

Derechos humanos de la niñez y de la adolescencia

En el ámbito de las Defensorías del Pueblo y las Instituciones independientes.



Institución Nacional de
Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo

Derechos humanos de la niñez y de la adolescencia

En el ámbito de las Defensorías del Pueblo
y las Instituciones independientes.

Defensoría de Niñas, Niños y Adolescentes de Santa Fe. Argentina
Analía Colombo (Defensora)

Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo. Uruguay
María Josefina Plá Regules (Presidenta)
Mariana Blengio Valdés
Juan Faroppa Fontana
Mariana Mota Cutinella
Wilder Tayler Souto

Equipo de Desarrollo de Contenidos

Defensoría de Niñas, Niños y Adolescentes de Santa Fe, Argentina

Yamila Frison, Rodolfo Succar

Integrantes del Equipo de Referencia Temático (ERT) de Infancia y adolescencia de la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo, Uruguay

Mariana Durán, Gianina Podestá, Soledad Pérez, Luciana Oholeguy, Milka Pérez Masares

Responsable a cargo del estudio, sistematización y redacción

Yamila Frison

Asistencia técnica

Maia Giancarelli

Coordinación General

Rodolfo Succar - Milka Pérez Masares

Edición, diseño y diagramación digital 1ª edición - Esteban Goicoechea

Diseño y diagramación 2ª edición - Taller de Comunicación

Este documento contó con el apoyo de la Cooperación Alemana, implementada por la GIZ, a través del Proyecto de Fortalecimiento de la Federación Iberoamericana del Ombudsman (PROFIO-GIZ).
Julia Unger, Directora PROFIO-GIZ. Nadezhda Vásquez Cucho, Asesora en Derechos Humanos PROFIO-GIZ

Se autoriza la reproducción total o parcial de esta publicación siempre que se cite la fuente.

© Federación Iberoamericana del Ombudsman / www.portalfio.org

© Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH

a través del Proyecto de Fortalecimiento de la Federación Iberoamericana del Ombudsman,

ejecutado por encargo del Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo de Alemania – BMZ / www.pro fio.info

Derechos humanos de la niñez y de la adolescencia.

En el ámbito de las Defensorías del Pueblo y las Instituciones independientes.

2ª ed.- Montevideo: Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo, Uruguay, noviembre de 2018.

ISBN versión impresa: 978-9974-8689-1-5

ISBN versión digital: 978-9974-8689-2-2

Contenido

Introducción. Compartir experiencias para toda la red	9
Construcción social de la niñez y paradigma de protección integral	15
El rol de las Defensorías del Pueblo y las Instituciones nacionales y subnacionales independientes en la defensa de los derechos humanos de la niñez y la adolescencia	21
Escucha y atención de las situaciones de vulnerabilidad que involucran a niñas, niños y adolescentes	25
Monitoreo de derechos	39
Promoción de derechos e incidencia	57
Bibliografía	69

Prólogos

“Derechos humanos de la niñez y la adolescencia. En el ámbito de las Defensorías del Pueblo y las Instituciones independientes” es una publicación con aportes y propuestas para que este enfoque sea cada vez más una política colectiva priorizada en FIO.

El texto se organiza en ejes que contribuyen a pensar y crear, considerando el rol del ombudsman y las múltiples experiencias de ser niñas, niños o adolescentes en cada contexto y en cada país.

Atención y escucha, monitoreo de derechos, promoción e incidencia, son las áreas y equipos en los que podrían desarrollarse los procesos de trabajo bajo el paradigma de la protección integral.

Aquí se comparten los esquemas de trabajo de dos organismos de derechos humanos que integran la Red de Niñez y Adolescencia de FIO. Uno es de escala subnacional y es específico en infancias y juventudes, y el otro es nacional y tiene dentro de su estructura un área especializada en niñez. Del primero, Defensoría de Niñas, Niños y Adolescentes de la Provincia de Santa Fe-Argen-

tina, se ha tomado para este texto su organización por áreas (Atención Integral, Monitoreo de Derechos, Promoción e Incidencia), sus enfoques y líneas de desarrollo. Sobre el segundo, Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo de Uruguay, se recogió la metodología y la experiencia para el monitoreo y la recepción de denuncias. Y, por supuesto, los cruces, enriquecimientos, ampliaciones y profundizaciones que posibilitaron la vinculación entre ambos.

Te invitamos a que la leas, a llenarla de anotaciones, ideas, imágenes. Esperamos que estas palabras inviten a oír las voces de quienes sí tienen voz. Que en tu lugar cada propuesta crezca, se mejore, se vivencie. Que lo escrito vuele y se invente un nuevo lugar. Porque, tal vez, para crear una cultura *niñxcéntrica* necesitemos más miradas poéticas.

Analia Colombo

Coordinadora de la Red de Niñez
y Adolescencia de la FIO

La Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo de Uruguay (INDDHH) definió en el año 2014 formar parte de la Red de Niñez y Adolescencia (Red NyA) de la Federación Iberoamérica de Ombudsman (FIO). Considerando de relevancia priorizar proyectos de trabajo con Defensorías Regionales;¹ en mayo del año 2017, en el marco de la FIO y con el apoyo de la Cooperación Alemana-GIZ, se firma un convenio de mutua colaboración entre la Defensoría de Niñas, Niños y Adolescentes de Santa Fe-Argentina (DNNyA) y la INDDHH de Uruguay.

Este documento es el resultado de un esfuerzo entre ambas instituciones para desarrollar identidades con sus particularidades y evidenciar semejanzas que en definitiva coadyuven en el desarrollo de herramientas y procesos que permitan fortalecer la protección y defensa de los derechos de niñas, niños y adolescentes. No se propone ser un texto o un manual de capacitación sino una forma de aportar al fortalecimiento de instituciones de protección y promoción de derechos humanos a tra-

vés del intercambio de experiencias y la capacitación de sus equipos en la temática.

Este trabajo fue presentado en marzo de 2018 en la Asamblea anual de la Red de N y A, en Panamá. Posteriormente, durante el Encuentro de la Red de setiembre, se abordaron los temas propuestos por la publicación y se establecieron compromisos de trabajo para darle difusión en cada institución.

La INDDHH realiza esta segunda edición para dar continuidad a las actividades planificadas y consensuadas con la Red Iberoamericana.

Es nuestro interés apoyar la continuidad del trabajo realizado, en el entendido de que contribuye a un mayor conocimiento y difusión de los derechos de niñas, niños y adolescentes y al intercambio de buenas prácticas llevadas a cabo en las diferentes Instituciones de Derechos Humanos.

María Josefina Plá Regules

Presidenta

Institución Nacional de Derechos Humanos
y Defensoría del Pueblo

1 La Red se organiza a través de distintas regiones, donde la INDDHH Uruguay ejerce la representación de la región Sur desde marzo de 2018



1 Introducción.

Compartir experiencias para toda la red

Desde hace años la Convención de los Derechos del Niño interpela a los organismos de derechos humanos a trabajar con mayor especificidad y especialidad en la población de niñas, niños y adolescentes. Y es sabido que la adhesión, la ratificación y la sanción de leyes son un valioso inicio que abre todo un camino a recorrer.

Cómo hacerlo, cómo lograr que este enfoque sea transversal al hacer institucional y se plasme en todas sus prácticas, cómo dar materialidad a las legislaciones, cómo hacer del interés superior del niño un procedimiento de actuación, cómo aportar a la construcción de una cultura que ponga en el centro a las infancias y juventudes. Todas ellas son algunas de las inquietudes y desafíos con los que se encuentran las y los trabajadores, autoridades y referentes del campo de la niñez y la adolescencia.

Se dice que la inquietud moviliza, impulsa a buscar, crear, innovar y —fundamentalmente— a reunirse con otras y otros. Porque en esos encuentros las ideas y experiencias se comparten, se potencian, crecen y se multiplican.

Esta publicación nace con esa fuerza, en un ciclo de

intercambios que ha enriquecido a la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo de Uruguay y a la Defensoría Provincial de Niñas, Niños y Adolescentes de Santa Fe; a partir de un convenio firmado por ambos organismos, con el apoyo y cooperación de GIZ en el marco de PROFIO para la Red de Niñez y Adolescencia. Durante este proyecto de fortalecimiento mutuo se pensó que la sistematización de las herramientas de trabajo, con los aportes que se brindaron entre sí, podía ponerse a disposición de otros organismos. Se espera que ella pueda ser leída en sus vaivenes, en su intención de ser horizonte de trabajo, en sus dificultades y contradicciones; porque para las instituciones que forman parte de la creación de este texto también sus aportes son procesos en construcción constante. Nada está dado de una vez y para siempre.

Dentro de este acuerdo, se elaboraron las siguientes recomendaciones que pueden ser de utilidad para aquellos organismos que —dentro de la Red— se encuentran en el proceso de incorporar y profundizar el enfoque de derechos humanos de la niñez y la adolescencia.

Recomendaciones para explicitar y profundizar la incorporación del enfoque de derechos humanos de la niñez y la adolescencia en la tarea de las Defensorías del Pueblo y las Instituciones independientes:

- 1- Revisar el marco jurídico específico: enfoque de derechos, legislación específica nacional e internacional. Posicionamiento desde el paradigma de la protección integral de niñas, niños y adolescentes.
- 2- Indagar en la construcción social de la niñez en cada país y en cada ámbito, lo que subyace en lo simbólico, en lo institucional. Considerar por qué las niñas, niños y adolescentes han sido y muchas veces son una población “sin voz”. Reconocer su lugar social y atender a las especificidades.
- 3- Visibilizar la agenda de niñez y adolescencia, la inclusión en el plan estratégico y el presupuesto.
- 4- Plantear una estrategia institucional de abordaje de la temática “del caso al tema”; esto implica, partiendo de las situaciones demandadas, analizar la temática involucrada, monitorear la situación, pensar formas de incidencia política, líneas y de promoción a partir de ella.
- 5- Realizar un protocolo específico para la atención integral de situaciones de niñas, niños y adolescentes.
- 6- Generar espacios inclusivos: espacios físicos amigables y accesibilidad para que puedan realizar consultas o denuncias a distancia vía web.
- 7- Pensar en clave de niñas, niños y adolescentes a la hora de realizar las entrevistas, recomendaciones e informes temáticos.
- 8- Capacitarse específicamente para el abordaje directo de niñas, niños y adolescentes.
- 9- Identificar y promover la inversión social en niñez y adolescencia.
- 10- Identificar, promover y acompañar políticas públicas para las infancias y juventudes y formas en que el organismo pueda participar en ello.

Entonces, aquí va este texto en esa clave, a modo de aportes y propuestas para que la protección y promoción de los derechos de las niñas, niños y adolescentes sea cada vez más una política colectiva priorizada en la Federación Iberoamericana del Ombudsman (FIO). Este es uno de los grandes objetivos por los que se ha conformado la Red de Niñez y Adolescencia, y por el cual la Red continuará creando y coordinando iniciativas de este tipo.

La **Federación Iberoamericana de Ombudsman (FIO)** es la agrupación que, constituida en Cartagena de Indias (Colombia) en 1995, reúne a defensores del pueblo, procuradores, proveedores, raonadores (razonador), comisionados y presidentes de comisiones públicas de derechos humanos de los países iberoamericanos de los ámbitos nacional, estatal, regional, autonómico o provincial. Creada hace 20 años, reúne hoy a más de 75 defensores del pueblo, procuradores, proveedores, presidentes de comisiones nacionales o estatales de DDHH de 20 países iberoamericanos para brindar un foro para la cooperación, el intercambio de experiencias y la promoción, difusión y fortalecimiento de la institución del Ombudsman.

Según lo establece el Estatuto de la FIO, esta podrá crear redes de trabajo temáticas con el fin de potenciar y optimizar la realización de sus actividades y la consecución de sus objetivos. En este marco, se aprobó durante el XII Congreso Anual de la Federación Iberoamericana de Ombudsman (FIO) en el mes de noviembre de 2007 la “Declaración de Lima”, a través de la cual se acordó

la creación de una Red Iberoamericana de Defensa de los Derechos de la Niñez y Adolescencia conformada por todas las instancias de niñez y adolescencia existentes al interior de las Defensorías del Pueblo de Iberoamérica. Durante los años siguientes, se generaron encuentros y distintas instancias de trabajo con el objetivo de concretar la conformación de la Red, cuya creación fue aprobada definitivamente el 25 de noviembre de 2011 en el XVI Congreso y Asamblea de la Federación Iberoamericana del Ombudsman, realizado en Buenos Aires, Argentina.

El rol de la **Red de Niñez y Adolescencia** es promover la perspectiva de derechos de niñez y adolescencia en el quehacer de las Defensorías. Para ello tiene como objetivo trabajar articulada y coordinadamente con el fin de contribuir a proteger y promover los derechos de niñas, niños y adolescentes en temas de interés común y, de manera específica, fortalecer la institucionalidad de protección a la niñez y la adolescencia dentro de los Ombudsman que integran la FIO.

La **Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo de Uruguay** (en adelante INDDHH) tiene por cometido la defensa, promoción y protección en toda su extensión de los derechos humanos reconocidos por la Constitución y el derecho internacional. Está presidida por un órgano colegiado integrado por cinco miembros electos por Asamblea General del Poder Legislativo, de una lista de postulantes propuesta por las organizaciones sociales. Dicho Consejo expresa la representación pluralista de las fuerzas sociales interesadas en la promoción y protección de los derechos

humanos, conforme a los principios de equidad de género y no discriminación.

La INDDHH fue creada por la Ley 18.446 en 2008 y sus miembros fueron electos en 2012. A partir de diciembre de 2016 funciona en un espacio emblemático —asignado especialmente por el Poder Legislativo—, se trata de en un sitio de memoria de lo que fuera un centro clandestino de detención y torturas durante el período del terrorismo de Estado. Para el cumplimiento de las tareas que la ley le confiere, se dispuso la creación y funcionamiento de distintas áreas de trabajo: Denuncias e Investigación; Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura; Educación y Estudios; Comunicaciones y Relaciones Institucionales; Administración y Finanzas; Asesoría Jurídica; Biblioteca y Apoyo Informático. A su vez, se desarrollan equipos de trabajo temáticos enfocados a diversos grupos de derechos: Étnico Racial, Infancia y Adolescencia, Memoria, Género, Discapacidad y Salud Mental.

