

**Plan de trabajo
Defensor/a del Niño/a**

2018

Nora Schulman

Introducción

La situación de las niñas, niños y adolescentes (NNyA) en nuestro país presenta un panorama complejo y heterogéneo que involucra un amplio abanico de desigualdades consecuencia de distintos factores como la heterogeneidad geográfica entre regiones, provincias y municipios, la disparidad en las capacidades institucionales estatales, o las brechas de ingreso, de género, de edad, entre otros.

1) Descripción diagnóstica de la situación de la niñez y la adolescencia en la Argentina actual. Identificación de las principales problemáticas que deben ser abordadas desde las políticas públicas.

La reducción de la pobreza es una de las metas establecidas en los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS, 2015-2030). Las estimaciones oficiales muestran claramente que la población más vulnerable a la pobreza es la infancia. El INDEC en la Encuesta Permanente de Hogares (EPH), estimó que, en el segundo semestre del 2017 la pobreza en la infancia (0 a 14 años) se encuentra en un 39,7%. Sin embargo, la muestra del Observatorio de la Deuda Social Argentina, calcula que la pobreza por ingresos se estimó en 48% de niños y adolescentes, de los cuales 10,2% se encuentran en situación de indigencia. Esto se traduce en que, la infancia urbana en Argentina no tiene los ingresos necesarios para adquirir una Canasta Básica Total familiar (\$15.135 pesos argentinos) y un 10,2% no logra tener ingresos suficientes para adquirir una Canasta Básica Alimentaria familiar (\$6.189 pesos argentinos).

El presupuesto nacional destinado a la infancia debe tomar en cuenta el artículo 4 de la CDN que establece que: “Se adoptarán las medidas hasta el máximo de los recursos de que dispongan y, cuando sea necesario, dentro del marco de la cooperación internacional”.

La asignación universal por hijo es la política pública más importante dedicada a la infancia de los últimos tiempos. Los beneficiarios son embarazadas y familias hasta 5 hijos que deben cumplir con la escolaridad y el control de salud de los mismos. A partir de la crisis económica ha aumentado el monto de la asignación, sin embargo, esto no es suficiente. Según los valores de ANSES, en diciembre de 2015, los que recibían la AUH eran 3.777.124 personas, no obstante, en marzo del 2017 llegó a 3.749.213 personas, 27.911 beneficiarios menos.

En lo que respecta a Salud, hasta el 2015, los datos muestran que la tasa de mortalidad infantil en los últimos años se mantuvo pareja alrededor del 10%. Sin embargo, existen desigualdades entre las ciudades más ricas y las zonas menos pobladas y desfavorecidas.

En el año 2016 se lanza el Plan Nacional de Primera Infancia que busca asegurar el crecimiento y el desarrollo saludable de los niños y niñas de 45 días a 4 años y combatir la desnutrición infantil, a través de Centros de Primera Infancia en distintas ciudades del territorio y Espacios de Prevención y Atención para la Desnutrición en el norte del país.

Problemáticas identificadas:

Violencia contra niños, niñas y adolescentes

A pesar de existir ciertos programas estatales y provinciales dedicados a la trata de personas, es escaso lo realizado en referencia a explotación sexual contra niños/as y adolescentes, venta de niños, prostitución y utilización de pornografía.

Las respuestas que el Estado brinda a las víctimas en muchas oportunidades distan mucho de las recomendaciones que realizan al respecto el Protocolo Facultativo N° 1 y demás instrumentos que abarcan el abordaje de la asistencia a las víctimas de explotación sexual. Es necesario que se cree un organismo coordinador que fije las políticas de asistencia y protección especializada.

En cuanto al acceso a la justicia de las víctimas de ESI, es necesario el reconocimiento y efectivo cumplimiento del derecho de ser escuchado de NNyA víctimas, incluso sin que la víctima lo solicite. Como tema reciente estamos notando con preocupación el avance del acoso sexual a través de las redes sociales y sitios online donde los NNyA pueden contactarse con adultos con fines sexual. En relación con la violencia, se sabe que, la mayoría de las veces, es ejercida por personas que integran el núcleo familiar. La violencia emocional y la física afectan a las niñas y a los niños por igual, pero las niñas enfrentan un riesgo cuatro veces más alto que los varones de ser víctimas de violencia sexual.

