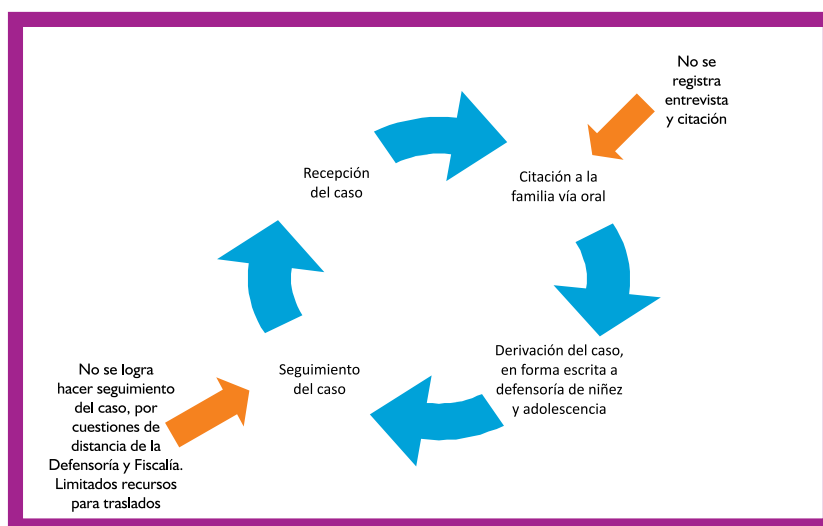
### c.El caso de Mariano Roque Alonso: barreras para la intervención ante una situación de filiación.

La Codeni de Mariano Roque Alonso cuenta con una profesional del derecho al frente de la Consejería, acompañada de otros funcionarios, quien con la sana intención de dar respuestas a la comunidad crean las alternativas para resolver las variadas situaciones que se presentan. Salvo la Consejera, las demás personas no cuentan con preparación alguna en derechos de niñez.

Considerando la dificultad para el traslado y el acceso directo a las instancias jurisdiccionales- situación externa a la Codeni hace que la misma se asigne, en ocasiones, atribuciones que no son de su competencia, pues si no, la protección a los derechos de ese niño o adolescente se retrasaría o en el peor de los casos no llegaría. Ante esta coyuntura local, se analiza el presente caso,

#### Ruta del caso

El caso seleccionado para el análisis fue “sobre Filiación y Asistencia Alimenticia”. El presente diagrama provee una visualización del procedimiento seguido, con acotaciones de las investigadoras a dicha secuencia.



Algunos puntos resaltantes del análisis fueron:

1. La Consejera afirma que la derivación la hizo por escrito con todos los recaudos necesarios para ilustrar el caso (datos y documentación) y propiciar una pronta intervención de la instancia responsable (Defensoría de la Niñez y Adolescencia). Manifiesta que, en el caso analizado, cumplió con todas las acciones de su competencia y que no identifica ninguna debilidad en su intervención.
2. Se identifica la barrera de localización de las instancias jurisdiccionales para un seguimiento del caso
3. Se identifica la barrera de formación de los recursos en el seguimiento del procedimiento de registro del caso en tiempo y forma.

Cuando fueron consultadas las personas acerca de las barreras para una gestión en tiempo y forma adecuados, señalan las siguientes:

#### Barreras externas

Localización: la distancia en la ubicación de la Defensoría de la Niñez y la Adolescencia y de la Fiscalía de Niñez y Adolescencia (están en la ciudad de Luque).

Económicas: el costo para el traslado tanto para la Codeni cómo para los requirientes del servicio a las oficinas del Poder Judicial y Ministerio Público.

## Barreras internas

Económicas: Presupuesto insuficiente de la misma Codeni.

Falta de respeto al perfil de las personas que deben trabajar en la Codeni, lo cual inciden en las intervenciones realizadas.

Falta de apoyo técnico en forma permanente y sostenida desde la SNNA.

Insuficiente registro de las intervenciones realizadas.

Algunas **sugerencias** para que a raíz de las acciones de Codeni los niños/as y adolescentes accedan al disfrute pleno de sus derechos:

- Mayor voluntad política de las diversas instancias del municipio para realizar las acciones.
- Mayor interés de las autoridades en la Codeni.
- Provisión de apoyo técnico y capacitaciones permanentes a recursos que deben realizar las acciones.
- Coordinación eficiente y eficaz con otras Instituciones en los casos.

