

# **Concurso Público para la elección del Defensor/a de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes**

**Propuesta de Plan de Trabajo de: Nora Graciela Pulido**

## **1. Descripción diagnóstica de la situación de la niñez y la adolescencia.**

### **Situación diagnóstica:**

En sus observaciones finales para Argentina del año 2002, 2010 y 2018, el Comité de Naciones Unidas para el Seguimiento de la Convención sobre los Derechos del niño, ha manifestado su preocupación por la situación de pobreza en que se encontraban NNyA, así como la insuficiente asignación de recursos presupuestarios para eliminar las desigualdades existentes en las diferentes regiones del país; a su vez, remarcó la importancia de contar con datos suficientes para establecer los efectos de la inversión en la pobreza y especialmente la destinada a NNyA, en particular de los grupos y provincias desfavorecidos. Los últimos datos de INDEC *“Incidencia de la pobreza y la indigencia en 31 aglomerados urbanos Primer semestre de 2018”* señalan que el 41,4 % de la población de niños y niñas hasta 14 años es pobre, y el 8 % de ellos indigente. Según el Barómetro de la Deuda Social de la Infancia que elabora la UCA (Universidad Católica Argentina), unos 8,2 millones de niños y adolescentes viven en hogares con distintos grados de pobreza a partir del análisis de un conjunto de indicadores sociales lo que representa el 62,5% de los chicos menores de 18 años. En este aspecto es necesario identificar aquellos NNyA que no cobran la AUH.

**Sistema de Promoción y Protección de los derechos de NNyA:** La ley 26.061 diseña un andamiaje institucional en los niveles federal, nacional, provincial y municipal, creando un Sistema de Protección Integral (en adelante SPI). Cada provincia organiza su propio sistema, de modo que conviven diferentes modelos operativos (descentralizados, desconcentrados e intermedios). Si bien casi todas las provincias cuentan con una ley de protección integral, varias de estas normas no están reglamentadas lo que impacta en la implementación del sistema. Existen pocas instancias de coordinación del SPI en las provincias, y menos aún las que incorporan la participación de NNyA. Los servicios de protección locales, donde existen, están desbordados por la urgencia y la demanda. Los órganos provinciales de protección, en general, no generan diagnósticos sobre la situación de la niñez.

Aquellos que han desarrollado indicadores, no están homologados a nivel federal. En consecuencia, resulta difícil contar con información estadística sobre las problemáticas y diseñar respuestas adecuadas. Los Servicios que abordan las problemáticas de NNYA carecen, en general, de programas educativos – terapéuticos, y ayuda económica para el fortalecimiento de las familias. Ante las duras condiciones objetivas y subjetivas de vida, la escasa oferta es un problema para las familias.

Indocumentados: En Argentina cerca de 170.000 niñas y niños viven sin Documento Nacional de Identidad (DNI)<sup>1</sup>, es decir, no fueron inscriptos al nacer, carecen de identidad jurídica y, por ello, no pueden acceder a derechos básicos.

NNyA sin cuidados familiares: En la Argentina no existe normativa específica que regule la actividad de las instituciones de cuidado alternativo a nivel nacional estableciendo estándares mínimos según Normas Internacionales<sup>2</sup>. Otra dificultad es la escasez de dispositivos de acogimiento familiar. La respuesta para NNYA sin cuidado familiar se organiza a través de instituciones (hogares) oficiales, Organizaciones no Gubernamentales, religiosas o mixtas. La supervisión de estos espacios es acotada y en general, queda a cargo de las mismas áreas de gestión.

NNAPEs: Podemos estimar que hoy en día, existen en nuestro país alrededor de 140.000 NNYA hijos de Personas Privadas de Libertad. No obstante, no se han desarrollado medidas de contención. La situación se agrava cuando el Niño/a convive con su progenitora en la unidad de detención.

Derechos sexuales y reproductivos: Subsisten problemas de índole estructural que conforman barreras de acceso a la atención, como la exigencia de compañía adulta, arbitrariedad de los agentes, obstáculos culturales, insuficiente aplicación de la Ley de Educación Sexual Integral (ESI); que tienen consecuencias en la salud, en especial de las niñas y adolescentes con identidades sexuales diversas.