Se consideran avances importantes, las leyes contra el ASI en relación con la quita de la “responsabilidad parental” y la ley que busca lograr que esos delitos sean considerados de orden público. Cabe destacar la ley 27.452, “Ley Brisa”, que establece una reparación económica para hijas e hijos de víctimas de femicidio.

La existencia del llamado Síndrome de Alienación Parental (SAP), cuestionado por muchísimos profesionales e instituciones académicas, que promueve la revinculación obligada con los progenitores autores del daño psíquico y físico, sigue influyendo en las resoluciones judiciales. Este tema no aparece en las estadísticas, queda invisibilizado, y tiene como protagonistas a muchos NNyA víctimas de maltrato, abuso y violencia.

Se nota un aumento importante en las situaciones de abuso sexual contra NNyA. Cada vez concurren a los distintos servicios de atención más niñas de menor edad, abusadas por miembros de su propia familia. Frente a esto, la justicia ha protegido a los victimarios, representando una clara violación de sus derechos.

En relación con el Trabajo Infantil, se seleccionó para ejemplificar, la situación de las niñas en Argentina en una de estas formas de explotación, la actividad doméstica donde en el total del país es de 379.344. Esta situación deja clara la necesidad de la mirada de género para su abordaje en la elaboración de programas.

Con respecto a los castigos degradantes y humillantes, el 70% de los NNyA de 2-17 años de edad fue sometido a algún método violento de disciplina.

También se deberá considerar la problemática del acoso escolar, que se ha agravado en las escuelas de todo el país. Según datos de la UNESCO, en Argentina, 4 de cada 10 estudiantes secundarios admite haber padecido acoso escolar.

Sistema de Protección Integral de Derechos de NNyA (SIPINNA)

El sistema de protección integral de derechos, creado por la Ley 26.061, tanto a nivel nacional como en las jurisdicciones locales no ha podido implementarse por completo como para cumplir su objetivo de garantizar el ejercicio y disfrute pleno, efectivo y permanente de derechos para los NNyA de todo el territorio nacional.

La superposición de los servicios de protección y la justicia, tanto de menores como de familia, generan interferencias en la toma de decisiones y la aplicación de las medidas, volviéndose violatorias de los derechos de los NNyA.

Ámbito penal juvenil

Sigue vigente el decreto ley 22.278 del Régimen Penal de la Minoridad, lo cual profundiza una situación vulneratoria de derechos para la población adolescente, pero principalmente para los sectores más pobres. El tratamiento de un cambio en el régimen penal no aparece en agenda legislativa para garantizar los derechos de esta población, sino sólo ante hechos que involucran a personas menores de edad y focalizando el debate principalmente, en la edad de punibilidad.

La nueva propuesta de proyecto de ley del sistema penal juvenil debe necesariamente contemplar derechos y garantías de los y las adolescentes y seguir los principios de la CDN y de la Ley 26.061. Dichos adolescentes deberían ser incluidos obligatoriamente en los sistemas nacionales de protección de derechos.

Niñas, niños y adolescentes (NNyA) privados del cuidado parental

Con relación a este tema, no hay acceso a cifras oficiales actualizadas al respecto. Esto refleja la falta de control y seguimiento por parte del Estado.

Según un estudio realizado por la SENNAF, el Consejo Federal de Niñez, Adolescencia y Familia y UNICEF en 2014, había un total a nivel nacional de 9.219 NNyA sin cuidados parentales en los distintos dispositivos de acogimiento. Con respecto a la edad, la mayoría eran niños/as entre 6 y 12 años (40%), seguido por adolescentes en edades entre 13 y 18 años (36%) y el 24% eran niños y niñas de 0 a 5 años.