Al igual que en los anteriores casos, nos encontramos con la falta de registro de algunas acciones (citación y posterior entrevista), lo que limita el respaldo formal de la intervención.

### **d. El caso de Villa Elisa: evaluando su intervención ante una situación de abandono a niñez en primera infancia**

En Villa Elisa, la Codeni se halla integrada por una abogada que es la Directora, y un equipo compuesto por psicólogo, abogado y secretaria.

En relación a la derivación a otras instancias, si ésta se realiza y cómo se está articulando, las personas entrevistadas manifestaron que los casos judicializables son derivados verbalmente luego de registrarlos y; los casos de hechos punibles, previo informe, se derivan a donde corresponde. Los criterios aplicados para realizar estas intervenciones son:

- En caso de hechos punibles.
- Los casos judicializados / judicializables.

Según el “Manual complementario de lectura para Consejeros/as de Codeni” editado por Global Infancia y Plan Paraguay, revisado y aprobado por SNNA – 2008 (Pág.13), los Criterios para la intervención de casos son los siguientes:

- cuando la trasgresión de derechos afecta a niños/as y adolescentes,
- la trasgresión de derechos no se encuentra judicializada,
- la trasgresión de derechos no constituye un hecho punible.

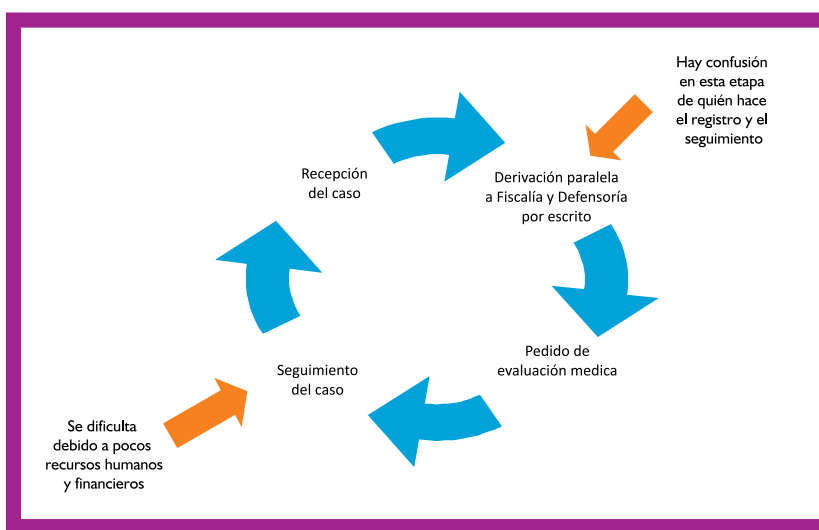
Ya en lo que hace a la articulación para la atención de casos, buscando ver si existió en alguna ocasión conflicto de competencia y/o de otra índole con otra instancia, las entrevistadas manifestaron que no tuvo ninguna dificultad con el Juzgado de Paz, la Fiscalía Penal, la Policía Nacional, el Centro de Salud, la Supervisión/Instituciones educativas u otros.

En relación a las instancias judiciales manifestaron lo siguiente:

Instancia	Situación en dicha localidad
Defensoría de Niñez y Adolescencia	No reciben algunos casos de su competencia derivados por la Codeni. No se constituyen en el lugar solicitado.
Juzgado de Niñez y Adolescencia	Actualmente solicita patrocinio de Abogado para recibir un caso derivado de Codeni.
Fiscalía de Niñez y Adolescencia	En la actualidad trabaja bien, pero los casos anteriormente derivados a esa Unidad Fiscal casi nunca obtuvieron respuesta.

### Ruta del caso

En relación al caso seleccionado “sobre Abandono de Menor”, el presente diagrama provee una visualización del procedimiento seguido, con acotaciones de las investigadoras a dicha secuencia.



En el caso analizado, se buscó articular acciones con representantes de las instancias jurisdiccionales y el Ministerio Público a fin de efectivizar el derecho a la identidad de la niña abandonada, más no pudo hacerse por falta de claridad en relación a las competencias que cada instancia cree tener.