El Consejo Directivo de la INDDHH se reúne en régimen de sesiones ordinarias en forma semanal. También está facultado para convocar a sesiones extraordinarias y públicas de la INDDHH, denominadas Asambleas Nacionales de Derechos Humanos, al menos una vez al año. Tales asambleas convocan a organizaciones sociales registradas en la INDDHH para aportar a la agenda de derechos humanos que se trabaja en forma institucional.

La figura de la **Defensoría Provincial de Niñas, Niños y Adolescentes de Santa Fe** surge en 2009, mediante la Ley Provincial de Promoción y Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes N° 12.967.

En 2012 se designa a la primera defensora, quien asume sus funciones ante la Asamblea Legislativa y debe velar por los derechos consagrados en la Constitución Nacional, la Convención de los Derechos del Niño, las leyes nacionales y provinciales, y el resto del ordenamiento jurídico. Así, se constituye el organismo.

Es una de las primeras instituciones de Argentina con competencia específica en niñez y adolescencia dentro del Poder Legislativo. Se desempeña en el ámbito de la Defensoría del Pueblo de la Provincia de Santa Fe con funciones establecidas por la Ley Provincial N° 12.967.

Tiene a su cargo la supervisión y auditoría de la aplicación del Sistema de Protección Integral, y la defensa, protección y promoción de los derechos humanos de las infancias y juventudes. Su organización del trabajo busca enriquecer, fortalecer y profundizar las herramientas defensoriales. Recibe y da seguimiento a consultas, reclamos, inquietudes y pedidos de asesoramiento que acerca la población u otras instituciones.

Junto a UNICEF Argentina creó el Observatorio de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia de Santa Fe y desde allí lleva adelante el relevamiento y monitoreo a las instituciones de acogimiento de niñas, niños y adolescentes que deben ser separados de sus centros de cida, a los espacios de privación de libertad bajo la órbita de Justicia Penal Juvenil, a la inversión social, a los medios de comunicación y al estado de derechos en la provincia.

No solo tiene el objetivo de incidir realmente en las políticas públicas de la niñez y la adolescencia, sino también promover derechos, garantizar su restitución,

ordenar prácticas y realizar aportes en la defensa de los derechos humanos. Por una cultura que escuche y tenga en cuenta las voces de las niñas, niños y adolescentes, respete sus tiempos y se centre en su interés superior.

El proyecto **PROFIO** es un acuerdo entre la Cooperación Alemana y la FIO, implementado por la Agencia GIZ. Tiene por objetivo promover la cooperación y el intercambio de información entre las Defensorías del Pueblo / Ombudsman, fortaleciendo de este modo no solo a los organismos que integran la FIO sino también a la propia FIO. Se implementa con un enfoque multinivel y de manera transversal trabaja el desarrollo de capacidades, la gestión de conocimientos y el fortalecimiento institucional.

Tanto la generación de instancias de reciprocidad entre Uruguay y Santa Fe como esta publicación se enmarcan en los objetivos de desarrollo de PROFIO para la Red de Niñez y Adolescencia.



2 Construcción social de la niñez y paradigma de protección integral

La niñez y la adolescencia tienen historias. No siempre las niñas, niños y adolescentes han llevado las significaciones sociales que actualmente se les otorgan. Pero lo que sí ha sido un rasgo sostenido a lo largo del tiempo es que siempre fueron definidos y considerados desde las miradas de los adultos y sus formas de ver el mundo.

En Occidente, la representación de la niñez comienza en la Modernidad. Hasta entonces la vida cotidiana de las niñas y los niños no se diferenciaba de la de los adultos. A medida que se consolida el sistema capitalista y se conforman los Estados-nación, la familia, la escuela y el Estado serán las instituciones que comiencen a definir a la niñez y la adolescencia, escindiendo el ámbito público del privado.

Poco a poco las infancias pasaron de la invisibilidad y no reconocimiento a ser consideradas desde el paradigma tutelar o de la situación irregular. Es decir, como objetos de cuidados y tutela. Esta Doctrina de la Situación Irregular se caracterizó por la ausencia de políticas públicas enfocadas en niñez y adolescencia. Las intervenciones del Estado eran aisladas y se basaban en cubrir necesidades, no en garantizar derechos. Desde este enfoque se judicializaban la mayoría de las situaciones de vulnerabilidad, ya que se depositaba en la figura del juez la potestad para decidir sobre las cuestiones que

involucraban a niñas, niños y adolescentes, en una ambigüedad que no separaba lo penal de lo social ni de lo familiar.

Si bien es posible revisar en la historia mundial los documentos y los hechos relevantes en el reconocimiento de los derechos humanos de la niñez y la adolescencia, muchos años han pasado para que lo expresado en el plano de la enunciación se manifieste en el campo de las prácticas. Los organismos internacionales fueron instituyéndose como un terreno legítimo donde construir políticamente sentidos, donde delimitar las fronteras de lo inadmisibles e intolerables para el trato de las personas. Han sido y son referentes importantes en la tarea de visibilizar que las niñas y niños no solo no debían ser considerados como adultos en potencia, sino tampoco como objetos de tutela. Porque en esas definiciones se escamotea una significación vital, que es el respeto a su humanidad. En un modo de organización social donde las voces de las y los niños y jóvenes no tienen canales de expresión, donde no circulan, no son oídas ni tenidas en cuenta, la palabra dicha por los organismos internacionales es una de las principales herramientas para su defensa como sujetos de derechos. Con mucho más peso y fuerza cuando en el contexto global algunas personas degradan la dignidad humana de otras.

Años después de la Primera Guerra Mundial, la Declaración de Ginebra (formulada en 1923 por la Alianza Internacional Save The Children¹) fue adoptada en 1924 por la Sociedad de Naciones (antecedente de la Organización de las Naciones Unidas). Con ella se señala mundialmente la importancia del derecho a la protección especial de las y los niños como consecuencia de enfermedades, abandono o desastres, el derecho al bienestar y desarrollo en condiciones normales y a la protección contra la explotación. Es la primera declaración internacional que puso énfasis en el deber y responsabilidad de los adultos de asegurar protección a la niñez. Sin embargo, no fue de cumplimiento obligatorio para todos los Estados. Se trató de un documento organizado en diez principios, que enunciaba los derechos de las niñas y niños a la protección especial, desarrollo, salud, educación, identidad, nacionalidad, no discriminación. Por primera vez se menciona la responsabilidad de la sociedad y de la Administración Pública para garantizar el cumplimiento de los derechos de las niñas, niños y adolescentes. Esta declaración, que expresa el origen del interés superior del niño como principio rector, fue reconocida en la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, después de la Segunda Guerra Mun-

1 En 1919 fue creada Save The Children Fund, con el objetivo de socorrer a las niñas y niños afectados por la Primera Guerra Mundial, un año más tarde se reorganizó junto a la Union Internationale de Secours aux Enfants (UISE), con el apoyo del Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) para dar lugar a la Alianza Internacional Save The Children. En 1923 esta organización formula la primera Declaración de los Derechos del Niño de la historia, la que será adoptada un año más tarde por la Sociedad de Naciones.

dial. Con la misión de ayudar a niñas y niños víctimas de la Segunda Guerra Mundial —un año antes de hacer pública esta declaración que significó un gran avance para el respeto y la defensa de los derechos humanos— se creó en 1947 el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF). UNICEF adquirió estatus de organización internacional permanente en 1953. Todos estos acontecimientos de relevancia global contribuyeron para que el 20 de noviembre de 1959 la Asamblea General de las Naciones Unidas proclamara la Declaración de los Derechos del Niño, tomando como base la primera Declaración de Ginebra.

Treinta años más tarde, en coincidencia con la recuperación de los gobiernos constitucionales después de períodos de terrorismo de Estado y dictaduras cívico-militares en varios países de Latinoamérica, el 20 de noviembre de 1989 la Asamblea Permanente de las Naciones Unidas sancionó la Convención Internacional de los Derechos del Niño (CIDN). Ha sido el tratado internacional de derechos humanos aprobado más rápidamente en la historia; entró en vigencia el 2 de septiembre de 1990 luego de ser ratificada por 20 países. En la actualidad, cuenta con la firma y ratificación de todos los países del mundo, excepto Estados Unidos que la ha firmado pero no ratificado.

La Convención marca a nivel mundial el inicio del paradigma de la protección integral; esto quiere decir que produce un cambio de enfoque en la agenda de niñez y adolescencia. Establece un marco conceptual, un conjunto normativo, principios filosóficos y criterios políticos desde donde actuar, crear, representar, nombrar,

trabajar por y para las infancias y juventudes. Si bien en términos epistémicos y legales el paradigma tutelar queda así reemplazado, lo cierto es que aún se observan, conocen y registran prácticas e imaginarios tutelares en la mayoría de las sociedades y sus Estados. A pesar de estar por cumplir treinta años de vigencia, en muchos ámbitos se lo sigue nombrando como “nuevo paradigma” y no obstante su tiempo de desarrollo quedan muchas cuestiones pendientes en términos culturales y aún más desafíos para los Estados.

La adecuación de la Convención a la legislación nacional y a las políticas de infancias y juventudes difiere en cada país. Lo que es posible expresar como factor común es que las sanciones de leyes nacionales de promoción y protección integral de los derechos humanos de la niñez y la adolescencia buscan plasmar, anclar y manifestar en lo local los principios globales emanados de la Convención. La distancia entre un Estado que reconoce y ratifica los derechos de su población más joven y un Estado que sanciona leyes y crea instituciones específicas para tal fin consiste en cuán relevante es su determinación para garantizar el efectivo cumplimiento de los mismos. El reconocimiento de las niñas, niños y adolescentes como sujetos de derechos en la legislación internacional y nacional constituye el primer paso en la construcción de un sistema estatal que exprese el paradigma de la protección y promoción de los derechos humanos. La sanción de la Convención de los Derechos del Niño marca el inicio de un camino a recorrer.

Una de las transformaciones institucionales más significativas que implica el cambio de paradigma es el

corrimiento de los juzgados de menores para dar lugar a la responsabilidad de todos los efectores del Estado —desde una escuela o centro de salud— que conforman al Sistema de Protección Integral. Y en el campo social y simbólico **instituye a las niñas, niños y adolescentes como sujetos de derechos, que deben ser escuchados y tenidas en cuenta sus opiniones en las decisiones que las y los involucren.**

Es importante destacar los avances que comprenden la sanción de estas legislaciones, sin por ello perder de vista los desafíos que la implementación del paradigma implica. Estos desafíos pueden leerse tanto a nivel de la institucionalidad requerida para diseñar, implementar y evaluar políticas públicas con enfoque de derechos, como también las transformaciones culturales, sociales y simbólicas que interpela el paradigma de promoción y protección integral. Esto significa no solo el desarrollo de una ciudadanía formal, sino y sobre todo, **el rol del Estado** en la promoción de una ciudadanía sustantiva en una democracia material. Una política con enfoque de derechos no puede ser implementada por unas instituciones que contradicen su sustrato normativo. **El enfoque de derechos se sostiene sobre los principios de universalidad, no discriminación e igualdad, exigibilidad, participación e integralidad**, y estos deben plasmarse en las institucionalidades que trabajan en la promoción, defensa, monitoreo, garantía y restitución de los derechos consagrados.

No obstante, la legislación, en reconocimiento a los derechos humanos de la niñez y la adolescencia y el fortalecimiento del rol del Estado que trae este para-

digma, convive con las características y experiencias de la posmodernidad. Entre ellas el corrimiento del Estado benefactor y el avance del mercado, el cambio del modelo del disciplinamiento por el modelo del control, las transformaciones en las ideas de familia, las nuevas funciones sociales que se les exigen a las escuelas, el cierre de las grandes fábricas y el paso de la construcción de identidades colectivas al diseño individual del proyecto propio de vida.

El derecho a la participación de las niñas, niños y adolescentes y su autonomía progresiva dialogan con la interpelación mediática como consumidores. Si el Medioevo fue la era donde la niñez no tenía especificidad, esta quizás sea la de diversificación de productos y servicios destinados al “público infantil y juvenil”. Las chicas y chicos, cada vez más, influyen en las decisiones de la economía familiar; acentuando aún más la brecha entre quienes tienen dinero y pueden comprar y quienes no. La publicidad comienza a ser uno de los relatos dominantes sobre la niñez y la desigualdad social se profundiza.

Promover la participación ciudadana en un momento histórico en el que predomina el consumismo y la disgregación por sobre la organización social en reclamo y defensa de sus derechos, modificar la perspectiva adultocéntrica en el abordaje de la niñez y la adolescencia y transformar los modos “paternales” de intervención de lo público son algunas de las estrategias que dialogan entre la circulación social de sentidos y el cumplimiento de las obligaciones del Estado.

Son tiempos propicios y desafiantes para redefinir e

instituir otras formas de ser de lo público y lo privado; para construir colectivamente una ciudadanía activa, en pos de un proyecto de sociedad compartido.

La consolidación del paradigma de la protección integral y, en simultáneo, la profundización de las vulneraciones e injusticias sociales interpelan a trabajar desde la complejidad y lo sistémico. Sin saber si alguna vez fueron posibles, la certeza es que ahora no existen soluciones simples ni únicas ni directas ni se encuentran en un solo y mismo lugar. La tarea actual es el trabajo en red, en equipos interdisciplinarios, desde el cruce y la integración de diversas miradas, voces y lenguajes. Para no simplificar ni segmentar la complejidad que hace que las niñas, niños y adolescentes requieran de un sistema de protección.

Pero entonces, ¿cómo transitar de lo sistémico a los sistemas?, ¿cómo crear un dispositivo estatal que aloje y dé respuestas a la complejidad social y cultural? El pensamiento complejo no solo ofrece posibles vías de llegada, sino que conduce hacia una ética de la responsabilidad y la solidaridad. En un sistema todos los componentes, todos los actores son parte. Pero eso no significa que no se distingan funciones y roles. Asumir la responsabilidad es reconocer a su vez la autonomía, y acordar con la solidaridad es plasmar un pensamiento que reúne, compromete, moviliza. En estos dos principios se activan lazos sociales que vinculan. Responsabilidad y autonomía hacen a la dignidad.

Reconocer es integrar la alteridad, es la dialéctica de lo mismo y de lo otro. Por el contrario, en la noción de identidad existe solo la idea de lo mismo. La búsqueda

del reconocimiento implica la reciprocidad. Ahora bien, ¿cómo pensar y accionar desde ahí en la inmersión en un sistema que fragmenta los vínculos, que estigmatiza la diferencia y la asemeja a la peligrosidad, que instituye identificaciones homogéneas en mercancías que excluyen? Desde la posibilidad, al experimentar la capacidad de transformar, desde el inédito viable. Con las micro-prácticas, con las tácticas y estrategias, en los puntos de fuga, desde las determinaciones y las fuerzas colectivas. Cada quien desde su posición en el campo.

