

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

### **Plan de Trabajo de Juan Facundo Hernández<sup>1</sup>.**

#### **Descripción diagnóstica de la situación de la niñez y la adolescencia. Identificación de las principales problemáticas que deben ser abordadas desde las políticas públicas<sup>2</sup>:**

Las características principales de la situación de la niñez son: falta de centralidad de la cuestión infantil en la agenda de políticas públicas desde una perspectiva de derechos, disparidades regionales en el acceso a los derechos, diferentes criterios de abordajes de atención de casos, falta de información o de acceso a la misma, déficits de planificación, seguimiento y evaluación de las políticas públicas, precarización de trabajadores del sistema de protección, falta de políticas de fortalecimiento familiar asequibles, escasos espacios de participación protagónica infantil y una visión criminalizadora de la infancia de los medios de comunicación. Todos estos temas, y muchos más están claramente expresados en las últimas observaciones del Comité de Derechos del Niño de las Naciones Unidas -en adelante el Comité- al Estado argentino, que constituyen la agenda pendiente las políticas públicas.

1. **Medidas generales de aplicación de los derechos<sup>3</sup>:** Tanto en sus observaciones finales del año 2002, 2010 y 2018 el Comité 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 con certeza los efectos reales 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 del 1er 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.

---

<sup>1</sup> Nos proponemos integrar a esta propuesta los planes de trabajo de otros candidatos/as.

<sup>2</sup> Fuentes: Estado de situación de la niñez y la adolescencia en Argentina. Unicef 2016, Informe del Colectivo de Derechos de Inf. y Adoles. y de Infancia en Deuda al Comité de DDNN de NUU. 2018, entre otros. Observaciones de Comité de los DDNN de NNUU 2002,2010 y 2018.

<sup>3</sup> Para la realización del diagnóstico se utiliza el criterio adoptado por el Comité para la presentación de los informes cfr art 44 de la CDN.

Según el Barómetro de la Deuda Social de la Infancia que elabora la UCA, unos 8,2 millones de NNyA viven en hogares con distintos grados de pobreza lo que representa el 62,5% de los chicos menores de 18 años. Si bien la AUH registra una importante cobertura, aún hay alrededor de 1 millón y medio de NNyA de familias vulnerables no cubiertas por esta transferencia que a su vez necesita determinados ajustes en su implementación. **Aplicación de la legislación:** La ley 26.061 diseña una estructura institucional en los niveles federal, nacional, provincial y municipal, creando un Sistema de Protección Integral de Derechos (en adelante SPI o SPD). Cada provincia organiza su propio sistema en el marco de nuestra organización federal. Si bien casi todas las provincias cuentan con una ley de protección<sup>4</sup>, varias de estas normas no están reglamentadas lo que impacta en la implementación del sistema. Hay pocas instancias de coordinación del SPI, nos referimos a los Consejos Provinciales de Niñez, y más pocos aún incorporan la participación de NNyA. Los servicios locales, donde existen, están desbordados por la urgencia y la demanda. La institucionalidad existente presenta ciertos déficits que restringen el acceso al sistema y afectan la calidad del servicio. No tenemos un Plan de Acción en materia de infancia, lo más parecido, el Plan de DDHH no abunda en estas cuestiones. **2. Principios generales:** No discriminación a) NNyA migrantes, problemas de reunificación familiar con la aplicación del Decreto 70/2017 b) NNyA indígenas: vulneraciones de derechos en relación a salud, educación, medio ambiente, discriminación y violencia policial. **3. Derechos y libertades civiles:** a) NNyA indocumentados: se estima en 170.000 los NNyA sin DNI que no fueron inscriptos al nacer. El Programa “Garantizar tu identidad” de la Prov. de Buenos Aires es una buena práctica a desarrollar. b) Violencia policial: Muchos NNyA de barrios populares enfrentan a diario la violencia y el abuso por parte de las fuerzas de seguridad, amparadas en contravenciones/códigos de faltas c) Tortura y malos tratos: investigaciones dan cuenta de malos tratos hacia adolescentes en contextos de encierro. **4. Entorno familiar y otros tipos de tutela** a) NNyA sin cuidados familiares. En marzo de 2014 UNICEF y la SENNAF identificaron a 9219 NNyA sin cuidados parentales. Antes de separar a los chicos de su núcleo familiar primero deben