Se puede afirmar que la figura de la adopción no es la solución para todos/as las/los NNyA que se encuentran bajo el cuidado del Estado, máxime si son adolescentes. De la Guía Informativa de la DNRUA surge que, de 5.352 pretensos adoptantes inscriptos, sólo 43 están dispuestos a adoptar a un niño o niña mayor de 12 años, y es menor la cantidad si la/el adolescente tiene algún tipo de patología, o si se trata de un grupo de hermanos.

Lo que nos convoca a pensar en diversos dispositivos para dar respuesta a estas situaciones particulares.

Derecho a la Educación y Políticas Educativas

En cuanto a los niveles de enseñanza obligatorios, las políticas se proponen expandir la oferta del nivel inicial a partir de la construcción de jardines de infantes e incrementar la proporción de escuelas primarias que ofrecen jornada extendida o completa, en articulación con actores comunitarios poniendo el énfasis en actividades deportivas. Para el nivel secundario, la política en curso es menos definida, aunque se ha esbozado la intención de revisar los formatos y la propuesta pedagógica. Sin embargo, estas tres líneas de política, no están sostenidas por el financiamiento adecuado para su concreción.

Es preocupante el escaso cumplimiento hasta el momento, de la Ley 26.150, que creó el Programa Nacional de Educación Sexual Integral en el ámbito del Ministerio de Educación, como órgano rector de la implementación en todo el país. Esta Ley establece la obligación de impartir un Programa Integral de Educación Sexual desde el Nivel Inicial hasta el Superior en todos los establecimientos escolares del país. No existe en la actualidad una política pública de educación sexual y son solo algunos, los establecimientos que cumplen con la ley vigente.

Luego de ocho años en los que la inversión en educación se sostuvo en Argentina en torno al 6% del Producto Bruto Interno (2009-2016), en la actualidad los fondos asignados en el presupuesto nacional del 2017 implican un descenso del 13% en términos reales, con respecto a los que se habían asignado para el mismo fin, en 2016.

Salud (Salud mental y embarazo adolescente)

Todas las reducciones que se han producido en el campo de los derechos sociales desde diciembre de 2015 nos permiten hablar de un empeoramiento exponencial de las condiciones para una salud mental integral. Esto se manifiesta, en especial en niños/niñas, para quienes los daños son mucho más graves e irreparables al estar sus psiquismos en proceso de constitución. En este

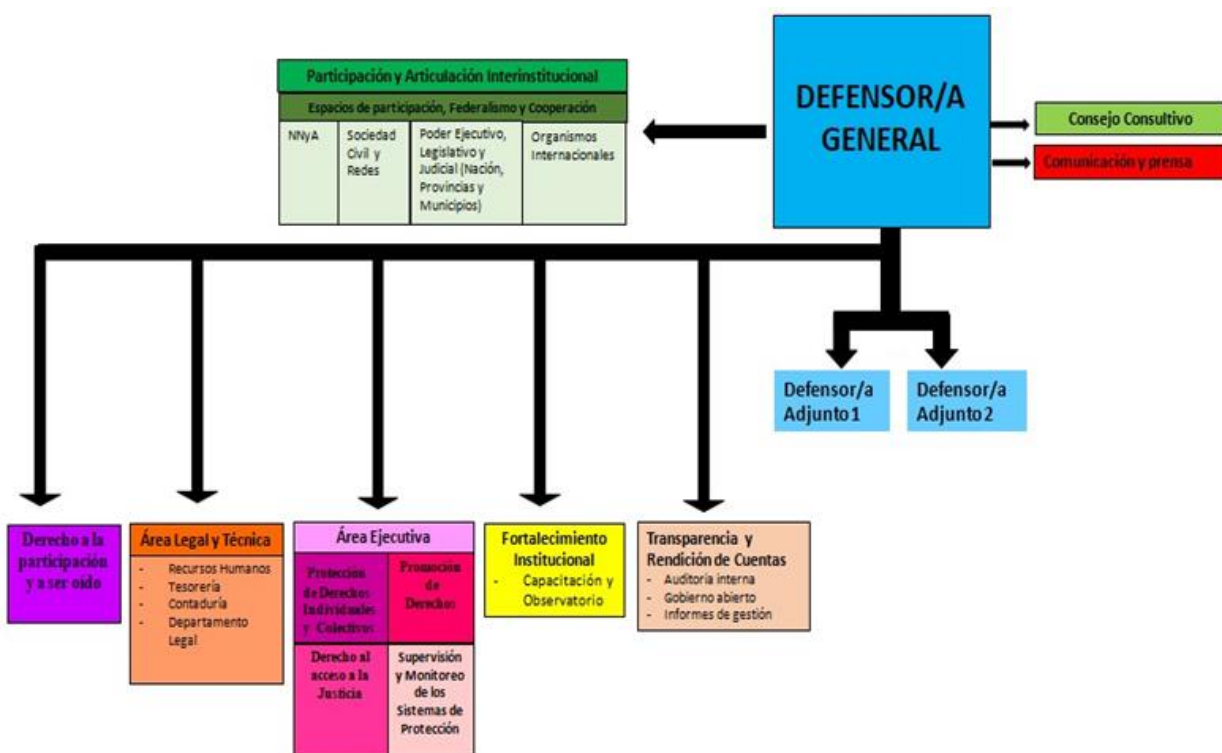
sentido se ve con preocupación la falta de implementación de políticas públicas que cumplan plenamente con el marco legal establecido por la ley de salud mental.