Un sistema estatal que pueda interpelar desde el cuidado y la contención, que instituya sus servicios territoriales como transformadores de realidades. Que se proponga ser parte de un proceso de constitución de subjetividades plenas. Con políticas públicas que reviertan la desigualdad.

Con una actitud crítica, para reconocer las prácticas y discursos donde cada una de las partes reproduce el modo de lo que desea cambiar. Una organización sistémica sostiene disposiciones equidistantes. Porque desentrañar la imposición de una visión única considerada superior es punto de partida para desnaturalizar las desigualdades, las jerarquías, las dominaciones que gestan las diferencias. La imposición inicia la cultura de la tutela.

En profundidad, de lo que se trata es el proyecto de cambio social que posibilita el protagonismo de la niñez, con su fuerza creadora y su capacidad para traer lo nuevo, regenerar vida y superar el mundo inventado por las y los adultos.

Caminar preguntando

¿Cómo es adaptar las instituciones estatales vigentes al paradigma de la protección integral?

¿Cómo es crear nuevas?

¿Cómo se da paso del Patronato y el Sistema Tutelar a la conformación del Sistema de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes?

¿Qué rasgos del viejo paradigma perviven?

¿Qué criterios adultocéntricos y tutelares reproduce cada uno/a en su tarea diaria?

¿A qué niñas, niños y adolescentes se destinan las políticas públicas para las cuales se trabaja?

¿Cómo se piensa y define a la “niñez en riesgo”?
¿Según qué criterios?

¿Cómo se implementa la universalidad de los derechos en un contexto heterogéneo y desigual?

¿Qué implica la Protección Integral desde un nuevo modelo de Estado?

¿Sobre qué idea de familia se define la vulnerabilidad?

¿Cuáles son las dificultades propias para abrir en los espacios de trabajo canales de expresión y participación de niñas, niños y adolescentes?



3 El rol de las Defensorías del Pueblo y las Instituciones nacionales y subnacionales independientes en la defensa de los derechos humanos de la niñez y la adolescencia

Las Defensorías del Pueblo y las Instituciones nacionales y subnacionales independientes son un gran aporte al fortalecimiento de las democracias, ya que desde un ámbito estatal independiente deben controlar y equilibrar el ejercicio de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial. Se constituyen para garantizar que se escuchen, tomen en cuenta y solucionen los reclamos de la sociedad, ante vulneraciones u omisiones por parte del Estado. Tienen por mandato la representación ciudadana para la defensa de los derechos humanos, con los objetivos de mejorar el funcionamiento de la Administración Pública, la rendición de cuentas del Estado y el acceso de las y los ciudadanos a la justicia. Son también un ámbito para la participación social y para dar visibilidad a los derechos colectivos. Porque es fundamental no perder de vista ni olvidar que, en la mayoría de los casos, los reconocimientos en la institucionalidad de los derechos humanos han sido logros de la participación social en reclamo de que estos se cumplan; aun en los contextos más difíciles donde comprometerse colectivamente ha implicado poner en riesgo la integridad y la propia vida.

Se encuentran Defensores del Pueblo en distintos países del mundo; muchos de ellos surgieron después de la Segunda Guerra Mundial y de la Declaración Uni-

versal de los Derechos Humanos. Algunos se desempeñan en temas específicos como los derechos del niño, ya que se toma en cuenta que las niñas, niños y adolescentes son más vulnerables a las violaciones a los derechos humanos y tienen menos posibilidades de ejercer presión sobre los gobernantes o acceder a los tribunales que las personas adultas. La primera Defensoría especializada en los derechos de niñez y adolescencia se conformó en Noruega en 1981.

Las instituciones de este tipo cuentan con una serie de herramientas para poder desempeñar sus funciones. Entre ellas se pueden mencionar:

- Resoluciones: Transmiten la conclusión y postura de intervención tomada por el órgano de control (Defensorías) en un caso determinado. Es la recomendación del ombudsman, producto de la labor de investigación llevada a cabo en una actuación, tendiente a modificar, mejorar y/o reparar algún error, omisión, actuación deficiente y/o negligente de organismos de la Administración Pública.
- Opinión consultiva: Es un parecer solicitado a la Defensoría y se constituye como una “cita de autoridad” en determinado tema. Aporta valor y aval simbólico.

- Presentación judicial: Son pedidos al Poder Judicial, en tenor de comparecencia, manifestación o solicitud.
- Propuesta: Acciones, recomendaciones y sugerencias emitidas por la Defensoría y destinadas a los distintos actores estatales involucrados.
- Oficios: Son los usados más frecuentemente. Transmiten un requerimiento, generalmente de información, a otros actores del Estado.
- Recomendaciones de seguimiento: Aportes estipulados en plazos razonables para dar seguimiento a las resoluciones y oficiar al organismo involucrado.

El o la defensora o autoridad responsable de un organismo público de derechos humanos tiene a su cargo velar por la protección y promoción de los derechos consagrados en los tratados internacionales, las leyes nacionales y provinciales y el resto del ordenamiento jurídico. Si no se tratara de instituciones específicas para las infancias y juventudes, debe poder crear un área y conformar un equipo especializado para tal fin. Y, de este modo, asumir la defensa de los derechos de las niñas, niños y adolescentes ante las instituciones públicas y privadas y la supervisión y auditoría de la aplicación del Sistema de Protección Integral de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes en los ámbitos locales, provinciales o nacionales según corresponda su incumbencia.

En líneas generales las principales funciones que deben asumir estas instituciones son:

- Proteger a las niñas, niños y adolescentes y sus familias y reparar la vulneración de los derechos violados.
- Proporcionar asesoramiento a las niñas, niños y adolescentes y a sus grupos familiares. Recibir reclamos formulados por las niñas, niños y adolescentes, o adultos a cargo, y llevar un registro estadístico de los mismos.
- Supervisar las entidades públicas y privadas del Sistema de Protección Integral, para incidir sobre aquellas políticas públicas que están ausentes o necesitan mejoras.
- Identificar prácticas u omisiones institucionales y vacíos normativos que vulneran derechos.
- Aportar guías y recomendaciones generales para hacer cesar o prevenir situaciones iguales o semejantes a las que motivaron la denuncia.
- Promover la adopción de las medidas que considere adecuadas para que el ordenamiento jurídico y las prácticas administrativas e institucionales se armonicen con los instrumentos internacionales de derechos humanos.
- Recomendar y proponer la adopción, supresión o modificación de prácticas institucionales, medidas administrativas y criterios utilizados para el dictado de actos administrativos o resoluciones, que redunden en una mejor protección de los derechos humanos.
- Promover y proteger los derechos mediante acciones y recomendaciones ante las instancias públicas competentes. Denunciar las irregularidades detec-

tadas. Informar a la opinión pública y a los denunciantes. Interponer acción judicial contra todo acto que vulnere o restrinja los derechos de las niñas, niños y adolescentes.

- Realizar estudios e informes sobre la situación de los derechos humanos.
- Difundir los principios emanados de la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño. Proponer las reformas legales necesarias para garantizar los derechos de las niñas, niños y adolescentes. Promover las acciones para la protección de los intereses difusos o colectivos relativos a la niñez y la adolescencia.
- Conformar y fortalecer una red articulada en el ámbito local para facilitar la confluencia de recursos destinados a la problemática de amenaza o violación de los derechos de las niñas, niños y adolescentes.

Esta enumeración de roles es un modo de ejemplificar cómo el paradigma de protección puede expresarse institucionalmente, teniendo en cuenta que el enfoque de necesidades es aquél que postula asistir e intervenir en la satisfacción de necesidades de las personas a corto plazo, pero no plantea acciones de transformación más estructurales que permitan revertir dichas necesidades hasta erradicarlas y generar las condiciones para que no vuelvan a presentarse. Por ello su carácter es transitorio y en ocasiones puede conducir a prácticas de tipo paternalista o tutelar, donde el sujeto niña o niño es concebido como un sujeto pasivo, un “objeto de” asistencia o

protección que posee en general un carácter inmediato.

De modo contrario, el enfoque de derechos es coherente con el nuevo paradigma de protección integral y viene a cuestionar las prácticas sociales que se limitan a la atención de necesidades sin incorporar otras perspectivas que le otorguen a dicha asistencia un carácter más universal, sostenible, exigible y participativo. Por lo tanto, la intervención sobre las necesidades desde un enfoque de derechos no busca *solamente* su satisfacción inmediata, sino que a partir de la identificación y reconocimiento de las mismas se orientará a planificar acciones a largo plazo que conciban a la niña o niño de manera integral y como sujeto de derechos. Desde esta perspectiva se entiende a los derechos como indivisibles y exigibles para mejorar la calidad de vida presente y futura de las personas, articulando esfuerzos con instituciones y redes de protección de la niñez y la adolescencia y validándose en la legislación vigente local, nacional y el marco jurídico internacional.

Por consiguiente, concebir a **las niñas, niños y adolescentes como “sujetos de derechos”** supone considerarlos como protagonistas y destinatarios de toda intervención que se dirija a **efectivizar el cumplimiento de sus derechos**. La protección integral y las nuevas institucionalidades que de ella se derivan requieren ver y respetar en las niñas, niños y adolescentes los mismos derechos que en las personas adultas, reconociéndoles además otros derechos específicos propios de los requerimientos vitales acordes a sus edades.

Si desde el paradigma tutelar o patronato las necesidades básicas insatisfechas son contempladas como

situaciones regulares y no como derechos que las políticas públicas deben garantizar y restituir, desde el paradigma de la protección integral la imposibilidad de acceder y efectivizar los derechos humanos de la niñez y la adolescencia es una responsabilidad del Estado.

En la construcción de nuevas institucionalidades y el trabajo desde un enfoque de derechos es importante promover y valorar la participación activa de niñas, niños, adolescentes y jóvenes en instancias de diagnóstico de situaciones en las que se ven involucrados, así como en la planificación de políticas destinadas a ellas y ellos. Proyectar acciones desde este enfoque permitiría asimismo la comprensión de las necesidades de las personas en situación de vulnerabilidad social y económica como consecuencia de la desigualdad, con una perspectiva transformadora de la realidad, propositiva y asertiva. Los cambios deben apuntar no solo a las condiciones materiales de vida sino también a la transformación de las representaciones sociales, concepciones y estructuras simbólicas construidas en torno a la niñez y la adolescencia.

Por consiguiente, en el proyecto institucional de una Defensoría u Organismo de Derechos Humanos las funciones y herramientas pueden organizarse en tres grandes ejes de trabajo. Se desarrollarán a modo de propuestas y aportes de trabajo, como un esquema posible —entre otros— para poder articular estrategias y manifestar en el hacer el paradigma de la complejidad y las teorías sistémicas.

4 Escucha y atención de las situaciones de vulnerabilidad que involucran a niñas, niños y adolescentes

La atención integral es la labor que los organismos de derechos humanos realizan en contacto con las personas que traen una consulta o una vivencia de vulneraciones. Para que el abordaje pueda ser integral, se sugiere que los equipos sean interdisciplinarios, que se pueda trabajar en duplas, y que sus integrantes cuenten con espacios de “clínicas” y ámbitos donde la institución pueda “cuidar a los que cuidan”. Son las y los trabajadores que no solo conocen los temas más recurrentes y los casos, sino las voces, palabras, miradas y muchas veces el lugar donde viven quienes solicitan intervención del organismo.

La organización del trabajo en este tipo de áreas implica un proceso de varias etapas: recepción de la demanda (entrevista), admisión y sustanciación, solicitud de información a los organismos competentes, diversas acciones de “buenos oficios”, recepción de respuestas, comunicación de las mismas a los denunciantes, elaboración de una resolución que atienda a las instancias antes mencionadas, elaboración de recomendaciones y seguimiento de estas.

PROCESOS DE TRABAJO

Cada institución construye sus procesos de trabajo, los cuales llevan tiempo de exploración, puesta en

marcha y apropiación. Por eso, los aportes que se desarrollan a continuación no deben leerse como un esquema cerrado a reproducir punto por punto. Se espera que de ellos no se haga una lectura lineal, porque cada ítem no se da necesariamente en cadena, sino que pueden suceder en simultáneo o en un orden diferente. Están planteados a modo de posibles “rutinas” organizacionales que buscan que el hacer cotidiano exprese y enriquezca el enfoque de derechos humanos de la niñez y la adolescencia. Es esperable que la innovación en las prácticas parta y tenga en cuenta las construcciones y modos de abordaje anteriores, para que no se piensen de la nada sino desde ahí mismo, desde lo que ya sucede, y así poder contar con mayor aceptación para incorporarlas. Darse un tiempo de reflexión para revisar y transformar aquello que ya se ha instalado es deseado y requerido al volver a observar la memoria institucional desde las miradas de las infancias y juventudes. El paradigma de la protección integral y el interés superior del niño son transformadores; cada equipo, cada autoridad a cargo, sabrán leer los contextos, costumbres, resistencias y posibilidades. Y, en base a todo ese entramado de lo ya instituido, proponer las formas de lo instituyente.

1. Recepción y contacto

El primer acercamiento de las personas a la institución es el inicio de un proceso de trabajo. El contacto puede ser personal, telefónico, por correo electrónico o a través de las redes sociales del organismo. Las cuentas tienen que ser revisadas permanentemente y debe activarse un protocolo interno que active un circuito de información conocido, dinámico y apropiado, a partir del ingreso de un pedido de asesoramiento o la presentación de un reclamo por alguna de estas vías de comunicación.

Las niñas, niños y adolescentes tienen derecho a ser recibidos con o sin acompañamiento por parte de un adulto. En ninguno de los casos se requiere de representante letrado. Tanto los pedidos de asesoramiento como la presentación de reclamos, quejas o denuncias tendrán que ser con resguardo de identidad. Es decir, si bien se van a solicitar los datos personales, estos son a fin de continuar el contacto y de ningún modo serán publicados. Es importante poder explicar esto de modo claro y sencillo, para que la persona comprenda la diferencia con las presentaciones anónimas.

La recepción es de algún modo la presentación del organismo. La disposición del espacio, el modo de expresarse con la persona que llega, los detalles en el mobiliario y las paredes, todo eso cuenta sobre la institución. Es de suma relevancia considerar la accesibilidad en el ingreso para personas no videntes o con movilidad reducida, seleccionar con criterios comunicacionales la decoración o cartelería de entrada, tener sillas para que

no haya que esperar de pie, no dejar conexiones eléctricas descubiertas ni elementos cortantes o muebles puntiagudos a la altura de las y los niños pequeños.