---

<sup>4</sup> A nivel nacional sólo las provincias de Formosa y San Luis carecen de una norma específica

agotarse todas las medidas de protección (art 33 ley 26061) disponibles, antes de tomar una medida excepcional<sup>5</sup>. Ello implica fortalecer a la familia con asistencia material y profesional, entre otros recursos, sin embargo las estrategias de evitar la institucionalización fallan por inexistencia de esos recursos, o porque los mismos no están disponibles. b) NNyA con referentes adultos privados de libertad. Hay alrededor de 140.000 en nuestro país, el 3,8% de los niños/as y adolescentes entre 0 y 17 años residen en hogares en los que algún adulto estuvo o está privado de su libertad. **5. Salud básica y bienestar**

a) Mortalidad Infantil y Mortalidad Adolescente. De acuerdo a los ODM, en 2015, se debería haber alcanzado una tasa de MI de menos de 8,5 defunciones cada 1.000 nacidos vivos (que se mantiene en las metas en los ODS 2030) y de 9,9 defunciones por cada mil nacidos vivos en menores de 5 años. Sin embargo, la TMI nacional fue de 10,6 con importantes desigualdades regionales. La TM en adolescentes de 10 a 19 años es de 5,4 defunciones por cada 10 mil adolescentes con un aumento importante de los suicidios b) Derechos sexuales y reproductivos de los NNA: No obstante la existencia de programas y leyes nacionales subsisten los problemas de índole estructural, por lo cual la meta de los ODM no fue alcanzada, que se agrava considerando la alta tasa de embarazo no intencional en las adolescentes. El 50% de las muertes por embarazo terminado en aborto correspondió a mujeres de 15 a 29 años c) Aborto no punible: Pasados seis años del fallo F.A.L., el cumplimiento es dispar en todo el país: 9 jurisdicciones no cuentan con protocolos (entre ellas el Estado Nacional), 8 regulan los permisos con exigencias que pueden dificultar el acceso a los abortos no punibles, 8 poseen protocolos que se corresponden, en buena medida, con lo dispuesto por la Corte d) Acceso a la salud de adolescentes en situación de consumo problemático: Pocos avances en la adecuación normativa y de prácticas en consonancia con la ley de salud mental nacional, sólo 4 provincias crearon los organismos de control de las internaciones involuntarias<sup>6</sup>. La ley de Estupefacientes 23737, mantiene la criminalización y estigmatización. Otros temas prioritarios son la contaminación del medio ambiente, por ejemplo la Cuenca Matanza Riachuelo y el uso de

---

<sup>5</sup> Aquella que implica la separación de su medio familiar

<sup>6</sup> Secretaria Ejecutiva del Órgano de Revisión de Salud Mental. Informes de gestión del Órgano de Revisión. Informe de gestión 2015.

agrotóxicos. **6. Educación.** Los esfuerzos realizados en las últimas décadas han logrado mejoras en los niveles de escolarización, pero no han sido suficientes para garantizar el pleno ejercicio del derecho a la educación de todos los NNyA. Aún se observan brechas sociales y territoriales en términos de acceso y trayectorias educativas a lo largo del país. Brechas prioritarias son: a) Inequidades en el acceso a las salas de 3 y 4 años del nivel inicial. Alrededor del 60% de los niños y niñas de 3 años y el 30% de 4 años no asisten a un establecimiento de nivel inicial, b) Inequidades en las trayectorias de los alumnos, especialmente en el nivel secundario. El abandono y el rezago escolar son dos fenómenos críticos. c) Inequidades en la calidad de los aprendizajes en todos los niveles educativos. El nivel socioeconómico es la variable más asociada con los resultados en las pruebas estandarizadas.

Educación y NNyA con discapacidad. Existen 124.829 NNyA con discapacidad que asisten a escuelas especiales y no a escuelas comunes, mientras que los datos oficiales consignan que es 68.007 la cantidad de NNyA con discapacidad que asisten a escuelas comunes en calidad de integrados, lo que evidencia que la mayoría son excluidos del sistema común y segregados en escuelas de educación especial.

**7. Medidas especiales de protección:** a) NNyA víctimas de abuso sexual y violencia. Según la OMS 1 de cada 5 niñas y uno de cada 13 niños sufren abuso sexual antes de los 18 años, sin embargo el abuso es un delito silenciado. Los NNyA víctimas de violencia y/o abuso sexual intrafamiliar, enfrentan graves obstáculos en el acceso a la justicia, ya sea en los procesos penales de identificación de responsabilidades o en la necesidad de medidas de protección. El Poder Judicial evidencia, en muchos casos, una mirada cargada de prejuicios que desvalorizan el testimonio infantil. Falso síndrome SAP b) Administración de la Justicia Penal Juvenil: Falta de una legislación penal acorde a la CDN. En este sentido, tanto la CSJN (Causas G. Mendez y Maldonado) como la Corte IDH (Causas Bulacio 2003 y Mendoza 2013) obligaron al Estado a modificar dicho régimen penal propio de la situación irregular, donde un adolescente puede ser privado de libertad, sin garantías jurídicas, y en peores condiciones que un adulto. La nueva legislación no debería poner una edad menor a los 16 años en virtud de los compromisos internacionales asumidos por el país, que prohíben dicha regresividad. No obstante, con la legislación actual se priva de libertad a niños menores de 16