Así también, considerando que la persona que tenía bajo su cuidado a la niña nunca más volvió a la Codeni, esta instancia tampoco impulsó acción alguna para el seguimiento del caso. A la fecha de la recopilación de datos, la niña estaba sin paradero conocido por la Codeni y en el Ministerio Público existe un Expediente paralizado que tampoco fue impulsado por dicha instancia protectora de los derechos de la niñez. Algunos aspectos resaltantes del análisis son:

1. Hay una clara confusión de competencias y atribuciones entre agentes de intervención en el caso. Aunque no forma parte de la “ruta”, significa que existen opiniones encontradas entre las instancias (generalmente Fiscalía y Defensoría de niñez) en cuanto a quien debe intervenir en el caso, y mientras ellos discuten el niño sigue sufriendo la vulneración a sus derechos. Esta situación se repite en varias circunscripciones, con o sin derivación desde las Codeni.
2. Se coincide con lo manifestado por la misma consejera en relación a que, en el caso analizado, no se cumplieron con todas las acciones de su competencia y que la debilidad en su intervención se halla en la falta de orientación a la señora que tenía a su cargo la niña para que la siguiera cuidando. Tampoco se solicitó una evaluación médica de la misma (medidas de protección y apoyo).

**Observación:** Técnicamente, se debe registrar en el Formulario de recepción de casos: la Codeni tiene atribución legal para ordenarla, a fin de precautelarse la salud de la niña, en este

caso la misma vivía con una persona extraña a su familia biológica. Una vez inspeccionada por pediatra en el Centro de Salud, ello se asienta con datos del médico, fecha y Hospital para los fines que hubiere lugar (si no surgen observaciones del médico, por supuesto)

3. Se considera una dificultad el no haber podido obtener la documentación de la niña (inscripción en el Registro civil de las personas) por falta de apoyo de las autoridades correspondientes.

En este sentido, reconoce que las barreras para articular acciones en forma más efectiva con otras instancias son:

### Barreras externas

Ausencia de espacios de coordinación a fin de unificar competencias ente Fiscalía, Defensorías, Codeni y Juzgado.

Falta de apoyo técnico directo de la Secretaría Nacional de la Niñez y Adolescencia.

### Barreras internas

Falta de Presupuesto exclusivo de la Codeni.

Falta de movilidad.

Falta de capacitación permanente y sistemática a funcionarios/as municipales de las Codeni.

Espacio adecuado, que aunque está en proceso, aún no reúne las condiciones propicias para las intervenciones.

Ubicación geográfica dificultosa para el traslado a la Defensoría y Fiscalía de Niñez de los casos recepcionados hasta la Codeni. (se hallan en Lambaré).

### e.En conclusión...

Luego de las entrevistas y análisis de los casos presentados brevemente mas arriba, se puede obtener una síntesis de las barreras internas y externas identificadas por los diversos actores consultados (consejeras, fiscalías, defensorías).

#### Barreras internas

#### Barreras externas

Falta de presupuesto municipal dirigido a la Codeni.	Limitado apoyo técnico de parte de la SNNA.
Descuido por parte de los Consejeros/as en cuanto a documentaciones respaldatorias de su intervención (falta del sello de recibido por instituciones públicas o privadas y particulares).	Extralimitación en relación a sus atribuciones (falta internalización del concepto “servicio”) amenazas de separar al hijo/a de la madre o padre en ciertos casos).
Incertidumbre laboral. (No tienen contrato de trabajo).	Inacción de las instancias jurisdiccionales: Ministerio Público y Defensoría de la Niñez en los casos derivados por la Codeni.
Falta de recursos humanos (una sola Consejera para población numerosa con muchos requerimientos).	Conflicto de competencia entre Defensoría y Fiscalía de Niñez y Adolescencia.
Falta de movilidad para realizar acciones de intervención de casos y/o seguimiento de los casos recepcionados.	Dificultad en el relacionamiento interpersonal con otras instancias (Defensoría de Niñez y Adolescencia – Fiscalía de Niñez y Adolescencia).
Falencia en el Registro de casos (datos trascendentes incompletos).	Conflictos de competencia entre Codeni y Defensoría de Niñez y Adolescencia.