Asimismo, el trabajador o trabajadora de recepción debe completar la primera ficha de contacto con los datos de la persona. Muchas veces quien acude a este tipo de organismos presenta dificultades para escribir o se siente nerviosa para hacerlo. El enfoque de derechos humanos en la recepción también implica no hacer preguntas con respuestas cerradas o con categorías binarias, como por ejemplo preguntar por sexo femenino o masculino en lugar de abrir una pregunta respetuosa de las identidades de género; o expresar supuestos y simplificaciones, como dar por sentado que la pareja de la persona es el padre o madre de su hija/o.

Por otra parte, el o la recepcionista deberá tener capacidad para escuchar con calma y competencia y poder establecer en este primer momento si corresponde continuar el proceso de atención o si la persona requiere dirigirse a otra institución del Estado. Los primeros datos que se le solicitarán, dejando registro en el sistema informático de la institución, son: nombre y apellido, número de documento de identidad, dirección postal, barrio, teléfono, correo electrónico y si estuvo por el mismo motivo que trae en otro organismo público. Luego, se comunica con el equipo que la atenderá. De este modo, no solo se gana tiempo disponible de la entrevista posterior sino que también los profesionales que trabajarán con su exposición pueden brindarle la bienvenida sabiendo su nombre y teniendo en cuenta si ha llegado desde lejos o si viene derivado de otra u otras áreas del Estado.

De ser posible, se puede disponer en un espacio pequeño o en estantes sobre la pared jarras de agua o una máquina expendedora de agua fría y caliente, con tazas (preferentemente no descartables, manifestando en las prácticas la coherencia con el derecho humano al ambiente) y bolsitas con hebras de té o café molido. Es un pequeño gesto que expresa buen trato y comprensión recibir a quien llega con un vaso de agua cuando hace calor, o vive lejos, o hace horas que se encuentra fuera de su casa. O tomar una infusión caliente en el invierno. Incluso estos mismos insumos (tés, mates, hierbas, café) pueden ser una oportunidad para asumir el compromiso de una compra institucional desde el enfoque de la economía social y solidaria a pequeños productores y campesinos agroecológicos, locales, de proximidad.

Es importante disponer de cambiadores en los baños, para bebés, niñas y niños pequeños que usan pañales. Y contar con un espacio, un *rincón poético*, donde las niñas y niños puedan hacer un dibujo, escuchar un cuento, armar un rompecabezas, mientras aguardan al equipo de atención. Por supuesto que la principal práctica institucional centrada en el interés superior del niño es que ellas y ellos no tengan que esperar mucho tiempo para ser atendidos; no obstante, estos pequeños espacios —aunque el pasaje por ellos sea efímero— pueden propiciar alguna instancia de juego compartida entre las niñas, los niños y los adultos a cargo de ellos, o una posibilidad para expresarse a través del juego, el dibujo y la narración. Pueden disponerse allí materiales de promoción de derechos creados para tal fin, como paredes de pizarra imantada y sobre ella

jugar a armar rompecabezas de escenas y situaciones que expresen un derecho, cuentos para armar con diversidad de personajes y paisajes, juegos de la memoria, dibujos para colorear o figuritas para llevarse. También disponer de un espacio orientado a adolescentes, con almohadones de colores, donde puedan esperar viendo videos realizados por otras y otros jóvenes en distintos proyectos de participación realizados por el organismo. Contarles que llegaron a una institución donde se pueden sentir parte y encontrar una referencia donde acudir en situaciones de vulneraciones de derechos.

2. Entrevista

La situación de entrevista es el encuentro entre la persona que se acerca a la institución y dos integrantes del equipo dedicado a su atención. Es aconsejable que suceda en un espacio cálido, amigable, que propicie la contención para la expresión del relato de la persona y la escucha atenta por parte del equipo.

Este ámbito puede ser nombrado como “sala de escucha” y definir que solo se use para ello. Debería tener una puerta, de tal modo que conserve la intimidad, y contar con cierto aislamiento sonoro.

El inicio de la conversación consiste en una presentación breve de la institución, para que la persona que llega se informe un poco más sobre el marco en el cual se encuentra y cuáles son los objetivos y competencias de la institución que la recibe.

La entrevista es un diálogo interesado, con acuerdos previos y expectativas e intereses de ambas partes.

Es una técnica cuya finalidad es obtener información. Las entrevistas que se desarrollan en este contexto de trabajo son de tipo testimoniales: aportan datos, descripciones y opiniones sobre un acontecimiento. Se recomienda que sean dos profesionales, de distin-

tas disciplinas, quienes lleven adelante el encuentro. De este modo, no solo se evita caer en un contrapunto entre entrevistador y entrevistado, sino también así será más enriquecedor el análisis sobre lo dicho. La actitud para entrevistar también es algo a tener en

Guía para una posible entrevista

¿Cuál es el motivo de su consulta? ¿Cuál es la situación que viene a contar?

¿Cómo conoció lo que cuenta?

¿Desde cuándo puede decir que esto está pasando?

Dígame por favor, si lo sabe, el nombre y apellido de las niñas, niños y adolescentes involucrados.

¿Qué edades tienen?

¿Conoce su domicilio? ¿Cuál es?

¿Con quién o quiénes viven? ¿Sabe cómo es la relación entre ellos?

..... (nombre de la o el adolescente involucrado), ¿tiene hijos o hijas? ¿Con quién o quiénes viven?

¿Está en pareja?

¿Tienen documento de identidad? ¿Sabe su número?

¿Cómo es la relación con otras niñas, niños o jóvenes de su comunidad?

¿Cuenta con amigas o amigos?

¿Asiste a la escuela? ¿Cuál? (En caso de responder afirmativamente saltar la pregunta siguiente)

¿Por qué dejó de ir a la escuela? ¿Desde cuándo no va más?

¿Cómo es/era la relación con docentes, directivos y compañeros de curso?

¿Cuál es su centro de salud de referencia?

De las niñas, niños y adolescentes que ha mencionado, ¿sabe si presentan alguna dificultad en su salud?

¿Sabe si manifiestan tener consumo problemático de sustancias?

¿Sabe si trabajan? ¿Dónde y en qué?

cuenta, observar y trabajar. Se debe contar con disposición y paciencia, hablar de manera clara, escribir de modo prolijo y legible las respuestas que se van escuchando. Las preguntas tienen que enunciarse tranquilamente, y estas deben ser precisas, sencillas y adecuadas a la edad y recursos simbólicos de la persona entrevistada. Tenerlas a mano por escrito contribuye al buen desempeño, no obstante las y los entrevistadores deben estar preparados para realizar preguntas improvisadas a partir de las respuestas.

Es propicio contar con información previa sobre la persona a la cual se entrevistará, por ello es importante el momento de recepción o contacto que da inicio al proceso de trabajo. La duración del encuentro debe ser pautada entre ambas partes, de modo que no sea muy breve o haya que cortar la conversación por falta de tiempo; pero que tampoco sea extenso de más, incómodo o derive en otros temas que no se encuadran en los objetivos pautados para el diálogo.

Es fundamental generar un clima de escucha cálida, de contención y respeto hacia la persona entrevistada. Mirarla a los ojos, con atención en su relato, sin dispersarse ni alejarse del “aquí y ahora” de la situación de entrevista.

También se sugiere entrenar la observación y tener en cuenta el lenguaje corporal de la persona y lo “no dicho”. Para eso es conveniente ir registrando en una hoja o columna aparte sus reacciones, emociones, gestos.

Se ha reconocido que todo dispositivo tecnológico —en este caso se trataría de una computadora y/o un grabador de voz— provoca distanciamiento entre los cuerpos involucrados en la conversación. Por ello,

es conveniente evaluar cada instancia y de ser posible trabajar sobre el papel para el registro de la entrevista.

3. Pasos a seguir

Luego de una entrevista, o de tomar conocimiento sobre una situación, uno de los primeros pasos a dar es clarificar si la presentación refiere al campo de las consultas y asesoramientos o al de las denuncias o quejas. En el ámbito de los organismos de derechos humanos se habla de denuncia cuando existe una vulneración concreta de algún derecho por parte del Estado. En algunos países el término “denuncia” se usa en lo específico para las incumbencias del Poder Judicial, dejando como equivalente el término “queja” para el desempeño de las Defensorías del Pueblo e instituciones independientes del Poder Ejecutivo. De cualquier modo, lo relevante es que cada espacio según los usos apropiados en su contexto de enunciación pueda diferenciar estos dos grandes campos de intervención posible en este primer momento. Son consultas y pedidos de asesoramiento cuando se trata de un problema entre particulares, ante lo cual se deriva a las organizaciones u organismos competentes y se brinda información, orientación o coordinaciones interinstitucionales.

Si se detecta un acto u omisión que vulnera derechos, existen elementos que deben ser sustanciados para ampliar la información que se presenta. Será el equipo receptor el que, en una revisión inicial, tendrá en cuenta todo el enfoque de derechos. Considerando que muchas veces se trata de más de un derecho vulnerado, deberá

analizarse la exposición desde las perspectivas de niñez, género, diversidad, discapacidad. Estas lecturas, apropiadas como rutinas de trabajo, buscan que las imposiciones y abusos de poder no se “filtren” en la praxis.

Seguido a ello, se evalúa si es competencia o no de la institución intervenir en la situación.

- Si es competencia de la institución, el equipo le informa a la persona los posibles pasos a seguir previamente referenciando el estudio de lo presentado con el equipo de Atención Integral. Se debe indagar en sus expectativas y lo que espera del organismo. Se explican nuevamente las funciones, competencias y el procedimiento a seguir en cada caso. Todas las personas deben irse con alguna respuesta de lo que podría suceder y en qué tiempo estimado. Ambas partes acuerdan medios de contacto y posibles plazos. El equipo entrega comprobante de consulta y folletos institucionales. Luego, al retirarse la persona, ingresa la situación y registra en el sistema informático datos y relato de la entrevista. Posteriormente, da seguimiento a la actuación.
- Si no es competencia de la institución, el equipo explica a la persona los fundamentos de por qué no se trata de su competencia. Asesora a qué organismo debe acudir. Le brinda recomendaciones sobre qué solicitar y se dispone —en caso de no tener respuesta de o los organismos referenciados— a volver a comunicarse con la institución. Entrega comprobante de consulta y folleto institucional. Registra en el sistema la actuación como asesoramiento. Luego,

realiza el seguimiento del asesoramiento y puede intervenir “de buenos oficios” generando vínculos interinstitucionales.

La respuesta que se le brinda a una persona —tanto en un asesoramiento como en una denuncia— debe ser integral. Si bien que esta sea realizada por profesionales de diferentes disciplinas no lo garantiza, sí contribuye. En todos los casos la persona se retirará con el comprobante de su consulta y un folleto con los datos de contacto. No solo porque puede ser de su utilidad en otro momento, sino también porque puede conocer a alguien que requiera acercarse. Es un ciudadano o ciudadana que ha puesto en ejercicio su derecho a ser oído y tiene el potencial de difundir por sí mismo en su comunidad la existencia de un organismo constituido para la defensa de sus derechos.

4. Registro en el sistema informático

En los organismos de derechos humanos contar con un sistema integral de gestión no solo posibilita el registro y seguimiento de las actuaciones. También constituye un reservorio de evidencia para poder ir “de los casos a los temas”. Generalmente se trata de un *software* desarrollado como herramienta de registro, gestión de procesos y construcción de información que permite consolidar toda la información en un lugar y, a la vez, acceder descentralizadamente.

Este tipo de sistemas permite que cada intervención de las instituciones se registre e impacte de modo

transparente, se produzcan y resguarden los documentos asociados. Asimismo, elabora información estadística que posibilita identificar temas y tendencias a partir de las presentaciones en tiempo real y genera diversos reportes orientados al análisis de la información. Todas las actuaciones se organizan en base a un menú de temas de vulneración de derechos, pudiendo así agrupar las situaciones e identificar nudos temáticos.

Esta herramienta genera un expediente electrónico y allí se introducen todos los movimientos que los equipos realicen en relación al trabajo con las personas (envío de Oficios, llamadas telefónicas, vista de respuestas de organismos de la Administración Pública, visitas, reuniones, etc.).

Con el uso y apropiación por parte de los equipos se constituye en un gran organizador de los procesos del trabajo cotidiano y un facilitador al momento de elaborar informes anuales, temáticos o presentaciones de lo actuado. Es propicio que las y los usuarios puedan participar del diseño de la herramienta junto al equipo especializado en su desarrollo, de modo que puedan traducir en la misma sus rutinas, necesidades y enfoques. De este modo, el sistema de gestión surge a requerimiento del trabajo, y no es el trabajo el que debe estar al servicio del sistema. Resulta de gran ayuda contar con una breve historia escrita sobre la generación de este dispositivo en cada una de las instituciones, con un pequeño manual de uso, a disposición de las y los trabajadores que se incorporen a los equipos luego de haber sido desarrollado. También es propicio ponerlo en marcha y establecer períodos de prueba y análisis para luego hacer

las modificaciones necesarias, y hacer que el sistema crezca, se modifique y vaya a la par del hacer de toda la institución.

5. Seguimiento de las situaciones

Una vez ingresada una situación el proceso para su seguimiento puede variar en relación a las dimensiones del ámbito de incumbencia del organismo, el caudal de casos y consultas que recibe, su estructura orgánico-funcional y la cantidad de personas trabajando. En las instituciones más pequeñas el seguimiento estará más ligado a la construcción de cada una de las situaciones, mientras que en las nacionales se requiere mayor protocolización en esta instancia del trabajo.

En todos los casos, sean asesoramientos o denuncias, posteriormente el equipo técnico puede analizar con más detenimiento la situación e intercambiar sobre la actuación y las diferentes estrategias para la sustanciación. Luego, plantear el abordaje realizado a referentes de coordinación o responsables políticos, quienes revisan lo actuado o indican nuevas alternativas.

Cada oficio deberá llevar la firma de la o las autoridades a cargo, quienes son responsables de la aprobación de los oficios. Estos documentos son dirigidos hacia una autoridad, y son un respaldo del trabajo del equipo. Lo motiva una pregunta para obtener información. A través de notas, también firmadas por los responsables de los organismos, los equipos pueden solicitar reuniones.

Otros pasos en el procedimiento son: recibir las respuestas de los organismos, brindar la información y co-

municación con los denunciantes, realizar resoluciones y hacer el seguimiento de resoluciones con recomendaciones.