años, que deberían ser abordador por el SPI, fomentando su responsabilidad subjetiva, sin privación de libertad<sup>7</sup>. Por otro lado, la mayoría de las provincias no cuentan con legislaciones procesales adecuadas a la CDN, lo que dificulta el cumplimiento de la especialización, y la prevalencia de medidas no privativas de libertad. Se debería contar con un sistema de información nacional sobre NNyA en conflicto con la ley penal para poder dimensionar el fenómeno y diseñar políticas públicas acordes. Una muy buena experiencia a replicar es el funcionamiento de la justicia penal juvenil en la CABA respecto a los delitos transferidos.

1. **Propuesta de estructura orgánica que debe establecerse para el funcionamiento de la Defensoría.** La ley 26061 establece que la Defensoría tiene funciones de protección y promoción. Por lo tanto, la estructura propuesta es la siguiente

1. **Defensor. Secretaría General.** Función: Coordinación, área legal y técnica, asuntos institucionales, administración, prensa, comunicación, redes sociales, vínculo con el parlamento. Coordinación de contenidos y producción de información. Cooperación Internacional: Alianzas estratégicas con consorcios y coaliciones de apoyo y cooperación técnica. Se evaluará dividir la secretaría en un área de Gestión y otra de Administración. Programa informático de apoyo a la gestión.

2. **Defensor Adjunto de Protección de DDNN. Áreas de incumbencias**

Área de casos: a) equipo de atención de casos individuales, b) equipo de casos colectivos/litigio estratégico/identificación de grupos vulnerables, conforme artículo 58 ley 26061.

2 **Defensor Adjunto de Promoción de DDNN. Áreas de incumbencias**

a) Área de monitoreo en el cumplimiento de los derechos. b) Área de Participación: de la Sociedad Civil y de NNyA c) Área de programas (Ver punto 3)

Método de selección de los integrantes de la Defensoría: Se propone comenzar con funcionarios y empleados con amplia experiencia e idoneidad. En el medio término de la gestión se someterán las áreas de incumbencia a concurso

---

<sup>7</sup> Al respecto ver "Estrategias y recomendaciones para el abordaje preventivo con adolescentes no punibles" UNICEF 2017

público de oposición y antecedentes, con participación de la comisión bicameral. Se propone considerar junto a la comisión bicameral la factibilidad y pertinencia de la instalación de delegaciones de la Defensoría por regiones.

**3. Definición de los roles y funciones del/de la Defensor/a en relación a los siguientes puntos<sup>8</sup>:** Plan sujeto a planificación estratégica participativa en el inicio de la gestión, con participación de NNyA.

**a. Promoción y protección de derechos.** Programas a desarrollar en las áreas de incumbencia:

**1-Confección del Mapa de Planes Nacionales de Acción<sup>9</sup>,** tanto de aquellos que surgen en la legislación nacional, como de compromisos internacionales. Identificación de actores responsables en la confección y del monitoreo de los mismos. **2-Adecuación legislativa:** Cooperación con autoridades provinciales que no la hayan adecuado su legislación a) de Protección Integral de Derechos (con un correcto andamiaje institucional) y b) procesal penal juvenil, implementado mecanismos de justicia restaurativa. **3-Monitoreo en la implementación de los derechos:** a) Impulso a la creación del Sistema Integrado de Indicadores de Derechos de NNyA, haciendo eje en el monitoreo de los Sistemas de Protección de Derechos. Convocatoria al sector académico especializado b) Articulación institucional con los Observatorios apoyados por Unicef, iniciativa que nos permite contar con información clave c) Banco de Buenas Prácticas de Promoción y Protección de la Infancia. Facilitar la réplica de las experiencias seleccionadas. **4-Controlar a los que controlan:** Visualizar a los organismos de control. Impulso de un Código de Conducta de los organismos de control vinculados a los espacios donde participen NNyA no acompañados. Criterios: transparencia y publicidad de la información. Identificación de zonas grises o vacantes. Ejemplo: medios de comunicación, locales nocturnos, viajes de egresados, pensiones de clubes, transporte escolar, navegación en internet, etc. Responsabilidad Social Empresaria. **5-Grupo de trabajo parlamentario de la OG 19,** integrada por: Comisión de Familia de ambas cámaras, Bicameral del Defensor, junto a la Oficina de

---

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

<sup>9</sup> De Infancia, de Salud Mental, de Trata, de Prevención y Asistencia de erradicación de la violencia, Estudio de Violencia contra los Niños, ODS (metas de infancia), entre otros.