La Ley 26743 de Identidad de Género, hace mención a la obligación de brindar trato respetuoso e igualitario a aquellas personas, que se identifican con una identidad

---

<sup>1</sup> De acuerdo al informe "Tuñón, I., Fourcade, H., González, M.S., Regini, N. (2012, octubre-noviembre). Los indocumentados en Argentina. La cara invisible de la pobreza [en línea]. Documento de trabajo del Programa del Observatorio de la Deuda Social Argentina, Universidad Católica Argentina ; Instituto Abierto para el Desarrollo y Estudio de Políticas Públicas. Disponible en: <http://bibliotecadigital.uca.edu.ar/repositorio/investigacion/indocumentados-argentina-cara-invisible.pdf>

<sup>2</sup> CIDH/ UNICEF/OEA, "Derecho del niño y la niña a la familia. Cuidado alternativo. Poniendo fin a la institucionalización en las Américas". 17/10/2013. En Internet <http://www.cidh.org>. Resolución Naciones Unidas 64/142. Directrices sobre las modalidades alternativas de cuidado de los niños 24/2/2010.

sexual diversa y/o no se reconocen frente al binario niño o niña, el SPI debe velar por evitar la discriminación y el trato humillante al que suelen verse expuestas.

El 15% de los recién nacidos vivos en el país, corresponden a madres adolescentes. Es necesario distinguir entre las gestaciones a partir de los 14 o 15 años, cuando las adolescentes en gran proporción, tienen relaciones sexuales voluntarias; de los embarazos que ocurren en menores de 15 años, donde muchos son producto de violencia sexual. Se puede definir como “embarazo infantil forzado” el que ocurre “cuando una niña (menor de 14) queda embarazada sin haberlo buscado y se le niega, obstaculiza o demora la interrupción del embarazo”.<sup>3</sup> Desde 2007 está vigente la “Guía Técnica para la Atención Integral de Abortos No Punibles”. Sin embargo: las instituciones de salud difícilmente exploran sobre el origen del embarazo, la mayoría de los profesionales no ofrece la Interrupción Legal del Embarazo (ILE), y las niñas y sus familias carecen de información y medios para exigir la ILE.<sup>4</sup>

Salud Mental y Consumo problemático: Desde noviembre de 2010, rige la Ley de Salud Mental N. 26.657, algunas provincias todavía no han adecuado sus prácticas, agravándose el problema por la insuficiencia de dispositivos terapéuticos.

Salud y Discapacidad: NNyA ven obstaculizado su derecho a la salud por la escasez de espacios de atención ambulatoria, de medicación y de internación, contando con mayores obstáculos quienes residen en zonas alejadas de los centros urbanos. Si bien se ha avanzado en la inclusión de NNyA con discapacidad en escuelas comunes, continúa siendo la escuela especial un tipo de educación segregada.

Derecho a la Educación: En los últimos años, se asiste a fenómenos de desinversión que afectan el sostenimiento de servicios y programas.

En relación con la educación superior, se observa escaso compromiso de las casas de estudio en el desarrollo de propuestas de investigación y formación sobre las problemáticas de la niñez y adolescencia y su abordaje interdisciplinario.

NNyA víctimas de Abuso Sexual y/o Violencia: Algunos de los datos de la Ciudad de Buenos Aires y de la Provincia de Buenos Aires pueden dar una idea de la magnitud del fenómeno: en la Provincia se realizaron en 2016, 30.663 intervenciones desde los Servicios de Protección, de las cuales el 54,8 % corresponden a situaciones de

---

<sup>3</sup> CLADEM; Niñas madres: embarazo y maternidad infantil forzada en A. L. y el Caribe, 2015

<sup>4</sup> Programa Nacional de Salud en la Adolescencia, Niñas y adolescentes menores de 15 años embarazadas, Informe de investigación - Septiembre de 2017 - Buenos Aires.