Al recibir una respuesta o información, se procede a sellar consignando la fecha. Se ingresará en la planilla de oficios la fecha de recepción y se entregará al equipo correspondiente. Posteriormente se procede a notificar a la persona denunciante, otorgándole un plazo para realizar observaciones.

En todo momento el equipo técnico se mantendrá comunicado con la persona o personas denunciantes. Todas las llamadas recibidas serán comunicadas al equipo técnico correspondiente.

Una vez finalizada la investigación se discutirá la información obtenida con el equipo y se procederá a la elaboración de una resolución o la herramienta institucional que se considere oportuna. En estos documentos y a lo largo de todo el proceso se debe tener en cuenta que, desde un punto de vista psicosocial, las tres cuestiones básicas para el trato con las víctimas de violaciones a los derechos humanos son:

1. *Primum non nocere*: lo primero, no hacer daño. Si no se puede ayudar, al menos no tener un impacto negativo. Eso supone explorar siempre los posibles efectos perniciosos, para prevenir dicho impacto.
2. Prevenir la “revictimización”, es decir, la posibilidad de nuevas violaciones o la repetición de los hechos contra la víctima, promoviendo su protección y una forma de evitar una exposición mayor al riesgo.
3. Evitar la “victimización secundaria”, esto es, las for-

mas de estigmatizar o no respetar a la víctima en su dolor o sus derechos, lo cual supone para ella un nuevo golpe.

Transcurrido el plazo correspondiente y/o razonable se oficiará al organismo involucrado. En los casos que el organismo considere conveniente se podrá utilizar otro tipo de mecanismos para el seguimiento.

Las rutinas acordadas para el seguimiento de situaciones corresponden principalmente a aquellas ingresadas en el campo de la denuncia o queja descrito anteriormente. Porque, la mayoría de las veces, el asesoramiento se agota en la entrevista. Este está relacionado con el acceso a la información, no obstante la persona puede regresar si se encontró con algún impedimento o dificultad y evaluar si su solicitud se transforma en una queja. En general este tipo de intervenciones están relacionadas con cuestiones judiciales y gestión de trámites, en las que se acompaña a la persona para que pueda concretarlo.

Algunas instituciones deciden que los asesoramientos no lleven carátula y queden en una carpeta, cada uno con su número de expediente correspondiente.

Por el contrario, como la queja o denuncia expresa vulneraciones de derechos, no desencadena el inicio de un trámite sino un abordaje de la situación. En estas intervenciones se da un involucramiento en la situación, buscando dejar una marca, identificando otros actores aliados para el abordaje. De este modo, el seguimiento tiene que ver con contactar a las instituciones del territorio, barrio, comunidad, en que se encuentra la perso-

na. Así, se busca contar con otras miradas que aporten y amplíen el relato de la persona y conocer más de la situación. Generalmente se trata de los equipos de los centros de salud, hospitales, escuelas, vecinales, centros comunitarios. Durante este tipo de abordajes el seguimiento tendrá que ver, asimismo, con registrar llamados telefónicos, oficios, notas, reuniones.

Las situaciones se archivan cuando se entiende que la consulta está resuelta, en términos de haber sido atendida. No obstante, esto se aplica más frecuentemente para los asesoramientos, entendiendo que las quejas y denuncias —desde la complejidad en la que se inscriben— pueden permanecer abiertas por largos períodos de tiempo.

6. Reuniones de trabajo

Las reuniones de trabajo suelen ser una práctica apropiada por la mayoría de las instituciones. Son muy requeridas en la labor profesional, porque en ellas se propicia la comunicación y el compartir información, miradas, lineamientos, para poder construir acuerdos claros en las intervenciones.

El grado de compromiso y periodicidad de las reuniones varía según los actores que las conformen. Entre ellas se encuentran las reuniones de equipo, las cuales es deseable que sean de frecuencia semanal. Se trata de un tiempo y espacio para detener por un par de horas la atención y las demandas de la cotidianeidad, previo establecimiento de una guardia mínima. Los objetivos de cada encuentro pueden ser pautados con anteriori-

dad, tomando uno de los integrantes el rol de enviar por correo electrónico a todo el grupo el temario a abordar. Fundamentalmente debería instituirse en una dinámica para que las duplas de trabajo que llevan adelante las entrevistas, recepción y seguimiento de las situaciones no solo puedan compartir y poner en conocimiento al resto de las y los compañeros, sino también plantear desafíos y dificultades. Muchas veces las percepciones y reflexiones de quien no está involucrado directamente en el caso son un gran aporte para continuar el abordaje.

También deben ser contempladas en la organización semanal las reuniones de coordinación con las autoridades del organismo. En este ámbito los equipos deberían poder poner a consideración aquellas situaciones más emblemáticas, en diálogo con el defensor, la defensora, el consejo directivo o las personas referentes de la institución. Asimismo, las autoridades tendrán que coordinar de forma clara temario, circulación de la palabra y posicionamiento institucional sobre las situaciones y conceptos abordados. En estas reuniones, a su vez, debería hacerse el seguimiento de la planificación de todos los ejes de trabajo propuestos por la institución.

Por otra parte, es significativo reconocer que las Defensorías y organismos de este tipo suelen cumplir un rol de “terceridad”. Es habitual que se convoque desde la institución a reuniones entre equipos de diferentes áreas y poderes del Estado, así como también otros actores suelen convocar a las Defensorías para que estén presentes en las reuniones como articuladores. En este tipo de encuentros es de gran ayuda elaborar un

acta donde quede plasmado quiénes han participado y quiénes han asumido los diversos compromisos a trabajar.

7. Construcción de cada situación única

En la labor de las áreas de atención integral de los organismos de derechos humanos es fundamental profundizar la escucha. Y considerar que *construcción* es una palabra clave. Porque lo que se intenta cada día es construir una situación, a partir de los distintos discursos que definen a las infancias y juventudes. Por eso es muy importante revisar las prácticas de escucha a las niñas, niños y adolescentes, a las instituciones, a las y los trabajadores, a las familias y referentes; y no guiarse por la moral ni las emociones ni por las decisiones que uno hubiese tomado en su vida personal. Siempre se trabaja con multiplicidad de voces, y el desafío es construir un caso desde el cruce de discursos poniendo en el centro y en el eje a los sujetos de derechos. El abordaje interdisciplinario y de a dos para la recepción y seguimiento de cada situación, apuesta a pensar la conjunción clínica-jurídica.

En políticas públicas y en el campo simbólico no existen descripciones unívocas, lineales, simples, cerradas, esenciales. Mucho menos al hablar de niñas, niños y adolescentes. Al trabajar con otras y otros muchas veces es posible observar que no existe un solo modo de comprender qué es el interés superior. Por consiguiente, al ser un concepto complejo, dinámico, flexible y adaptable, requiere cada vez, por cada equipo, ser puesto en

situación, evaluarse adecuadamente en cada contexto. Analizar y tener en cuenta sus múltiples dimensiones: histórica, legal, simbólica, cultural, social, económica. Las situaciones de vulneraciones son complejas, y el enfoque de derechos se inscribe en el paradigma de la complejidad, por eso —si bien colabora tener procesos, mecanismos y protocolos de intervención— el trabajo en ellas implica dinamismo, flexibilidad y dedicación para construir cada caso.

¿Cómo son las múltiples experiencias que implican vivir la niñez y la adolescencia hoy? ¿Cómo ir de la situación a la generalidad? Las preguntas siempre pueden abrir caminos, aun sabiendo que la deriva no es infinita. Porque tomar decisiones —definir— recorta, pone límites, focaliza. Partiendo desde cada singularidad lo que este tipo de instituciones puede buscar y sostener es inscribir ciertas lógicas de intervención, ordenar prácticas, instaurar condiciones para que el conflicto se resuelva y la vulneración cese.

8. Interés superior del niño

En el modo de hacer articulado y en red que involucra a las intervenciones en cada situación, es frecuente encontrar disidencias en las decisiones de abordaje con otros equipos o autoridades a cargo de las instituciones. En este sentido, y para finalizar el apartado sobre escucha y atención, se propone volver a leer, reconsiderar y tomar como guía en los procesos de trabajo al interés superior del niño. Porque, si bien es un concepto amplio, dinámico y flexible, se trata de un derecho, un principio

y una norma de procedimiento. Por consiguiente, no es un objetivo social deseable sino un principio jurídico garantista que obliga a la autoridad.

El interés superior del niño fue enunciado en la Declaración de los Derechos del Niño en 1959 y en la Convención de los Derechos del Niño en 1989, pero recién es definido en profundidad por el Comité de los Derechos del Niño de la Organización de Naciones Unidas en 2013 a través de su Observación N° 14. Este documento trata “sobre el derecho del niño a que su interés superior sea una consideración primordial”. Allí se establece que “el objetivo del concepto de interés superior del niño es garantizar el disfrute pleno y efectivo de todos los derechos reconocidos por la Convención y el desarrollo holístico (físico, mental, espiritual, moral, psicológico, social) del niño”.

La Observación N° 14 es de gran apoyo para el trabajo en derechos humanos de la niñez y la adolescencia. Pone a disposición aportes y guías para que este principio no sea simplemente definido por el juicio de un adulto sino percibido como “la obligación de respetar todos los derechos del niño enunciados en la Convención”. La plena aplicación de este concepto exige adoptar el enfoque de derechos, garantizar la integridad holística de las niñas, niños y adolescentes y promover su dignidad humana. Es dinámico y comprende diversos temas sociales y culturales en continuo movimiento; por lo tanto no pretende establecer qué es lo mejor para un niño en una situación determinada y en un tiempo concreto, sino promover en la comunidad de adultos un verdadero cambio de actitud que favo-

rezca el pleno respeto de las infancias y juventudes como titulares de derechos.

Asimismo, este documento no solo desarrolla el interés superior en su interpelación a los cambios culturales que se requieren para su efectivo cumplimiento. Además de analizarlo como derecho colectivo brinda herramientas para su aplicación como derecho individual. Al tener que ser evaluado individualmente —tomando decisiones para cada caso— refuerza la perspectiva desarrollada en esta publicación para la escucha y atención integral de las niñas, niños y adolescentes en situaciones de vulnerabilidad: abordar cada situación en particular y trabajar en la construcción una a una en su singularidad. Es decir, se ajusta y define en relación a las situaciones concretas, los contextos, las necesidades personales y las circunstancias específicas. En cuanto a las decisiones colectivas, como las que toma un legislador o un ombudsman a través de un proyecto de ley, una opinión consultiva o una propuesta defensorial, el interés superior del niño debe evaluarse de forma general atendiendo a la población concreta que motiva su intervención o a las niñas, niños y adolescentes en general en todo su ámbito de incidencia.

En todos los casos, su evaluación y determinación deben realizarse con pleno respeto de los derechos que figuran en la Convención y sus protocolos facultativos. Que sea una consideración primordial significa que los intereses del niño tienen máxima prioridad y no son una de tantas consideraciones. Esto requiere tomar conciencia de la importancia que deben tener sus intereses en todas las decisiones y medidas que adopte el organismo, y tener voluntad de priorizarlos.

Ya sea tanto en las decisiones que se toman cotidianamente por los equipos de las instituciones como en las determinaciones más generales que adopten la o las autoridades a cargo, el interés superior nunca se manifiesta desde la nada. Por el contrario, siempre se determina sobre una medida concreta.

Su evaluación, desarrollada en la Observación N° 14, profundiza en su aplicación como norma de procedimiento. Se trata de un proceso estructurado y con garantías generado para determinar el interés superior de las niñas, niños y adolescentes concretos —sobre los cuales se toma una medida— basándose en el análisis del interés superior como principio general. Las circunstancias a tener en cuenta refieren a características específicas, como edad, género, madurez y grado de autonomía, pertenencia a un grupo minoritario, la existencia de discapacidad, el padecimiento de una enfermedad, la presencia o no de cuidados parentales, los vínculos familiares, comunitarios, de cuidado y la calidad de los mismos, su contexto socioambiental y entornos para su protección integral. El Comité considera provechoso elaborar una lista de elementos —no exhaustiva ni jerárquica— que deben ser tenidos en cuenta y ponderados en relación a cada situación. Esta lista debería ser flexible y ofrecer orientaciones concretas. Como por ejemplo, la que se expresa a continuación:

- **Opinión de las niñas, niños y adolescentes:** trabajar en abrir canales de expresión y participación para que sus voces sean tenidas en cuenta.
- **Identidades:** tener en cuenta y respetar su género,

orientación sexual, país de origen, religión, creencias, lenguas, pertenencia cultural, personalidad.

- **Centro de vida:** las medidas deben priorizar la preservación del entorno familiar y los vínculos comunitarios. Al respecto la observación dice que “en caso de separación el Estado debe garantizar que la situación del niño y su familia hayan sido evaluadas por un equipo multidisciplinario a fin de asegurarse que es la única opción que puede satisfacer el interés superior del niño. Cuando se separa a un niño de su familia, en las decisiones que se adopten acerca de la periodicidad y duración de las visitas y otras formas de contacto deben tenerse en cuenta la calidad de las relaciones y la necesidad de conservarlas”.
- **Cuidado y protección integral:** cuidado y protección integral también deben ser interpretados en un sentido amplio, su propósito se expresa en relación al ideal de garantizar el bienestar y el desarrollo de las infancias y juventudes. En la mayoría de los casos las legislaciones nacionales y locales describen los sistemas estatales de protección integral, pero pocas veces se profundiza en lo que implica tener derecho a ser cuidadas y cuidados por parte de toda la comunidad de adultos, más allá de los programas y dispositivos públicos y considerando la dimensión afectiva en las construcciones sociales.
- **Situación de vulnerabilidad:** cada niña, niño o adolescente es único y cada situación debe evaluarse de acuerdo a su condición única y teniendo en cuenta su historia de vida.

- **Derecho a la salud:** las niñas, niños y adolescentes tienen derecho a recibir tratamiento integral en la comunidad en la que viven. Cuando se requiera internación en un centro alejado de su lugar de origen deberá evaluarse el interés superior antes de tomar una decisión y habrá de respetarse su opinión.
- **Derecho a la educación:** se trata de un derecho amplio, que debe dialogar con cada contexto y momento histórico, y propiciar la construcción de conocimientos junto a las niñas, niños y adolescentes.