Ausencia de capacitación técnica sostenida en relación a las Codenis.	
Intervención parcial para la efectiva protección de DDN (no se observa la integralidad, sólo la vulneración más evidente, sin considerar los demás derechos).	
Acuerdos redactados sin las formalidades legales requeridas.	
Resistencia para la elaboración de informes.	
Desconocimiento en relación a las Medidas de Protección y Apoyo que pueden aplicar (la mayoría de las debilidades de procedimiento de Codeni se hallan en este punto).	
Carencia de informe detallado del caso cuando se deriva. Solo utilizan formulario sin explicar el caso.	



Conclusiones y  
Reflexiones finales



Si retomamos aquí los objetivos que se han propuesto en este estudio, podríamos ir reflexionando brevemente sobre los resultados obtenidos en las cuatro localidades, para dejar así una serie de elementos de análisis, preguntas guías o de reflexión para asegurar el uso de ésta como una investigación acción. Así, los objetivos planteados se centraron en:

- Identificar las percepciones y necesidades desde la voz de los propios niños, niñas y adolescentes afectados por algunas de las situaciones de vulneración o potencialmente afectados en relación a los servicios de protección locales (Codeni).
- Analizar, a escala local, las barreras y accesos a las medidas de protección desde el servicio Codeni hacia los actores de aplicación, en cuatro situaciones seleccionadas.
- Identificar los factores internos (institucionales) que estarían impidiendo o facilitando el acceso de los niños, niñas y adolescentes al servicio municipal.

Identificar los factores externos (comunitarios, institucionales y culturales) que estarían impidiendo o facilitando el acceso de los niños, niñas y adolescentes al servicio municipal.

Primeramente, podemos ver que en dos de las cuatro localidades donde se han iniciado procesos de participación de niños, niñas y adolescentes en las instancias establecidas por el Código (comités), se tiene una mayor información y acceso a la Codeni de su localidad, independientemente de que aún se señalan espacios en los cuales no logran ser tenidos en cuenta cómo actores parte de la construcción de una ciudad que es amigable a sus niños, niñas y adolescentes.

En este sentido, algunas barreras señaladas con mucha insistencia han sido **la ausencia de un plan de difusión** y el desarrollo de acciones y estrategias más sistemáticas y planificadas de promoción de los derechos.

Esta barrera es particularmente importante de mencionar considerando la antigüedad de la conformación de las Codenis en los municipios (promedio de 7 años), la ubicación geográfica de los municipios (zona metropolitana), lo que implica fundamentalmente la accesibilidad a servicios de información y comunicación (prensa escrita, radial, televisiva) y la posibilidad de interactuar con los diferentes actores locales.

Otras de las barreras visibilizadas en todas las Codenis fueron los **recursos humanos insuficientes y con poca formación para implementar acciones de promoción y defensa de los derechos del niño**. Si bien, se han verificado experiencias positivas de intervenciones preventivas y oportunas en los Municipios, que aunque pocas, han llevado a identificar el potencial de los recursos humanos actuales para realizar dichas gestiones con eficacia y de manera adecuada y oportuna, muchas de las intervenciones de los Consejeros/as se realizan de manera intuitiva y puntual. Siguen centrando su atención en demandas vinculadas a protección (asistencia alimenticia, abuso, abandono) que aunque no son menos importantes, impiden el cumplimiento de otras atribuciones de las Codeni.

**El registro, monitoreo y seguimiento de casos pareciera ser otra área que requiere particular atención.** Se evidencia en algunos casos que el llenado de los formularios respectivos es una responsabilidad exclusiva del funcionario/a municipal, no existiendo una instancia superior que vele por el registro de los mismos. No se identifica la existencia de una instancia efectiva de seguimiento y monitoreo de las Codeni y sus tareas específicas.

**Se denota poca claridad en relación a las atribuciones de la Secretaria de Niñez y Adolescencia.** Esto hace que técnicos/as de la Codeni y referentes locales desconozcan cómo se lleva adelante los casos. Hasta el año 2004, las Codenis enviaban mensualmente a Global Infancia una Planilla con el registro de sus casos, desagregada por edad, sexo, caso, personas relacionadas al hecho, estado actual del caso; y estos datos eran compartidos con la SNNA, con la prensa, y con la ciudadanía en general.