En cuanto al abordaje en los cuidados que las familias y las instituciones implementan para hacer frente a las problemáticas de las infancias, asistimos a una tendencia generalizada a la medicalización de NNyA. Observamos que las políticas públicas fortalecen esta tendencia, por lo que se considera necesaria la revisión crítica de la masividad con que la psicofarmacología se constituye en la respuesta hegemónica. Asimismo, coexisten junto con estas nuevas modalidades de abordar el sufrimiento de NNyA, prácticas tradicionales de confinamiento y reclusión de los mismos y falta de dispositivos alternativos fijados por las leyes, vulnerando el derecho a la salud, a la intimidad, a la integridad física, psíquica y moral, como lo plantea la Ley 26.061 y la CDN.

A más de diez años de sancionada la Ley 25.673/03 que crea el Programa Nacional de Salud Sexual y Procreación Responsable, que comprende a adolescentes desde los 14 años de edad, no se están obteniendo los resultados esperados. En el año 2016 el Programa deja de tener autonomía funcional y peligra el reparto de métodos anticonceptivos

El embarazo en la adolescencia es motivo de preocupación creciente. El 15% de los nacimientos en Argentina son de madres adolescentes, unos 3.000 nacimientos al año corresponden a madres menores de 15 años y 6 de cada 10 embarazos no son planificados, según datos provistos por UNICEF.

2) Propuesta de estructura orgánica que debe establecerse para el funcionamiento de la Defensoría. La propuesta debe abarcar solamente hasta los tres niveles superiores de conducción del organismo. En la misma se debe considerar la posición en la estructura de los/las Defensores/as Adjuntos/as.



La estructura orgánica que aquí se presenta se orienta a favorecer un modo de funcionamiento participativo, colaborativo y en equipo que involucra tanto a los actores relevantes en la materia como a todas las áreas del propio organismo.

En el primer nivel de la estructura se encuentra **el/la Defensor/a del Niño/a** que tiene a cargo todas las funciones establecidas en el Artículo 55 de la Ley 26.061. Las tres instancias que se contemplan en este nivel constituyen la principal apoyatura del mismo para la toma de decisiones e intervención estratégica del organismo.

El Consejo Consultivo: Analiza y asesora sobre las decisiones del Defensor/a del Niño/a así como también sobre los proyectos estratégicos del organismo.