En síntesis, puede decirse que el interés superior del niño es la plena satisfacción de sus derechos. Por lo tanto, debería incorporarse en los procesos de toma de medidas, en la formulación y aplicación de políticas públicas, el impacto de las mismas en los derechos humanos de la niñez y la adolescencia. Para garantizar la buena gobernanza de estos derechos se pueden aplicar diferentes metodologías, utilizando la Convención y sus protocolos facultativos como marco, realizando evaluaciones generales que tengan en cuenta los impactos que tendrán en las infancias y juventudes las políticas que se analizan. Este tipo de indagaciones debería concluir en la formulación de recomendaciones de modificaciones, alternativas y mejoras a los sistemas de protección y ponerse a disposición de funcionarios y público en general.



5 Monitoreo de derechos

Una institución de derechos humanos defensora de niñas, niños y adolescentes debe asumir el rol de supervisión desde una visión proactiva, de colaboración y articulación. Monitorear sistemas de protección integral de niñez y adolescencia permite contar con información sobre el estado del acceso a derechos. Este conocimiento es de gran sustento en el desarrollo de estrategias de incidencia en políticas públicas, como campañas, publicaciones, actividades públicas, instancias de formación, herramientas defensoriales, que tengan por objetivo el cese y la transformación de las vulneraciones.

Las tareas de monitoreo se anclan en una perspectiva que entiende al seguimiento y a la evaluación como el ejercicio de un control proactivo y propositivo, que promueve el aprendizaje mutuo y conjunto, la coordinación e integralidad. Bajo esta modalidad es posible plasmar lo que el enfoque de derechos plantea en términos de principios.

Como estrategia general de trabajo es primordial establecer que, previo al inicio del monitoreo de un sistema específico, se realicen las comunicaciones a las autoridades de gobierno correspondientes. Esto incluye la puesta en conocimiento de la normativa nacional e internacional que ampara el funcionamiento del organismo que implementa el monitoreo y sus competencias.

Las líneas de monitoreo tienen como objetivo construir información pertinente sobre los temas y problemáticas priorizados por la institución. A grandes rasgos pueden definirse en dos modos principales, según sea su campo de relevamiento. Esto es, si se refieren a sistemas dentro de la organización estatal, con sus instituciones, normativa, trabajadores y los vínculos entre las partes, o si hacen referencia al análisis de un corpus documental compuesto por discursos, noticias, programas, presupuestos.

Desde la mirada hacia las infancias y juventudes, los organismos pueden desarrollar su tarea de monitoreo en dos grandes sistemas: el que aloja a niñas, niños y adolescentes que han tenido que ser separados de su centro de vida, y el que aloja a adolescentes y jóvenes con una medida de justicia penal juvenil. También, debido a la complejidad de algunas situaciones y al entrecruzamiento de los sistemas que intervienen, se deben considerar para el relevamiento las instituciones psiquiátricas con internación y las comunidades terapéuticas donde se encuentran niñas, niños y adolescentes.

En lo que respecta al otro tipo de indagación puede tomar como núcleos transversales —para complementar y profundizar la conformación de las problemáticas— el monitoreo a los medios masivos de comunicación y a

la inversión social en niñez y adolescencia. Con la idea de aportar a la construcción de miradas integrales que permitan el entrecruzamiento de perspectivas, es propicio desarrollar estas líneas de monitoreo para enriquecer el accionar de los ombudsmán a favor de los derechos de niñas, niños y adolescentes. Y, de este modo, contribuir a la incidencia para que las representaciones y construcción de imaginarios sobre las infancias y juventudes sean respetuosas de sus derechos. Así como también en los decisores de políticas presupuestarias, para que el derecho a recibir el máximo de los recursos que dispone el Estado sea realidad. Dentro de este tipo también se cuentan las estrategias para la medición de bienestar subjetivo y el relevamiento estadístico del estado de derechos a partir de fuentes oficiales.

MONITOREO DE SISTEMAS: FUNCIONAMIENTO Y DISPOSITIVOS

Los monitoreos que implican evaluar el funcionamiento de sistemas tienen una complejidad peculiar, debido a que no solo se supervisa el conjunto de instituciones sino que también se releva información sobre las articulaciones entre los distintos actores involucrados. Teniendo en cuenta que la calidad de estas vinculaciones también contribuye o impacta en el estado de los derechos de la niñez y la adolescencia.

Los dispositivos que se monitorean son aquellos que alojan a niñas, niños y adolescentes. De acuerdo a la legislación de cada país estas instituciones pueden encontrarse en Sistemas diferentes, según se trate de niñas, niños y adolescentes sin cuidados parentales o

Línea de monitoreo	Dimensiones de análisis
Monitoreo del Sistema de Justicia Penal Juvenil	Seguimiento de las condiciones de alojamiento en dispositivos de privación de la libertad: <ul style="list-style-type: none"> • Condiciones de infraestructura y servicios. • Acceso a derechos, institucional y sistema.
Monitoreo del Sistema de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes sin cuidados parentales	Seguimiento de las condiciones de alojamiento de las instituciones de acogimiento: <ul style="list-style-type: none"> • Infraestructura y servicios. • Acceso a derechos, institucional y sistema.

adolescentes cumpliendo una medida socioeducativa de carácter penal. Si se respetara lo expuesto en la Convención Internacional de los Derechos del Niño y en legislaciones internacionales afines, no debería marcarse la diferencia entre un sistema u otro. Sino que todas las estructuras del Estado destinadas a implementar políticas públicas de niñez y adolescencia deberían incluirse en un único Sistema de Protección Integral, sin hacer distinción con estructuras que abordan la situación de las y los adolescentes en conflicto con la ley penal.

Por lo tanto, si bien se comparte la Convención y sus protocolos facultativos, cada institución deberá trabajar su marco lógico específico. El Sistema Penal Juvenil está conformado por instituciones de privación de la libertad (cerradas o semiabiertas) de adolescentes con una medida penal y programas de libertad asistida. Al Sistema de Protección Integral lo integran centros residenciales/hogares de alojamiento de niñas, niños y adolescentes con medidas de protección excepcional, y programas de acogimiento familiar.

Un Sistema de Justicia Penal Juvenil respetuoso del paradigma de promoción y protección de derechos debe contemplar: el principio de *especialidad* en la materia; el principio de *proporcionalidad de las sanciones en relación con la infracción cometida*, con atención en la situación de vulnerabilidad que vivencia la o el adolescente; el *fortalecimiento del registro estadístico sistemático* sobre la población en el sistema y la *pertinencia jurídica*, un aspecto fundamental a considerar en la protección integral de los derechos de las y los adolescentes y jóvenes, referido a las *condiciones de su acceso la justicia*.

Un sistema de acogimiento alternativo al familiar —destinado a niñas, niños y adolescentes que han tenido que ser separados de sus centros de vida para proteger su integridad— debe ser respetuoso de los tiempos de la niñez, de sus historias de vida y su derecho a la autonomía progresiva. El Estado, a cargo del cuidado de ellas y ellos, debe trabajar a través de sus instituciones qué entiende por alojar desde un enfoque de derechos. Esto implica, entre otras cosas, propiciar ámbitos con grupos pequeños, que posibiliten construir dinámicas y rutinas más parecidas a las de una casa, donde se haga lugar a cada una de las identidades de las y los niños.

Equipos de trabajo: atención de caso individual y control institucional

Es recomendable que aquellos equipos que tomen directamente la tarea de abordar los casos/denuncias particulares acompañen a los equipos de monitoreo. El trabajo en estas duplas permite cumplir cabalmente con esta labor proactiva, cuando en el marco de una visita se detectan casos individuales en que puede existir vulneración de derechos. En estas situaciones, el área encargada de recepcionar casos particulares o denuncias toma conocimiento para su eventual investigación. A su vez, cuando se registran denuncias sobre determinado lugar de alojamiento, los insumos que hace llegar esta área pueden orientar el calendario de visitas de monitoreo.

Ambas áreas pueden realizar visitas conjuntas, lo que se valora como una buena práctica, ya que se puede lle-

gar en forma directa a la víctima pero en el marco de una visita de monitoreo. De esta forma, la identidad de la misma no se revela ni la denuncia es advertida por autoridades u otras personas alojadas.

Ejes de monitoreo: infraestructura y servicios, acceso a derechos, proyecto institucional

La incorporación de métodos y técnicas de monitoreo de derechos humanos con carácter integral y la realización de un análisis de programas y proyectos posibilitan contar con información de calidad sobre las condiciones de alojamiento pero también acerca de las trayectorias de circulación de los niños, niñas y adolescentes en niveles institucionales: ingresos y egresos, derivaciones a programas alternativos, otros.

La metodología puede combinar distintas técnicas de tipo cualitativo, tales como la escucha de las niñas, niños y jóvenes alojados, recuperando sus palabras, vivencias y apreciaciones; entrevistas y asesoramiento al equipo técnico; entrevistas con directivos, acompañantes juveniles, equipo referente de educación e intercambios breves con el personal de guardia del servicio penitenciario; entrevistas con las familias de las niñas, niños y adolescentes. La información que se releva a partir de estas voces, puede complementarse con otra recabada a través de visitas realizadas a los establecimientos con carácter de observación participante (por tratarse de recorridos que incluyen la interacción con distintos actores presentes). Los diferentes registros y discursos se ponen en relación para lograr una aproximación de tipo

holístico a la situación de las y los niños, adolescentes y jóvenes. Estos pueden muchas veces sostenerse en un registro documental fotográfico.

Las variables a relevar durante las visitas deben poder dar cuenta de los ejes fundamentales de análisis:

- Situación y proyecto institucional.
- Infraestructura, servicios e higiene.
- Acceso a derechos (salud integral, integridad personal, educación, recreación, acceso a la justicia).

En estos tres ejes quedan comprendidas las siguientes dimensiones:

- Tipo de gestión y proyecto institucional.
- Cantidad y perfil de trabajadores/as por área.
- Niñas, niños y adolescentes alojados (cantidad, edades y géneros).
- Funcionamiento de servicios básicos.
- Estado del edificio, espacios comunes e individuales.
- Obras de remodelación pendientes.
- Niveles de sobreocupación y hacinamiento.
- Necesidades equipacionales (mobiliario, recursos tecnológicos, diseño de espacios).
- Modalidad y cantidad de horas de educación formal (para los dispositivos de Justicia penal juvenil) y escolaridad y asistencia a instituciones educativas (para las instituciones de acogimiento).
- Modalidad y cantidad de talleres de oficio, artes y culturales impartidos en la institución (para los

dispositivos de justicia penal juvenil) y participación en talleres en centros culturales, clubes, centros comunitarios cercanos en el caso de las instituciones de acogimiento.

- Servicios de salud en la institución de alojamiento, ante situaciones de urgencia y articulación con los efectores de salud más cercanos.
- Coordinación con servicios de salud mental.
- Detección y prevención de violencia institucional, dentro y fuera del dispositivo de alojamiento (profundización de esta dimensión con relevamientos a seccionales policiales cada vez que la situación lo amerite).

A partir de estos ejes y sus dimensiones se pueden construir herramientas parametrizadas para los relevamientos, con indicadores que permiten dar cuenta de las situaciones sostenidas a lo largo del tiempo, sus mejoras o agravamientos.

Tipos de visitas de monitoreo: de rutina, de seguimiento y visitas especiales o focalizadas

De acuerdo a la normativa internacional, sus adecuaciones en cada país y en cada organismo de derechos humanos, las y los trabajadores encargados de monitorear instituciones que alojan a niñas, niños y adolescentes, puedan realizar entrevistas en privado y sin testigos a personas de su elección, incluida cualquier persona privada de libertad, personal de los lugares de detención, personal médico, abogados, familiares de los dete-

nidos y antiguos detenidos. En cumplimiento de sus tareas, los equipos de las defensorías e instituciones afines deben tener acceso sin restricciones a los expedientes completos y otros documentos relevantes.

Para poder establecer previamente los objetivos y la metodología a utilizar, colabora clasificar los tipos de visita.

Visita de rutina

En general estas visitas se enmarcan en la planificación anual y están orientadas a la prevención de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes.

Los objetivos previstos permiten analizar y detectar los posibles factores de riesgo provenientes de los aspectos estructurales y coyunturales derivados de la infraestructura, las condiciones médico-sanitarias, las medidas socioeducativas y las normas internas de funcionamiento y relacionamiento.

En este tipo de visitas se busca fundamentalmente efectos disuasorios, por lo tanto es prioritaria la formulación de recomendaciones que permitan mejorar las condiciones y eliminar los factores de riesgo, contribuyendo así al mejoramiento permanente de las condiciones de atención de la población institucionalizada.

Visita de seguimiento

Estas visitas se realizan con el objetivo de observar y corroborar el cumplimiento de las recomendaciones realizadas en las visitas de rutina. Asimismo, se mantiene el efecto disuasorio antes mencionado.

En general, suponen visitas a aquellos centros en los cuales se quiera profundizar en elementos recogidos en visitas previas y/o que hayan sido focalizados como parte del monitoreo inicial y a partir de lo cual se hayan elaborado y canalizado recomendaciones a la institución correspondiente.

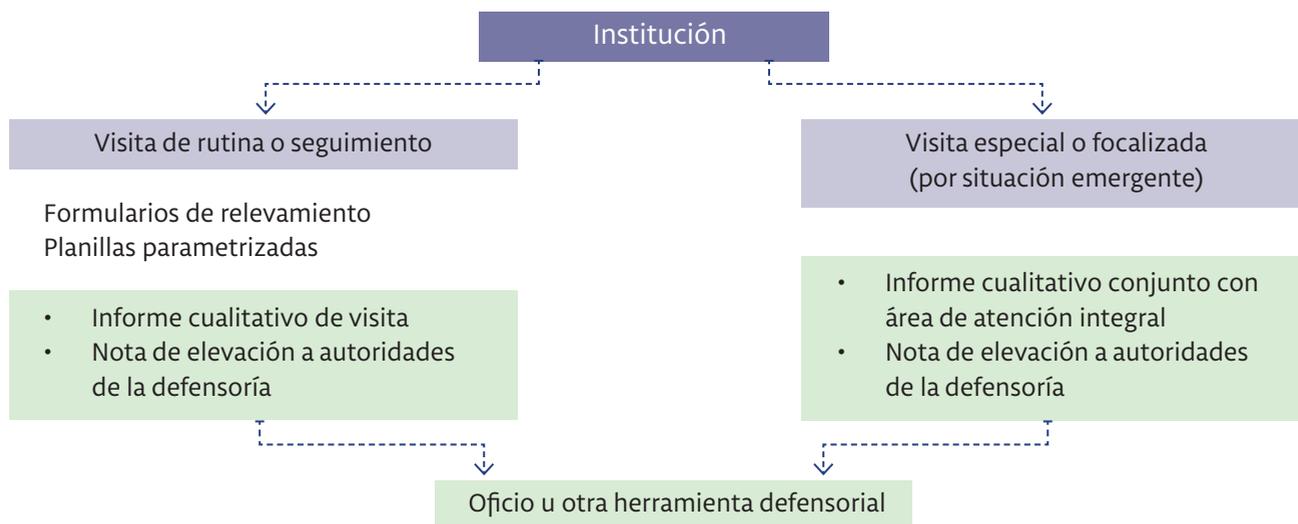
Visitas especiales o focalizadas

Este tipo de visita se realizará a partir de denuncias específicas o antecedentes que ameriten un monitoreo particular, con la finalidad de constatar situaciones puntuales que puedan configurar tortura y otros tratos

o penas crueles, inhumanos o degradantes siguiendo el criterio del seguimiento de la información colectada. Surge a solicitud de una situación crítica o emergente. En el caso de constatar estos hechos, y sin abandonar el objetivo de la prevención, se trasladan las actuaciones al área de denuncias, a los efectos de que practique las investigaciones y pedidos de informes que estime convenientes.