Esta barrera debiera constituirse cómo un sistema de alarma para la Secretaría Nacional de la Niñez, órgano rector del sistema nacional de protección. Más aún considerando que dichos Consejeros llevan un promedio de 7 años en la función, lo que hace reflexionar acerca del nivel de formación de aquellos Consejeros/as que tienen menos de un año en el ejercicio de su función. Si bien se conocen espacios de formación implementados desde la Secretaría, se desconoce que la misma posea un Plan de formación sistemático y permanente dirigido a este sector.

La articulación y vinculación con la Secretaria Nacional de la Niñez tampoco es clara. Aunque se les ha aclarado que ésta no es la instancia de control y seguimiento, y ante la ausencia de una instancia que cumpla ese rol, las Consejeras entrevistadas manifestaron que no elevan informes a la SNNA, salvo en alguna ocasión especial en que se lo soliciten; por lo tanto ya no es hábito para las mismas cuidar la formalidad en el registro de casos, porque no tienen la responsabilidad de trasladar los datos a la planilla de informe de casos. Así también, dijeron no contar con apoyo directo para orientaciones técnicas al momento de intervenir en los casos recepcionados a fin de no cometer errores que impliquen una re victimización de los niños/as y adolescentes.

Otra barrera visibilizada en la investigación es el **nivel de articulación con otros actores**. La forma cómo la Codeni interactúa con los otros agentes de aplicación del sistema de garantías y con la comunidad es decisiva para una atención inclusiva, eficiente y eficaz. Aunque el Consejo Municipal de Niñez y las redes de referentes presentes en dos de las localidades facilita el trabajo en conjunto y el conocimiento de los/as entrevistados/as es mayor que en las localidades donde a la fecha de la investigación- no existen redes ni Consejos, todavía hay acciones pendientes, sistemáticas e intencionadas de promoción de estrategias que permitan hacer al municipio más accesible y amigable a niños, niñas y adolescentes.

Es interesante señalar que en su gran mayoría, las consejeras de las Codeni o de las instancias judiciales y de protección, logran con facilidad identificar sus dificultades, sin embargo, creemos que la barrera aún se halla en la capacidad para hallar soluciones. Las gestiones para articular acciones, en muchos casos son limitadas o equivocadas, y en caso de derivaciones no se toman las medidas de protección y apoyo urgentes, se espera que las instancias jurisdiccionales lo hagan y, en ocasiones no lo hacen. La ausencia de espacios de formación, reflexión y coordinación es generalizada, salvo las reuniones de Consejos Municipales y redes de protección en dos de las localidades del estudio. No se menciona en ninguna de las entrevistas coordinación con defensorías, fiscalías ni entre los técnicos y profesionales de la Codeni entre si.

Se ha visibilizado además ausencia de articulación de la Codeni con otras secretarías de las Municipalidades. Salvo una de las Codeni, que menciona articular acciones con Direcciones específicas, se denota una centralización preocupante en la Codeni de las intervenciones que tengan que ver con la niñez y adolescencia del municipio. No se ha mencionado en ninguna de las entrevistas o visitas, acciones realizadas con Dirección de obras por ejemplo, para mejoras de parques, Dirección de salud, para atención integral a niños y niñas de zonas mas vulnerables, entre otras. Esto denota claramente una ausencia de reconocimiento de que los/as responsables dentro municipio por los niños y adolescentes de esta no son solo las Codeni, sino todos los funcionarios/as de todas las dependencias.

Esta revisión de las actuales barreras internas de articulación y trabajo coordinado podría ayudar- eficazmente- a disminuir la presión y el exceso de trabajo sentido actualmente por todos los técnicos y consejeras de estas y otras municipalidades con las cuales nos toca trabajar.

Cómo han señalado en reiteradas oportunidades, tanto niños, adolescentes cómo adultos, el desconocimiento de un plan escrito- con acciones previstas a corto, mediano y largo plazo- es generalizado. Aunque se menciona la existencia del mismo en varias entrevistas en casi todas las Codeni, no se ha tenido acceso al mismo durante la revisión de documentos o en el proceso de las entrevistas. No se duda aquí de la existencia del mismo, pero si de una notoria barrera de acceso al mismo por parte de la ciudadanía en general.