Prensa y Comunicación: Constituye una dimensión estratégica del organismo que tiene como objetivo la transformación social y la profundización de procesos de participación. Diseñar y poner en práctica una estrategia integral y sólida facilita las condiciones para mejorar la calidad del debate sobre la infancia y que este se refleje en los discursos públicos con enfoque de derechos, posicionándolo como fuente de información legitimada para medios gráficos, audiovisuales y digitales.

Participación y Articulación Institucional: Asegura mecanismos de participación directa de los actores de los sistemas de protección integral (ponderando a los NNyA) y garantiza un trabajo federal e intersectorial, de corresponsabilidad, intercambio y cooperación.

En el segundo nivel, se contempla la inclusión de los **Defensores/as adjuntos/as** establecidos por el Artículo 61 de la Ley 26.061, cuya función es auxiliar al Defensor/a del Niño/a en el ejercicio de sus deberes, conformando un equipo de trabajo con visiones y enfoques compartidos.

El tercer nivel contempla los deberes del Defensor/a del Niño/a plasmados en el Artículo 64 de la Ley 26.061. Para ello, se desagregan cinco áreas de gestión:

Derecho a la participación y a ser oído: Constituye un canal de recepción de consultas, denuncias y quejas relacionadas a cualquier tipo de vulneración de derechos de NNyA, privilegiando la voz de la población infantil y garantizando una vía amigable y respetuosa de sus derechos.

Área Legal y Técnica: Asiste al Defensor/a en materia técnico-jurídica, además de ser el soporte operativo de la circulación de las actuaciones en trámite.

Área Ejecutiva: define y ejecuta los objetivos institucionales y estratégicos del organismo. Está conformada por tres equipos:

Promoción de Derechos: Tiene a su cargo una serie de acciones que se orientan a difundir, prevenir, sensibilizar y educar en derechos de los NNyA.

Protección de Derechos individuales y colectivos: Tiene a su cargo respetar y hacer cumplir el “interés superior del niño”, principio fundante de la CDN, tomar todas las medidas reglamentarias para ponerlo en práctica y exigir su cumplimiento en todos los niveles.

Derecho al acceso a la Justicia: Tiene a su cargo asegurar a los NNyA el acceso a un conjunto de derechos y garantías, sin ningún tipo de distinción, para que puedan acudir a la administración de justicia, resultando del mismo la asistencia jurídica y la defensa por un abogado totalmente independiente, la especialización de la justicia, la remoción de obstáculos, la gratuidad, la asistencia de un intérprete, si fuera necesario, así como las garantías del debido proceso. Promover el acceso a la justicia universalizando las garantías para todos los NNyA del país.

Supervisión y Monitoreo de los Sistemas de Protección: Tiene a su cargo las tareas de seguimiento, control y supervisión del sistema de protección y del conjunto de las políticas públicas de todo el país destinadas a la infancia.

Fortalecimiento Institucional: Tiene a su cargo la promoción de estrategias destinadas al fortalecimiento del propio organismo. Impulsa acciones de formación y capacitación en derechos humanos de NNyA y produce conocimientos específicos sobre la infancia, a través de un observatorio que disponga de un centro de documentación e investigación.

Transparencia y Rendición de Cuentas:

Tiene a su cargo la publicidad de los actos de gobierno del organismo y el acceso de la ciudadanía a información pública sobre sus políticas y el destino de los fondos, garantizando el respeto de los principios de igualdad, transparencia y rendición de cuentas.

3) Definición de los roles y funciones del/de la Defensor/a en relación a los siguientes puntos:

El marco de referencia de la actuación de la Defensoría son las políticas públicas destinadas a la niñez y el sistema de protección integral.

La función primordial del Defensor es hacer cumplir, difundir y promover el respeto y el cumplimiento efectivo de los derechos humanos de los niños, niñas y adolescentes. Es necesario entonces identificar y mostrar el éxito o el fracaso de las políticas públicas o de las prácticas que operan sobre los niños y las niñas, estableciendo en qué medida en la aplicación de las mismas se respetan sus derechos y proponer medidas restitutivas para abordar o modificar las mismas de acuerdo a la legislación interna y a los tratados internacionales vigentes. y sus alcances. El Defensor puede y debe convertirse en un aliado, para identificar posibles obstáculos, pero también colaborar en la elaboración de las políticas públicas de infancia, en la confección de informes ante los organismos internacionales.