violencia (en sus diferentes formas), siendo niñas el 55,82 % de las víctimas<sup>5</sup>. En la CABA, en los últimos nueve años fueron asistidas 23.404 víctimas, de las cuales 13.359<sup>6</sup>, son personas menores de 18 años, el 57% de las víctimas de violencia tiene menos de 18 años. La mayor cantidad de situaciones de maltrato se produce en los primeros años de vida, entre los 0 y los 10 años. Entre los 11 y los 18, los casos de violencia física hacia las niñas y las adolescentes prácticamente se duplican en cantidad respecto de los de género masculino. De los 290 femicidios registrados en 2016 en Argentina, el 48,2% fueron niñas y adolescentes.<sup>7</sup>

El abuso sexual contra NNyA, es un delito silenciado ampliamente, si bien las denuncias han aumentado. En el período 2011-2016, se atendieron 6.117 víctimas de violencia sexual, 3198 eran menores de edad, representando el 52,3 % de las víctimas. En nuestro país, NNyA víctimas de violencia y/o abuso sexual intrafamiliar, enfrentan obstáculos en la restitución de sus derechos. Por un lado, la falta de coordinación y ejercicio de la corresponsabilidad del SPI, provoca demoras y/o fallas en los abordajes. Por otro, los operadores administrativos y judiciales, evidencian en muchos casos, prejuicios que tienden a desestimar los indicadores con argumentaciones que culpabilizan a las víctimas como el supuesto lavado de cerebro, la alienación parental, o teorías del complot; hasta la justificación de la pedofilia que minimiza los hechos y el incesto. Cuando la persona denunciada es el progenitor, se observa con frecuencia que los juzgados operan en favor de las demandas de los agresores, renunciando a su deber de protección y adoptando medidas contrarias al interés superior: NNyA son obligados a mantener contacto con sus agresores y hasta obligados a convivir con su agresor.

Violencia institucional: NNyA de sectores populares enfrentan a diario la violencia y el abuso por parte de las fuerzas de seguridad, agravada en aquellas provincias con códigos de contravenciones o de faltas. Se registran diversas denuncias sobre tratos crueles y hasta de ejecuciones por parte de fuerzas de seguridad.

NNyA migrantes: se observa un retroceso en las garantías de la CDN con la sanción del Decreto de Necesidad y Urgencia 70/2017 que introdujo cambios con especial

---

<sup>5</sup> Programa REUNA. Organismo Provincial de la Niñez y Adolescencia. Pcia de Buenos Aires. 2016

<sup>6</sup> [https://www.unicef.org/argentina/spanish/PROT\\_ProgramaLasVictimasContraLasViolencias.pdf](https://www.unicef.org/argentina/spanish/PROT_ProgramaLasVictimasContraLasViolencias.pdf) "Un Análisis de los datos del Programa Las Víctimas Contra Las Violencias" Programa Las Víctimas contra las Violencias. UNICEF N° 1. 2016.

<sup>7</sup> Dato del Consejo Nacional de la Mujer.

impacto en NNyA migrantes, generando riesgos con relación al derecho a la reunificación y unidad familiar.

NNyA indígenas: registran mayores posibilidades de sufrir discriminación, consumo de alcohol, violencia institucional, falta de espacios de recreación y participación. Todas estas problemáticas, están atravesadas por lógicas de desigualdad de género que subyacen en las comunidades.

Adolescentes en contexto de encierro: En el Sistema de Responsabilidad Penal Juvenil (SRPJ), se describen prácticas que facilitan tratos crueles hacia NNyA: \*Lógica organizacional de autogobierno; \*Naturalización de la violencia; \*Desconocimiento de los jóvenes sobre sus derechos; \*Inexistencia o desconocimiento de los protocolos internos de denuncia; \*La falta de capacitación del personal; \*La falta de información de los adolescentes sobre su situación legal; \*Malas condiciones estructurales de alojamiento; \*Falta de acceso a derechos no restringidos; \*Falta de monitoreo interno y externo \*Utilización del consumo de sustancias para controlar (calmarlos, alterarlos, etc.).