Tal vez tenga que ver con barreras de acceso a la información o de formatos “amigables” que ayuden a este sector a ver en forma sencilla los aspectos de la ley que deben reconocer en las diversas situaciones que los afecta o que involucra a otros niños y adolescentes de su comunidad.

Más específicamente, se debería también entender en el marco del concepto de accesibilidad, la visión de municipios para todos y todas los niños y niñas, considerando en esto el paradigma de inclusión del sector de niñez y adolescencia en mayor situación de vulnerabilidad: población indígena, de primera infancia, con discapacidad, entre otras. Es nuevamente llamativa la ausencia de acciones para estos sectores en todos los municipios, salvo en uno de ellos con actividades puntuales pero aun de poco impacto.

Ya en lo referido a las barreras y accesos a las medidas de protección desde el servicio Codeni hacia los actores de aplicación, en cuatro situaciones seleccionadas, se percibe que a pesar de las afirmaciones de las Consejeras, sigue siendo débil, es decir que aún el niño es considerado en algunos casos cómo objeto del derecho y no cómo sujeto, pues se busca solucionar el problema inicial por el cual se recurrió a Codeni y no se ve la integralidad de sus derechos ( cómo ya se había dicho anteriormente), pues con este criterio se pueden detectar otras vulneraciones que no son evidentes para los adultos pero que están presentes en el caso .

La falta de recursos técnicos de apoyo a las consejeras (sean estos funcionarios, referentes de las redes y de los consejos y comités), con una formación con enfoque de derechos y variadas herramientas de intervención para la diversidad de casos que les toca recepcionar es aun una limitante importante.

Esto se nota claramente en la utilización del lenguaje y criterios comunes sustentados en los principios de universalidad, integralidad, participación, interés superior, progresividad, efectividad y exigibilidad de derechos. Se manifiesta además, falta de internalización de los mismos, pues si bien es cierto que la mayoría de las Consejeras tiene una noción de sus conceptos, se evidencia la falta de aplicación efectiva de los mismos en algunas intervenciones. Siguen siendo espontáneos la utilización de términos cómo menor, depositar al niño, etc.

Sin embargo, si bien en la mayoría de los casos la intervención se hace en tiempo (verificaciones inmediatas, citaciones a entrevista, etc.), en muchas ocasiones la formalidad se halla superada por la practicidad.

Finalmente, y no por estar ultimo es menos importante, es esencial la incorporación de las Codenis en la estructura orgánica municipal, para asegurar sustentabilidad y eficacia. Tener presupuesto propio, aumentar la inversión actual de la municipalidad destinada al funcionamiento de las Codenis, sea equipamiento, recursos humanos, gastos de movilidad, es una necesidad urgente si se desea realmente revertir procesos en los municipios, en particular los que se han tomado para el presente estudio.

Cómo reflexión final podemos ver que, a pesar de la pregonada importancia de las Codenis en el sistema nacional de promoción y protección de la niñez y la adolescencia, su posición es bastante ambigua: el nivel de información sobre este órgano es aún muy bajo, son sistemáticamente ignorados en debates públicos, subestimados en la prensa, en las investigaciones académicas, y en los presupuestos dirigidos a su fortalecimiento, sean éstos de los niveles central, departamental o local.

A pesar, de que las mismas tienen vigencia desde el año 1995, y haber sido contempladas en el Código de la Niñez en el año 2001, existe aún una gran confusión en relación a sus atribuciones y una escasa articulación con las demás instancias de protección y defensa de los derechos del niño.

No se puede desconocer el rol fundamental de las Codeni, base del sistema de protección. Por lo tanto, si el país quiere realmente atender efectivamente y con calidad e inclusión a su niñez y adolescencia, no puede descuidar el buen funcionamiento de esta instancia. Para el efecto, y como aporte, se hizo este estudio. Esperemos promueva la reflexión y las acciones para asegurar que pueda cumplir cada vez mejor sus funciones.