Presupuesto del Congreso, sociedad civil, el Ministerio de Economía y NNyA. Funciones: Promover un ciclo presupuestario en lo atinente al gasto público social de infancia en los términos de la OG19 en las 3 etapas: planeamiento, aprobación y ejecución, asegurando que la información preliminar y las propuestas de presupuesto sean amigables, oportunas y accesibles a NNyA. **6- Informes al Comité de Derechos del Niño** y a otros organismos del Sistema Regional y Universal de protección de los derechos humanos. Compilación y seguimiento de las recomendaciones. **7- Hoja de Ruta Federal y provincial para el cumplimiento de las Observaciones Finales del Comité de Derechos del Niño de las Naciones Unidas.** A nivel Federal con el Consejo Federal de Niñez (y otros Consejos Federales) y la SENNAF, y a nivel provincial con los Consejos Provinciales o donde no haya, con las legislaturas provinciales que quieran adherir. Metodología propuesta: Convocatoria concurrente a los actores clave junto a las Defensorías Provinciales y áreas de infancia provinciales. Metodología participativa para: a) Identificación de responsabilidad en el cumplimiento de las observaciones b) Zonas grises y vacantes c) Nudos críticos o cuellos de botellas d) Amplia participación de la sociedad civil y del poder judicial e) Amplia visibilización f) Participación de Unicef, ACHNUR y Cancillería en función de la responsabilidad internacional del Estado g) Balance de medio término en el cumplimiento junto al Comité de Derechos del Niño de las NNUU en el 2020. **8-Incidencia en políticas públicas nacionales** de NNyA desde el enfoque de derechos. Impulso y monitoreo de campañas comunicacionales y materiales, particularmente dirigidos a la población de NNyA. Impulso a la “Ruta de protección en Internet”: Pornografía Infantil, Grooming, Bullying, etc) **9-Producción de información relevante.**

**b. Actuación frente a casos individuales:** Fácil acceso de los NNyA y una rápida y adecuada recepción y resolución. Esto implica dispositivos presenciales, promoción de redes sociales, uso de nuevas tecnologías (además del teléfono).

**Equipo interdisciplinario de intervención. Perfil:** experiencia en el campo jurisdiccional y extrajurisdiccional en organismos públicos y de la sociedad civil.

Tendrá bajo su responsabilidad la atención y seguimiento de los casos. Elaboración de un procedimiento para atención de casos: Criterios generales.

¿Toma el caso?: A) No. Deriva, orienta y lo sigue. Derivación formal B) Sí, lo toma: ¿De qué casos estamos hablando?: Casos graves de vulneración de derechos y/o no resueltos en la instancia local, que evidencian zonas grises de intervención en el diseño y en la ejecución de una política pública. Riesgo inminente: Celeridad. ¿Requiere o no Abogado del niño/a?

-Estrategia conjunta con actores con facultades en la jurisdicción del caso. Del poder judicial y del poder ejecutivo. Presentación conjunta en casos que sean necesarios.

-Intervención extrajudicial: Acciones progresivas de la Defensoría: Recaba información, investiga, realiza entrevistas, solicita informes, emite recomendaciones, dictámenes, convoca a espacios de diálogo.

-Intervención judicial. Búsqueda de patrocinio local, en caso de ausencia, la Defensoría asume el patrocinio. Acuerdo con la Red Federal de Patrocinio Jurídico Gratuito.

-Programa de abogado del niño/a art. 27: a) Creación del Registro para casos testigos de la defensoría –conf. art 58 ley 26061 b) mapa de implementación de la figura c) capacitación d) acuerdos con contrapartes para su implementación e) impulso a estándares mínimos de actuación, etc.

-Denuncia internacional en caso de corresponder ante el Sistema Interamericano y Universal de Derechos Humanos. Presentación de Amicus.