La Defensoría debe exigir la implementación de políticas públicas orientadas a respetar, proteger, garantizar y promover la condición ciudadana de NNyA y diseñadas con principios de universalidad, igualdad y no discriminación, enfoque de género, transversalidad e integralidad, descentralización, corresponsabilidad de los actores intervinientes en el sistema, centralidad del interés superior del niño en el sentido y propósito de todas las intervenciones, desjudicialización y descriminalización de la pobreza, abordaje interdisciplinario y brevedad de las institucionalizaciones, utilización al máximo de los recursos disponibles, intangibilidad de los fondos, progresividad y no regresividad, exigibilidad y adecuación normativa.

En materia de exigibilidad e incidencia, la Defensoría tiene a su cargo la elaboración de recomendaciones con el objeto de generar un piso de garantías de derechos para la infancia a nivel nacional que mejoren la situación de NNyA. Implica fijar obligaciones inmediatas y progresivas de cumplimiento efectivo, dispositivos de protección especial y prioritaria a grupos en situación de vulnerabilidad, niveles mínimos de cumplimiento derechos, mecanismos de obligación de no regresividad, medidas hasta el máximo de los recursos disponibles, entre otras.

a) Promoción y protección de derechos

El Defensor debe aplicar medidas destinadas a potenciar las capacidades de los NNyA y lograr cambios en ellos mismos y en otros, sean adultos o niños con respecto al mero paradigma de la infancia. Se propone lograrlo a través de:

Difusión y sensibilización: Implica la distribución de materiales tales como folletos o afiches, o spots radiales o TV, campañas de sensibilización en medios de comunicación o a través de redes sociales. Dicha sensibilización busca generar no solo cambio, sino también respuestas positivas., Con respecto a la protección de derechos, el Defensor debe ajustarse a los preceptos de la CDN y la Ley 26.061, donde se enumeran los DDHH de NNyA. Esto implica cumplir con las obligaciones que el mundo adulto tiene en relación con la infancia.

Respetar y hacer cumplir el “interés superior del niño”, principio fundante de la CDN y poner este por sobre los intereses y la voluntad de los adultos. Es deber del Defensor pararse sobre este precepto y tomar todas las medidas reglamentarias para ponerlo en práctica. Aplicar medidas de exigibilidad, obligando tanto a los organismos del Estado como al Poder Judicial y a la comunidad en general, para que se cumplan, y supervisar y monitorear la actuación de los diferentes sectores. Promover medidas de acción positivas para la protección de derechos de todo colectivo de niñez e intervenir cuando se vulneran derechos.

Para esto debe presentarse en los expedientes judiciales, controlando el accionar de la justicia y el cumplimiento del control de legalidad. Colaborar con la actuación de los fiscales. Controlar el cumplimiento de las políticas públicas, tanto universales como focalizadas, que protejan derechos

y no los vulneren. Exigir la aplicación de buenas prácticas en los Sistemas de Protección, logrando que los operadores del sistema que apliquen las medidas poniendo a los NNyA como centro de sus intervenciones individuales y colectivas. Lograr articular las actuaciones de los fueros civil y penal, sin segmentar las intervenciones ya que el niño/a es uno solo y cuenta con los mismos derechos universales (salud, educación, recreación, etc...)

Todas estas premisas incluyen también a la diversidad sexual, niños y niñas migrantes, especialmente los no acompañados, NNyA con discapacidades y los NNyA de los pueblos originarios.

Todos estos derechos deben ser mirados en forma transversal, con una perspectiva de género, prestando especial atención a la situación de las niñas, respetando sus condiciones particulares.