**Bibliografía  
consultada**





- ARNSTEIN, Sherry. "Ladder of Citizen Participation". P.216-224 In: Journal of the American Institute of Planners. Portland. July 1969.
- BAAS, Stephan. Participatory Institutional Development. SDdimensions 1998. Roima: FAO. Anexo 2.5.2001. <http://www.fao.org/sd/PPdierct/PPan0012.html>
- BENO, Sander, educación, administración y calidad de vida. Edit Santillana, Buenos Aires, Aula XXI, 1990.
- CASERMEIRO DE GOYTIA, M.B. indicador de calidad de la gestión de servicios dependientes del poder ejecutivo de Salta. Oficina de calidad de los servicios-gobierno Central, Argentina, 2005
- DDT – DECENTRALIZATION THEMATIC TEAM. Accountability, Transparency, and Corruption in Decentralized Governance. Washington: BIRD. Anexo 2.5.2001. <http://www.ciesin.org/decentralization/English/Issues/Accountability.html>
- EGGERS, Hellmut. Project Cycle Management- PCM. A Useful Approach for the improvement of Public Administration? Anexo 10.5.2001. <http://www.europeanevaluation.org/pdf/2-2>
- EDCI. La sistematización, una nueva mirada a nuestras prácticas. Guía para la sistematización de experiencias de transformación social. Instituto de Estudios sobre Desarrollo y Cooperación Internacional; Universidad del País Vasco, 2002.
- FAMURS – FERERAÇÃO DAS ASSOCIAÇÕES DE MUNICIPIOS DO RS. Guía do administrador municipal. Orientações e procedimentos para uma gestão eficiente. POA: Mercado Aberto, 2001.
- FRANCEZON, S & MASI, D. aproximaciones sobre exigibilidad del derecho a la salud de niños, niñas y adolescentes en Paraguay. Un Diagnóstico Psicosocial y Legal sobre Estudio de Casos. Versión preliminar; Global infancia, 2007
- HEEKS, Richard (Ed). Reinventing Government in the Information Age. International Practice in IT-enabled Public Sector Reform. London: Routledge, 1999.
- ICBF, Evaluación de la política pública de infancia, adulto mayor y adolescencia. Documento de evaluación del gasto y política social. Instituto Colombia de Bienestar Familiar. Bogotá, Colombia, 2004
- IEDCI. La sistematización, una nueva mirada a nuestras prácticas. Guía para la sistematización de experiencias de transformación social. Instituto de Estudios sobre Desarrollo y Cooperación Internacional; Universidad del País Vasco, 2002.
- PIRES, Vlademir. Orçamento Participativo: para que serve, cómo se faz. Barueri: Manole, 2001.
- PNUD & HABITAT. Niños, niñas y jóvenes construyendo democracia participativa en ciudades latinoamericanas y caribeñas. Cinco experiencias de ciudades amigas de los niños y niñas. Ecuador, 2003
- RAHNEMA, Majid. "Participação" p.190-210. In: SACHS, Wolfgang. Dicionário do desenvolvimento. Petrópolis: Vozes, 2000.
- ROCHE, Chris. Avaliação de impacto dos trabalhos de ONGs. Aprendendo a valorizar as mudanças. Sao Paulo: Cotez/ABONG, 2000.
- QUINN, James; ANDERSON, Philip; FINKELSTEIN, Sydney. "Gerenciando o intelecto profissional. Extrair o máximo dos melhores". P. 174-196 In: HARVARD BUSINESS REVIEW. Gestão do conhecimento. Rio de Janeiro. Campus, 2000.

- SEN, Amartya & BRUNDTLAND, G.H. Romper el ciclo de pobreza: invertir en infancia, Banco Interamericano de Desarrollo, conferencias magistrales, 1999
- TERRA, José. Gestão do conhecimento: o grande desafio empresarial. Sao Paulo: Negocio Editora, 2000.
- UNICEF, Building Child friendly cities. A framework for Action. Centro de investigaciones Innocenti, Italia, 2004
- UNICEF Fortaleza- Brasil, presentación de evaluación de proyecto “Municipio Aprobado”. Unicef Brasil, Fortaleza, 2002
- USAID. Citizen Monitoring and Evaluation: A view from rural America. Participation Forum (22) Washington, 1997. Anexo 2.5.2001. <http://www.usaid.gov/part-devel/docs/prtfm22.htm>