Conjuntamente a las instancias de visitas y entrevistas, las reuniones periódicas con las contrapartes sirven a los efectos de la prevención en la medida en que, además de canalizarse aspectos vinculados a temáticas

Esquema de gestión según tipo de rutina



concretas y grado de cumplimiento de las recomendaciones específicas dirigidas a cada institución, se abordan cuestiones transversales que apuntan a garantizar los derechos de las niñas, niños y adolescentes en ambos sistemas.

Luego de la presencia de los equipos en los espacios, se sugiere elaborar una devolución a la institución monitoreada y redactar un oficio a las autoridades responsables, a la dirección del dispositivo u otros actores involucrados, tanto para obtener más información como para presentar recomendaciones en base a lo visto por el organismo.

Además de los oficios y herramientas defensoriales orientados a las autoridades, toda la información recabada y analizada deberá ser publicada, tanto en informes parciales como en informes anuales o de mayor profundización del tema, dejarse a disposición en las redes sociales y web institucional, darse a conocer a la prensa y formar parte de un plan de comunicación para tal fin.

Inversión social

Esta línea de monitoreo comprende que el seguimiento de la inversión social impulsada por los Estados es fundamental para dar cuenta de la priorización en las agendas de decisión de la niñez y la adolescencia. El presupuesto refleja las prioridades que tiene un gobierno en términos de cómo asignar y utilizar recursos públicos, principalmente considerando que los sistemas presupuestarios tradicionales no tienen en cuenta entre

sus maneras de clasificar hacia qué franja etaria se destinan los recursos. El objetivo que se persigue con esta metodología es construir un dato que refleje el esfuerzo del Estado en el cumplimiento de los derechos de niñas, niños y adolescentes.

Los pasos iniciales para construir esta metodología contemplan:

1. Definición de la **población objetivo** para el cálculo de la inversión social. En este caso en particular se orienta a niñas, niños y adolescentes de 0 a 17 años, siguiendo el artículo 1° de la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN) que establece que “se entiende por niño todo ser humano menor de dieciocho años de edad, salvo que, en virtud de la ley que le sea aplicable, haya alcanzado antes la mayoría de edad”.
2. Se procede a **identificar las categorías programáticas que beneficien a niñas, niños y adolescentes** en forma directa e indirecta dentro del presupuesto público provincial ejecutado.

Sobre la base de lo identificado, el gasto social dirigido a niñez y adolescencia resultante puede ser clasificado de dos maneras distintas:

- De acuerdo con el grado de especificidad de las acciones que lleva adelante el Estado hacia la niñez.
- De acuerdo a la finalidad de los bienes y servicios financiados con esos gastos.

Clasificación según la especificidad del gasto

De acuerdo con el primer criterio se determinan cuatro clases de gastos, que se pueden organizar en dos grupos.

Según el grado de especificidad de los recursos, se clasifica en las siguientes clases:

- Gasto específico (GE)
- Gasto indirecto (GI)
- Gasto ampliado (GA)
- Gasto en bienes públicos (GBP)

El GE es aquel que se destina exclusivamente a un grupo poblacional determinado, que en nuestro análisis refiere al gasto dirigido a niñas, niños y adolescentes. En cuanto al GI, el mismo se compone de programas dirigidos a las familias u otros agentes, que tienen como condición para ser beneficiarios la presencia de al menos una niña, niño y adolescente. El GA contempla programas que benefician a grupos poblacionales definidos independientemente de la edad (por ejemplo, programas de atención a grupos vulnerables o afectados por emergencias climáticas). Por último, dadas las características del GBP, se considera que el mismo beneficia a toda la población, independientemente de la edad de las personas.

A diferencia del gasto específico que se destina íntegramente a niñas, niños y adolescentes, de las acciones incluidas en el GI, el GA y el GBP solo corresponde asignar como recursos públicos dirigidos a la niñez a una proporción de ese gasto. Esa proporción surge de

emplear distribuidores que se seleccionan de acuerdo a la información proporcionada por las unidades ejecutoras de los distintos programas o, en su defecto, por las características de cada iniciativa (población objetivo, grado de focalización, tipo de beneficio, etc.). Esto responde a que las posibilidades de acceso a la información para la obtención de los distribuidores de gasto son muy variables y en muchos casos la información es inexistente. En esos casos los distribuidores ideales deben aproximarse mediante las estadísticas sociodemográficas o socioeconómicas disponibles que se suponen fueron parte del diseño del programa.

Los distribuidores que se pueden emplear son:

- Proporción de niñas, niños y adolescentes sobre el total de población.
- Proporción de niñas, niños y adolescentes correspondientes al primer y segundo quintil.
- Proporción de egresos hospitalarios de niñas, niños y adolescentes.

Para la elaboración de los distribuidores se requiere contactar a los responsables de los programas y a los técnicos estadísticos de cada ministerio, a fin de recabar información sobre cada distribuidor en particular.

Clasificación según la finalidad de los bienes y servicios financiados con esos gastos

Esta forma de clasificar el presupuesto se realiza teniendo en cuenta los programas y/o actividades destina-

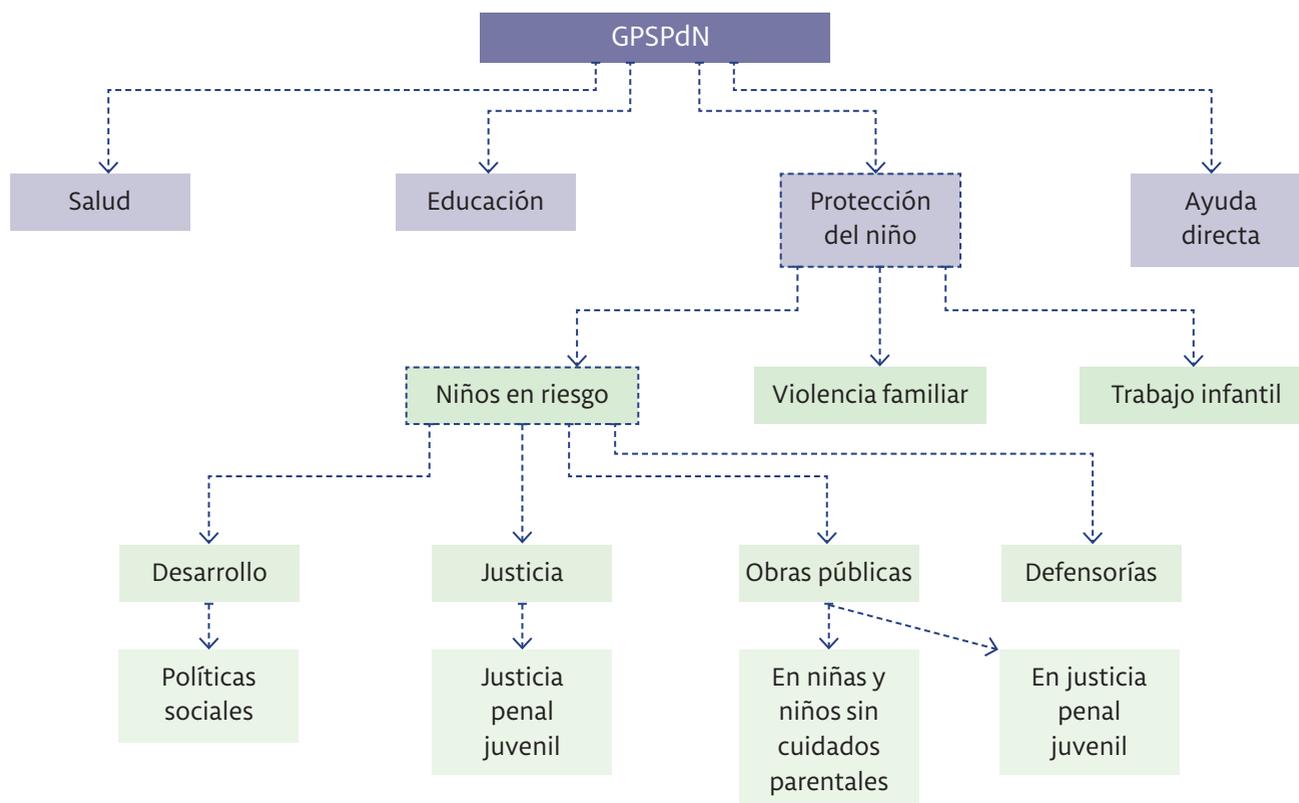
dos a niñez y adolescencia según las siguientes áreas temáticas o categorías:

1. **Ayuda directa:** implica la asignación de transferencias o subsidios a familias con hijos de 0 a 17 años.
2. **Condiciones de vida:** involucra a los programas relacionados con el desarrollo de infraestructura básica (redes de agua y gas natural, entre otros).
3. **Deporte, recreación y cultura:** incluye programas de fomento del deporte y acciones culturales.
4. **Desarrollo e integración:** apunta al desarrollo de iniciativas para grupos vulnerables.
5. **Educación:** incluye educación básica y acciones compensatorias, así como iniciativas para grupos vulnerables.
6. **Nutrición y alimentación:** incorpora comedores escolares y comunitarios y otras acciones relacionadas con esta problemática.
7. **Protección del niño:** refiere a iniciativas de protección de los derechos del niño como programas dirigidos a niños y niñas en riesgo, de erradicación del trabajo infantil, de prevención y asistencia en casos de violencia familiar y de la mujer, entre otros.
8. **Salud:** incluye programas materno-infantiles, de prevención de enfermedades y riesgos específicos, vacunas pediátricas, sanidad escolar, medicamentos, educación en salud sexual integral, atención ambulatoria e internación, entre otros.
9. **Obras sociales:** la consideración de estas como categoría responde a que, si bien no es un ente estatal quien las ejecuta, se trata de un gasto que podría considerarse *cuasi* público. Las obras sociales son entidades que proporcionan servicios de salud, turismo y asistencia social a sus afiliados. Son financiadas con impuestos sobre la nómina salarial, contribuciones patronales y aportes de los trabajadores.
10. **Ciencia y técnica:** comprende programas inherentes a investigación y desarrollo, transferencia de tecnología, educación de posgrado para formación de investigadores y promoción de las actividades científicas y técnicas.
11. **Otros servicios urbanos:** incluye programas vinculados a servicios urbanos tales como cementerios, alumbrado y limpieza urbana, entre otros.

También es importante señalar que en casos excepcionales se pueden incorporar dentro del gasto social determinados programas que el sistema informático de administración financiera no los considera como gastos sociales y por lo cual no hubieran sido incluidos como tales. Para ello, deben realizarse las reclasificaciones para todo el período considerado de forma de mejorar la relación entre los objetivos de los programas y las funciones presupuestarias.

Para el cálculo del gasto social se considera la **etapa de registro del devengado**, que corresponde a la ejecución del presupuesto. En otras palabras, representa

Clasificación del gasto social en categorías, subcategorías y programas principales que integran la categoría *protección del niño*



la instancia en que el bien o el servicio se realiza, con independencia de que se haya concretado el pago del bien o servicio provisto o percibido.

Para desarrollar este análisis más pormenorizado de la categoría *Protección del Niño* se sugiere tomar como base la definición metodológica del concepto que desarrolla Unicef, la cual se clasifica según el gráfico de arriba.

Monitoreo de medios

A fin de poder desentrañar los imaginarios y representaciones sociales que estigmatizan y estereotipan ciertos modos de ser niñas, niños y jóvenes, se propone el relevamiento de medios masivos de comunicación. Esta línea de monitoreo puede ir cambiando su meto-

Breve esquema de los monitoreos transversales	
Monitoreo del presupuesto público o de la inversión social en niñez y adolescencia.	Seguimiento de indicadores que dan cuenta de la capacidad estatal y su desempeño para garantizar los derechos de niñas, niños y adolescentes.
Monitoreo de medios de comunicación.	Seguimiento diario de principales portales de noticias. Derivación de actuaciones. Relevamientos específicos en medios gráficos y audiovisuales.
Monitoreo del estado de los derechos de niñas, niños y adolescentes. Información estadística.	Recopilación de información estadística oficial desde una perspectiva de derechos que dé cuenta del acceso a derechos.

dología según los objetivos que guían la investigación y el tipo de resultados que se espera de ella. Así, puede trabajarse con la técnica de *semana compuesta** para el caso de la prensa gráfica, o en la clasificación de temas más abordados en el análisis de medios audiovisuales, o la indagación más focalizada en temas específicos de interés transversales a diversos medios y soportes.

El seguimiento de las noticias no solo posibilita contar con una descripción sobre cuándo y cómo las infancias y juventudes son noticia, sino también obtener datos para incidir en la prensa para un abordaje res-

tuoso de los derechos, y una detección temprana de situaciones de vulneración que puedan ingresar como queja o denuncia al organismo.

Monitoreo del estado de los derechos

UNICEF impulsa, en articulación con organismos específicos dedicados a la niñez y la adolescencia, el desarrollo de sistemas de registro de indicadores para conocer el estado de derechos en cada ámbito de incidencia. Los mismos se construyen a partir de información oficial y, luego de su recopilación y carga en el sistema, permiten al público general conocer datos concretos como el porcentaje de abandono escolar, embarazo en la adolescencia o mortalidad infantil.