También garantizar el rol del abogado del niño que ejercerá su función exclusivamente dedicado a la defensa de los intereses de los NNyA y haciendo valer su derecho a ser oído.

b) Actuación frente a casos individuales

El Defensor debe estar cercano a los niños, y poder mirarlos no como “casos sociales”, sino como ciudadanos, portadores de derechos, por lo tanto, frente a los casos individuales, se enfocará en los denominados “casos testigos” o “situaciones excepcionales” que puedan funcionar como punto de partida para la garantía de derechos a nivel colectivo; tomando como referencia la actuación y la experiencia adquirida por Defensores en otros países.

c) Actuación frente a casos colectivos

Frente a casos colectivos, el Defensor debe desarrollar mecanismos globales y novedosos para que todos los niños, niñas y adolescentes puedan hacer frente a sus demandas, creando procedimientos adecuados para lograr su accesibilidad y efectividad en los procedimientos a aplicar, que les permita al colectivo infancia. un acceso positivo y eficaz a las leyes, las políticas y las prácticas institucionales, promoviendo, de ser necesario, cambios en las mismas para lograr la satisfacción del interés superior del niño.

d) Federalismo. Relación con organismos similares o complementarios a nivel nacional y provincial; e) Coordinación con otros/as Defensores/as y promoción de la designación de defensores/as en todas las provincias del país y f) Participación en la agenda legislativa

Uno de los ejes del trabajo del Defensor/a es asegurar instancias institucionales de participación y de articulación entre todos los actores relevantes del sistema de protección integral. Para ello, debe, por un lado, debe implementar mecanismos de participación directa que permita consultarlos sobre sus opiniones e incorporar sus perspectivas en las políticas y decisiones del Organismo. Por el otro, debe promover mecanismos de articulación, que aseguren un trabajo federal y de corresponsabilidad entre la nación, las provincias y los municipios; que generen sinergias con las Defensorías ya existentes a nivel nacional y estimulen la creación de nuevas defensorías.

Efectuar recomendaciones y desarrollar estrategias de incidencia para la inclusión de la temática de la infancia en la agenda legislativa.

g) Participación de organizaciones de la sociedad civil, organizaciones sociales y comunitarias, asociaciones profesionales, sindicales o de cualquier otra índole que trabajen en el ámbito de la protección de derechos niñas, niños y adolescentes.

Debe garantizar el cumplimiento del Artículo 6 de la Ley 26.061 relacionado a la participación de la comunidad, ejerciendo sus derechos democráticos.

Se debe considerar a la Sociedad Civil como un espacio o un lugar de participación, pero también como un sujeto, constructor de ciudadanía, y empoderar a sus representantes, democratizar y brindar las oportunidades políticas propicias para su intervención, portadores de intereses específicos, estableciendo una practica conjunta entre las organizaciones, organismos del Estado y la Defensoria.

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.

Tiene a su cargo las tareas de seguimiento, control y supervisión del sistema de protección y del conjunto de las políticas públicas de todo el país destinadas a la infancia. Incluye el análisis de la normativa vigente y de la inversión pública realizada en todas las áreas sectoriales (educación, salud, vivienda, protección social, protección especial, entre otras).,

i) Esquemas de participación de niñas, niños y adolescentes en despliegue de las iniciativas propuestas.

El Defensor promueve la participación ciudadana de NNyA en espacios de intercambio donde sus opiniones sean vinculantes para influir y exigir el cumplimiento de las políticas públicas y ser partícipe de la agenda legislativa siendo escuchados por adultos responsables en la toma de decisiones sobre las políticas.

Fomenta esquemas inclusivos de participación de NNyA con discapacidad, LGBTI, migrantes y pueblos originarios, formando líderes juveniles que puedan replicar estos espacios en sus ámbitos cotidianos de derecho a la participación y a ser oído a través de canales tecnológicos, telefónicos y personales.

j) Otros temas pendientes

Otros temas a tratar son explotación de NNyA, trata de niñas y adolescentes, derechos medioambientales, el tratamiento de los derechos de NNyA en los medios de comunicación, derechos de los NNyA con discapacidad, derechos del colectivo de niños LGBTI y responsabilidad social en el sector empresarial en relación con los derechos de los NNyA.