**c. Actuación frente a casos colectivos:** Se prestará especial atención a la situación de grupos vulnerables de manera proactiva y respetando las autonomías provinciales, pero sin eludir las facultades asignadas por ley al Defensor: Niñez indígena. NNyA privados de libertad (incluyendo aquellos que lo están con sus madres), y sin cuidados parentales. Salud mental. Discapacidad, niñez migrante, indocumentados, diversidad sexual, NNyA víctimas de femicidios, entre los principales. Registro de casos colectivos exitosos de otros actores públicos o de la sociedad civil.



**d. Federalismo. Relación con organismos similares o complementarios a nivel nacional y provincial.** Los principios generales de actuación de la Defensoría serán: complementariedad, coordinación, cooperación y subsidiariedad de manera análoga a lo prescripto por la ley de creación del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura –MNPT-. Las tareas que llevará adelante la Defensoría son de tal magnitud que tornan necesario la articulación con otros actores de similares características en temas complementarios. A nivel nacional: El MNPT, INADI, Defensoría del Pueblo, Defensoría del Público, Defensoría General de la Nación, Ministerio Público Fiscal (niñas/os víctimas), Instituto Nacional de las Mujeres, entre los principales. A nivel provincial: Defensores provinciales (ver aparte), Ministerios Públicos de la Defensa, Tutelares y Fiscales, mecanismos provinciales, órganos de revisión de internacionales, abogados art. 22 de ley de Salud Mental, entre los principales.

**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 de acuerdo a los estándares de independencia e idoneidad previstos en la 26061. Creación del Consejo de Federal de Defensores de DDNN. Planificación de las estrategias de intervención federales.

**f. Participación en la agenda legislativa:** Emitir dictámenes de todo proyecto vinculado a la infancia. Proponer propuesta de reformas legislativas en áreas vacantes. Impulsar la participación de NNyA en la agenda.

**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 de NNyA:** Creación del Consejo Consultivo de la Defensoría, también por medios digitales. Participación en la planificación de tareas de la Defensoría. Impulsar la participación de la sociedad civil en las hojas de ruta para el cumplimiento de las observaciones a nivel federal y provincial y en otros

programas propuestos. Impulsar la participación de la sociedad civil en la SENNAF y en el Consejo Federal conforme ley 26061.

**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:** Existe una preocupación regional sobre el fortalecimiento del SPD, de esta manera tanto la CIDH<sup>10</sup> como distintas agencias internacionales, entre ellas Unicef<sup>11</sup> hacen énfasis en la supervisión y monitoreo del SPD. También existen otras herramientas de la sociedad civil<sup>12</sup> y de la Defensoría del Pueblo<sup>13</sup>. Nos proponemos integrar estas propuestas, poniendo foco en el monitoreo del funcionamiento de los sistemas desde la Defensoría y en articulación con la autoridad de aplicación del futuro Sistema Integrado de Indicadores, ya que como señala la CIDH *“El sistema de medición, monitoreo y evaluación debe funcionar estrechamente vinculado con el sistema de información”*.<sup>14</sup> Impulso a la incorporación de estándares de derechos humanos en el monitoreo de alojamiento de NNyA privados de libertad o de cuidado alternativo. Especial interés en las políticas y dispositivos de fortalecimiento familiar.

**i. Esquemas de participación de niñas, niños y adolescentes en el despliegue de las iniciativas propuestas:** La participación es un proceso a construir, requiere que el Estado arbitre mecanismos nuevos. Los Consejos Locales previstos en las normativas son los mejores espacios para promoverla. En todas las propuestas mencionadas se incluirá un fuerte protagonismo infantil. Se prevé un fuerte contenido comunicacional para difundir la existencia de la Defensoría y los canales de participación, consultas y denuncias. En el banco de buenas prácticas además de un diagnóstico nacional de espacios permanente de participación, se difundirán experiencias a replicar: “Ciudad de los Niños”, Foros de Niños/as, Consejos Escolares, Parlamentos Infantiles, presupuestos participativos juveniles, etc.

---

<sup>10</sup> Informe *“Hacia la garantía efectiva de los derechos de niñas, niños y adolescentes: Sistemas Nacionales de Protección”*: Aprobado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos el 30 de noviembre de 2017.

<sup>11</sup> Hacia una Medición de los SPI de la Niñez en AL: Herramienta de indicadores. Unicef.

<sup>12</sup> SPD de NNyA en Argentina. Herramienta de monitoreo. Investigación del Colectivo de Derechos. Mapa de seguimiento de la ley 26061. Fundación Sur.

<sup>13</sup> Estudio sobre la Implementación del SPD de NNyA. Defensoría del Pueblo de la Nación.

<sup>14</sup> Pág. 208 Informe CIDH