### **Principales Problemáticas:**

- Falta de un sistema integral de indicadores de NyA a nivel nacional.
- Fragilidad en la coordinación y ejercicio de la corresponsabilidad del SPI.
- Persistencia de representaciones sociales y de los medios de comunicación que por un lado criminalizan a la infancia pobre, pero por otro, sostienen el ideal de NNyA incapaces para decidir y pensar.
- Mantenimiento de desigualdades por región en el acceso a los derechos.
- Falta de compromiso político y financiero con las áreas de protección del SPI.
- Vacancia legislativa sobre las obligaciones corresponsables del SPI en violencia y abuso sexual en la infancia y en la aplicación de la ILE.
- Ausencia de sistemas de monitoreo y control sobre el SRPJ.

## **2. Propuesta de estructura orgánica**

Organización conforme funciones establecidas en Ley. 26061. Art. 55 y 56. y principios internacionales<sup>8</sup>. Propuesta sujeta a proceso de planificación estratégica.

**Defensor:** Secretaría Operativa: Coordinación, asuntos institucionales, vínculos parlamentarios; monitoreo y control del SPI y del SRPJ: observatorio del cumplimiento de derechos; impulso a la creación de un sistema integrado de

---

<sup>8</sup> Los roles funciones están determinados en la ley 26061 arts 55 y ss, en la OG N°2, en los Principios París y en las observaciones finales del Comité de Derechos del Niño de las NNUU

indicadores; construcción de una base interactiva o Mapa de actores y recursos interinstitucionales; elaboración de Informes.

Secretaría Administrativa y logística: Selección de los integrantes de la Defensoría: (Se propone comenzar con funcionarios con experiencia comprobable con contrato de un año, que al finalizar se sometan los nombramientos a concurso público, con participación de la comisión bicameral); Administración de personal, presupuestaria y contable; área informática (software de apoyo a toda la gestión); compras de suministros, correspondencia y administración de mesa de entradas general; administración de la comunicación interna.

#### **Defensor Adjunto de Promoción de DDNN:**

Secretaría de participación y proyectos: coordinación del Consejo Consultivo de la Sociedad Civil; participación de NNyA; gestión de cooperación nacional e internacional; gestión de asistencia técnica con el UNICEF y con el ACNUDH.<sup>9</sup>

Secretaría de comunicación y desarrollo de contenidos: prensa, página web, redes sociales; elaboración, coordinación y difusión de contenidos; producción de información; elaboración y gestión de campañas.

#### **Defensor Adjunto de Protección de DDNN.**

Secretaría de Atención de casos individuales: Equipo de atención de casos.. Atención de línea telefónica. Reglamento interno. Registro de intervenciones y comunicación con el observatorio.

Secretaría de Atención de casos colectivos: equipo de casos colectivos/litigio estratégico/identificación de grupos vulnerables, conforme artículo 58 ley 26061. Reglamento interno. Registro de intervenciones y comunicación con el observatorio.

**3. Definición de los roles y funciones del/de la Defensor/a en relación a los siguientes puntos,** Programas y líneas de acción a desarrollar en las áreas de incumbencia:

##### **a) Promoción y protección de derechos.**

-Elaboración de un **mapa interactivo** de recursos en el cual se identifique a cada institución según: poder (E,J,L), área de la corresponsabilidad (salud, educación, seguridad, protección, justicia, etc), organismo independiente, tipo de servicio, OSC. A medio plazo, se podrá identificar **referentes territoriales** clave.

---

<sup>9</sup> Art. 23 de la OG Nro. 2 Servicios de Asistencia técnica para instituciones Nacionales de DDHH.

-Participación de la defensoría en encuentros, mesas de trabajo, seminarios, congresos, etc, internacionales, nacionales, regionales y/o territoriales, correspondientes a iniciativas de actores de la corresponsabilidad del SPI, sobre las problemáticas que afectan los derechos de NNyA.

-Impulso a la creación del Sistema Integrado de Indicadores de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes.

-Producción y difusión de contenidos relevantes, campañas y materiales, particularmente dirigidos a la población de NNyA. Metodología: Desarrollo de APPs y juegos educativos interactivos disponibles en redes con facilidad de acceso a los NNyA. Campañas sobre temáticas que surjan de los espacios de participación infantil. Asimismo, se mantendrá una producción constante de información disponible sobre temas solicitados por otras agencias o por la necesidad que imponga la coyuntura local o nacional.

-Informe anual del Art. 56 y al Comité de DN y a otros organismos del Sistema Regional y Universal de protección de los DDHH. Compilación y seguimiento de las recomendaciones.

#### **b. Actuación frente a casos individuales.**

Amplia recepción: Telefónica, redes sociales y de manera presencial. De fácil acceso para NNyA. Formulario de solicitud de intervención en página web.

**Equipo de intervención:** profesionales con experiencia mínima de 5 años en la defensa de los derechos de NNyA en organismos públicos y/o OSC. Rol de equipo:

-Elaborar un reglamento para la admisión y seguimiento que determinará el procedimiento a seguir. Se admitirán casos graves de vulneración de derechos y/o no resueltos en la instancia local o judicial, que evidencian irregularidades.

-Clasificar la urgencia según la gravedad de la amenaza o vulneración, edad, pertenencia a grupo vulnerable, recursos de protección propios, etc.

-Desarrollar un proceso interdisciplinario de intervención para cada caso en forma conjunta con actores de la jurisdicción. Ya sea que el abordaje sea en el marco administrativo o judicial, se propondrá una respuesta escalonada: Recaba información, entrevista, solicita informes, emite dictámenes con propuestas, convoca a espacios de diálogo o de mediación, etc.

#### **c. Actuación frente a casos colectivos.**

El equipo interdisciplinario estará compuesto por profesionales con conocimiento en litigios de DDHH, entrenados en la búsqueda de información, análisis complejo y

presentación de propuestas interinstitucionales de intervención y compensación. El equipo deberá respetar la complementariedad de especialización en cuestiones como: daño ambiental, indígenas, migrantes, trata de personas, contextos de encierro, discapacidad, diversidad sexual, consumo problemático, etc. ya que se prestará especial atención a la situación de grupos vulnerables. Se deberá establecer de antemano un reglamento que regule la admisión, comunicación y abordaje de las causas colectivas.

#### **d. Federalismo. Relación con organismos similares o complementarios a nivel nacional y provincial.**

Los principios generales de actuación de la Defensoría son: complementariedad, coordinación, cooperación y subsidiariedad. Las funciones demandan la articulación con otros actores de similares características en temas complementarios y el conocimiento del andamiaje institucional por territorio. Organismos como: el INADI; la Defensoría del Pueblo; la Defensoría del Público; el Instituto Nacional de las Mujeres y otros. A nivel provincial: Defensores provinciales (ver aparte), Ministerio Públicos de la Defensa y Tutelares, mecanismos provinciales, órganos de revisión, Colegios Profesionales, Consejos consultivos varios, Comisiones especiales. Una de las estrategias para garantizar el federalismo en la actuación de la Defensoría será la utilización del **mapa interactivo** de recursos y de **referentes territoriales**.

#### **e. Coordinación con otros/as Defensores/as y promoción de la designación de defensores/as en todas las provincias del país.**

- Plan de trabajo conjunto con la Comisión Bicameral para el impulso de las Defensorías vacantes en las provincias.

- Creación del Consejo de Federal de Defensores de DDNN. Planificación de las estrategias de intervención federales.

#### **f. Participación en la agenda legislativa.**

- Será función de la defensoría emitir dictámenes de todo proyecto vinculado a la infancia, así como también proponer reformas legislativas en áreas vacantes. Para ello se generarán mecanismos internos de elaboración de contenidos transversales a las diferentes áreas.

- La defensoría cooperará con autoridades provinciales que no hayan adecuado su legislación y andamiaje institucional \*de Protección Integral de Derechos y \*de procesal penal juvenil.

-Impulso a la creación de un grupo de trabajo parlamentario en los términos de la OG 19, promoviendo un ciclo presupuestario en lo atinente al gasto público social de infancia, asegurando que la información preliminar y las propuestas de presupuesto sean amigables, oportunas y accesibles a NNyA.

-La defensoría impulsará cambios legislativos en relación con la ILE y con la unificación normativa del abordaje de la violencia y el abuso sexual contra NNyA a fin de evitar superpocisionamientos o arbitrariedades en los procesos de intervención corresponsables.

#### **g. Participación de organizaciones de la sociedad civil.**

-Creación del Consejo Consultivo de la Defensoría (CCD) que tendrá participación en la planificación de tareas de la Defensoría para el cumplimiento de las observaciones a nivel federal y provincial.

-Elaboración de un registro OSC a fin de convocar a la representación de las mismas tanto en los encuentros pautados en el marco del mismo CCD, como en las actividades conjuntas, mesas de trabajo y encuentros regionales.

#### **h. Supervisión y monitoreo del sistema de promoción y protección de derechos y de las condiciones de vida (o la situación) de la niñez y adolescencia.**

-Creación de un **observatorio de seguimiento de los Derechos de NNyA**, convocando la cooperación técnica de Unicef y del ACNUDH, identificando los objetivos estratégicos nacionales, tanto de aquellos que surgen en la legislación nacional, como de las observaciones del Comité de DDNN de las NNUU (se incluye a los ODS 2030). Relevamiento de la **agenda**<sup>10</sup> territorial clave en NyA a fin de: a) individualizar responsabilidades institucionales en el cumplimiento de las observaciones; b) reconocer zonas grises y vacantes; c) registrar nudos críticos; d) monitorear el grado de concordancia de las acciones con los objetivos.

-Monitoreo proactivo de los estándares internacionales de alojamiento de NNyA en espacios de encierro o de cuidado alternativo. Metodología: revisión de los modelos de supervisión de cada jurisdicción; impulso a la incorporación de estándares en la supervisión; inspecciones aleatorias periódicas sin aviso.

#### **i. Esquemas de participación de niñas, niños y adolescentes en el despliegue de las iniciativas propuestas.**

---

<sup>10</sup> Acciones, planes programados por autoridades Nacionales, provinciales y municipales, Así como identificación de actores responsables y mirada en relación con los derechos.

-Promover foros de participación de NNyA a fin de relevar las inquietudes y considerarlas para definir prioridades. Creación de mecanismos en las redes sociales a partir del cual los NNyA puedan acercar experiencias colectivas que se estén desarrollando y eventualmente solicitar su participación/apoyo.

-Brindar apoyo y fortalecimiento (de acuerdo con las posibilidades presupuestarias o de cooperación) a espacios de participación, tanto en organizaciones y grupos de la sociedad civil, como en escuelas, hogares de cuidado alternativo, teniendo en cuenta grupos vulnerables.

-Participación de NNyA en el CCD. Metodología: Organización de encuentros regionales y nacionales periódicos que integren las iniciativas locales, provinciales y de las ONG, en los cuales se implementen mecanismos de representación inclusivos de la diversidad infantil.

**j. Cooperación Internacional:** Alianzas estratégicas con consorcios y coaliciones de apoyo y cooperación técnica, tanto nacional como internacional a fin de fortalecer y potenciar las acciones de la defensoría en todas sus funciones.

**k. Cooperación con Universidades Nacionales, casas de estudio y centros de formación superior.**

-Generación de convenios de cooperación para impulsar los contenidos del paradigma de la Promoción y Protección Integral en las carreras de formación de grado y postgrado o en la generación de espacios de capacitación en servicio para los operadores del SPI en el marco de la corresponsabilidad.

-Impulso para investigadores que elijan elaborar tesis referidas a temas vinculados con la promoción y protección de los derechos de NNyA.

-Participación de la Defensoría en Congresos y actividades académicas en los cuales se impulse la producción de material o la realización de concursos de buenas prácticas de abordaje en la protección/ restitución de Derechos de NNyA.