Este tipo de herramientas colabora a que las instituciones que las coordinan e implementan puedan posicionarse como referentes en el tema, ya que toda la información que se genere y publique será oportu-

* La *semana compuesta* consiste en tomar un día de cada siete desde el primer lunes del mes estudiado y, a partir de él, contar siete corridos donde cada día de esos siete se toma un diario diferente. De esa manera, queda una muestra de 31 días para cada diario conformando un universo representativo de cada uno de los meses y los días de la semana. La idea de utilizar este método tiene que ver con eliminar parte de las coyunturas que pudieran afectar a la cobertura.

namente citada por otros actores, investigadores, periodistas, políticos u organizaciones sociales.

Matriz de datos

La información relevada en las distintas líneas de monitoreo se enmarca en una matriz de datos, donde se estructuran los diferentes indicadores que permiten realizar una medición del estado de derechos.

Un indicador constituye una medida estadística de un aspecto determinado de la realidad. Siguiendo a Horn (1993), los indicadores “son estadísticas, serie estadística o cualquier forma de pronóstico que nos facilita estudiar dónde estamos y hacia dónde nos dirigimos con respecto a determinados objetivos y metas, así como evaluar programas específicos y determinar su impacto”.

Se insiste en que la recopilación de datos se utilice para determinar los problemas existentes y valorar los progresos realizados en relación a las políticas públicas relativas a la niñez y la adolescencia, objetivo que se puede llevar adelante a través de la puesta en marcha de un sistema de indicadores.

Esto implica generar información relevante, mensurable y confiable, necesaria para abordar la situación de niñas, niños y adolescentes. Por ello es que **los indicadores deben considerarse como herramientas que contribuyen a la toma de decisiones al proveer información científica y técnica que puede ser transformada en acción**. Resultan fundamentales para evaluar y predecir tendencias en relación con una problemática en una re-

gión o una localidad, así como para valorar el cumplimiento de las metas y objetivos fijados en las políticas de gobierno. Por ello, cumplen una función activa en el mejoramiento de los procesos de formulación, rediseño, seguimiento y monitoreo de las políticas públicas. Contar con indicadores constituye una herramienta clave para el uso eficaz y eficiente de los recursos del Estado.

Un sistema de indicadores está orientado al análisis del campo social y debe reunir tres características más: ser completo, pertinente y mínimo. Esto significa que debe considerar todos los aspectos relevantes que estén directamente vinculados con el tema de manera integrada, con un enfoque acertado y requiriendo la menor cantidad posible de información.

El sistema de información debe organizarse en torno a grupos y subcategorías definidos de acuerdo a los derechos de niñas, niños y adolescentes, en lo que se considera una primera etapa de la construcción de un sistema con enfoque de derechos.

Cada una de las dimensiones escogidas para organizar la información comprende un grupo de indicadores específicos, los cuales se pueden definir evaluando su pertinencia en la medición de los derechos, de acuerdo a marcos teóricos y documentos técnicos de referencia.

Las dimensiones podrían organizarse de la siguiente forma:

Dimensión del sistema de información	Información que debe incluir
Indicadores básicos	<ul style="list-style-type: none"> • Indicadores demográficos, socioculturales y económicos que permitirían realizar una caracterización global de los distintos escenarios en los cuales viven y se desarrollan las niñas, niños y adolescentes. • La información disponible, una vez incorporada en la serie de años, posibilitaría conocer la dinámica poblacional y los cambios en la demografía. • Los indicadores básicos incluidos encuentran luego mayor desagregación a través de otros más específicos vinculados a los derechos, factibles de ser puestos en relación de manera transversal para visualizar a la niñez y la adolescencia en la complejidad de sus contextos. • Información que permita contextualizar, complementar y profundizar el diagnóstico sobre las condiciones de bienestar y desarrollo de las niñas, niños y adolescentes. • Datos relevantes para situar las políticas públicas que procuran hacer efectivo y garantizar de manera integral y permanente el cumplimiento de los derechos de las niñas, niños y adolescentes.
Derecho a la vida	<ul style="list-style-type: none"> • Derecho humano fundamental en relación al cual se conciben y estructuran todos los derechos. A través de él se expresa que todas las niñas, niños, adolescentes y sus familias tienen derecho a un nivel de vida adecuado que les posibilite su disfrute, así como la mejora continua de sus condiciones de existencia y protección ante los riesgos. • En el sistema de información se ha definido analizar aquellos indicadores que permitan garantizar la vida y desarrollo adecuados de niñas y niños desde la etapa gestacional, poniendo la mirada en el embarazo decidido y el parto para conocer las características de los mismos en relación a las condiciones de vida de madres, niñas y niños, así como en el rol de las instituciones involucradas en su atención, las cuales se analizan detalladamente en relación al derecho a la salud. • Se trata de reconocer los factores que garanticen un nivel de vida adecuado a niñas, niños y adolescentes e identificar aquellos que incrementan su vulnerabilidad o los ubican en situaciones de riesgo de manera directa.

Dimensión del sistema de información	Información que debe incluir
Derecho a la salud	<ul style="list-style-type: none"> • Los indicadores definidos relevan información sobre la posibilidad efectiva que tienen las niñas, niños y adolescentes de acceder a un nivel de salud física y mental adecuado a cada etapa de su desarrollo, por lo tanto se vinculan con los datos concernientes al derecho a la vida. • Para garantizar este derecho se trabajan indicadores que permitan evidenciar, en primer lugar, la cobertura e infraestructura sanitaria; luego conocer el estado de situación en relación con la lactancia materna debido a la importancia que la misma tiene para el recién nacido y el impacto en su desarrollo futuro.
Derecho a la educación	<ul style="list-style-type: none"> • La educación es otro de los derechos que se vinculan directamente al desarrollo de las niñas, niños y adolescentes, de vital importancia en la vida de un sujeto. Durante las primeras etapas de vida favorece la estimulación temprana y aporta las herramientas necesarias para aprovechar oportunidades de desarrollo, espacios de socialización y acceso a la cultura. • Se brinda información referida a la posibilidad de gozar de una educación que sea de calidad; para ello se analiza el estado de situación de la cobertura-acceso de niñas, niños y adolescentes al sistema educativo obligatorio. Se presenta evidencia sobre las trayectorias escolares con información sobre matrícula, promoción, egreso, repitencia, sobreedad o abandono referenciada geográficamente. • Se mencionan los dispositivos institucionales que se conformaron para asegurar la educación básica y elemental en la niñez y adolescencia y para una mejor calidad de inserción escolar, atendiendo a situaciones diversas que pueden afectar la misma en forma negativa.
Derecho a un ambiente saludable y sustentable	<ul style="list-style-type: none"> • Los indicadores refieren al ambiente donde viven las niñas, niños y adolescentes, el cual afecta y condiciona especialmente sus circunstancias de vida. Por ello se vinculan con cuestiones que puedan poner en riesgo su salud y puedan dar cuenta de necesidades básicas insatisfechas, particularmente relacionadas con las condiciones habitacionales y acceso a los servicios mínimos.

Dimensión del sistema de información	Información que debe incluir
Derecho a la integridad/protección	<ul style="list-style-type: none"> • Este módulo contiene grupos de indicadores considerados de tipo “crítico”, relacionados con la integridad de las niñas, niños y adolescentes. El derecho a la protección refiere a la obtención de lo necesario para garantizarles una vida digna y el respeto a sus derechos. Para ello, el Estado tiene la obligación de prevenir riesgos y peligros que atenten contra la integridad física y psíquica de la niña, niño o adolescente través de las políticas y planes diseñados, así como de instrumentar todos los dispositivos que sean necesarios para garantizar su debida atención y protección (artículo 19 CDN). • Situaciones que se incorporan en la medición de este derecho: extravío de niñas, niños y adolescentes, situaciones relativas a violencia y maltrato hacia niñas, niños y adolescentes, tratando de registrar los distintos ámbitos de ocurrencia y tipos de violencia. • Dentro de los indicadores relacionados al derecho a la protección se intentará avanzar en el registro relativo a situaciones vinculadas a trata, explotación y tráfico de personas. En el mismo tenor es que se impulsa la inclusión de variables que den cuenta de la problemática del trabajo infantil y adolescente, así como del trabajo adolescente protegido. Los indicadores trabajados buscan reflejar la situación de explotación económica para el lucro del explotador a que se ven expuestas niñas, niños o adolescentes. • Otro aspecto clave a esta dimensión atañe a las niñas, niños y adolescentes en conflicto con la ley penal. • Se incluyen asimismo indicadores sobre niñas, niños y adolescentes sin cuidados parentales y relativos a la adopción. • Información sobre actuaciones ante la vulneración de derechos. Se relevan aquellos casos registrados por instituciones que asisten frente al no cumplimiento de los derechos de las niñas, niños y adolescentes. • Se incorporan los indicadores de las actuaciones desarrolladas por el organismo en torno a la vulneración de los derechos.

Dimensión del sistema de información	Información que debe incluir
Derecho a la igualdad	<ul style="list-style-type: none"> • Se registran indicadores vinculados a garantizar este principio y evitar que niñas, niños y adolescentes sufran discriminación por su género, religión, color de piel, origen cultural, condición socioeconómica, ideología, elección sexual. • La desagregación de los indicadores de los demás derechos también es un registro para analizar la igualdad de oportunidades para todas las niñas y todos los niños.
Derecho a recibir el máximo de los recursos de que disponga el Estado	<ul style="list-style-type: none"> • Información relevante relacionada con el artículo 4 de la CDN: “Los Estados Partes adoptarán todas las medidas administrativas, legislativas y de otra índole para dar efectividad a los Derechos reconocidos en la presente Convención. En lo que respecta a los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, los Estados Partes adoptarán esas medidas hasta el máximo de los recursos de que dispongan y, cuando sea necesario, dentro del marco de la cooperación internacional”. • Se presentan indicadores vinculados al gasto público social dirigido a niñez.
Derecho a la identidad	<ul style="list-style-type: none"> • Se registran indicadores relacionados con el derecho de las niñas, niños y adolescentes a saber quiénes son, quiénes son sus padres biológicos, a tener un nombre y apellido, a tener un documento de identidad, así como otros que se vinculan a las nuevas normativas sobre identidad de género y que también se sitúan en derecho a la igualdad. Los indicadores trabajados se agrupan en la categoría de libertades civiles.
Derecho al descanso, recreación, deporte, juego	<ul style="list-style-type: none"> • Indicadores relacionados con el artículo 31 de la CDN, donde se reconocen los derechos de las niñas, niños y adolescentes al descanso y el esparcimiento, al juego y a las actividades recreativas propias de su edad y a participar libremente en la vida cultural y en las artes. • Se apunta a incluir indicadores que evidencian los casos donde se vean garantizados o vulnerados, impedidos o negados este conjunto de derechos, por falta de espacios disponibles, por falta de presupuesto asignado, por prohibición del o la referente adulto a cargo.

Cada dimensión de derechos puede ser dividida en subcategorías, de manera que los indicadores puedan agruparse según diferentes aspectos relevantes y necesarios a trabajar. A su vez, estos deben ser presentados detallando su unidad de medida, su subgrupo, su fuente de información y un metadato que clarifica también la forma de cálculo, muestra, alcance y/o limitación.

Bienestar subjetivo

Una estrategia de monitoreo y promoción, centrada en el derecho a la participación de las y los niños y jóvenes en diversos ámbitos, que puedan implementar los organismos para contar con el enfoque de niñez y adolescencia desde sus propias voces y percepciones, es la realización de encuestas sobre bienestar subjetivo. Se trata de una encuesta realizada a niñas, niños y adolescentes para conocer sus opiniones, percepciones y niveles de satisfacción sobre diferentes aspectos y ámbitos de su vida. El propósito de estos relevamientos consiste en generar conocimiento que contribuya al debate público sobre el bienestar en la niñez y adolescencia desde una perspectiva subjetiva. Se enmarca en el objetivo último de tomar aquellas acciones que promuevan mejoras en la aplicación de cada uno de los derechos proclamados por la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN). La manifiesta fragmentación en la reunión de los datos que no abarca todas las esferas incluidas en la Convención motiva al Estado a reforzar su mecanismo de recolección y análisis sistemático de datos.

Al considerar las distintas opciones para realizar el operativo de campo, en términos de recursos necesarios y estructuras, surge como opción más conveniente tomar a las escuelas como ámbito donde encuestar a las niñas y niños. Esto permite realizarla a gran escala, trabajando en una muestra representativa que considera la territorialidad, el tipo de gestión de las escuelas y sus condiciones socioeconómicas.

El instrumento empleado consiste en un cuestionario autoadministrado conformado por preguntas que permiten medir y conocer el bienestar subjetivo de este colectivo a partir de los sentimientos que tienen sobre sí mismos, sus relaciones interpersonales, sus valores y aspiraciones, las zonas en las que viven, entre otros temas.

Durante su implementación debe garantizarse que se cumplan los protocolos éticos de investigación con énfasis en la confidencialidad de la información producida. Además, debe exigirse una autorización previa a la realización de la encuesta por parte de los establecimientos educativos, y de sus madres, padres o tutores y el consentimiento de las niñas, niños y adolescentes que participen.

Se ha avanzado en reconocer al bienestar considerando a los ingresos, pero también dimensiones subjetivas. Globalmente se acuerda en la necesidad de avanzar en la medición del bienestar y de la pobreza, analizar los factores que la determinan, e incorporar en ese proceso la perspectiva multidimensional y de género, así como desagregaciones por rango etario y ubicación geográfica.

La medición de bienestar aporta datos, llegada territorial y posicionamiento del organismo en un rol de activo reconocimiento a que las voces de las y los niños y jóvenes sean tenidas en cuenta. Con sus opiniones pueden desarrollarse diversas estrategias comunicacionales que promuevan que tanto las autoridades como la sociedad en general conozcan qué es para ellas y ellos vivir bien. Porque son quienes mejor saben cómo es ser niña, niño o adolescente hoy.

6 Promoción de derechos e incidencia

La promoción e incidencia es la línea de trabajo que posibilita a los organismos ir “de los casos a los temas”, darle mayor relevancia a la información construida, ser una voz de referencia que puede aportar e influir en la toma de decisiones, hacer aportes para una cultura más respetuosa de los derechos. Está profundamente relacionada con los procesos de participación social; por lo tanto, para saber cuán cerca o lejos se encuentra de ello, es parte de este eje de trabajo revisar los factores internos y externos que influyen en que la institución sea más o menos democrática, participativa, abierta y transformadora.

LA VOZ DE QUIENES SÍ TIENEN VOZ

La palabra *infancia* deriva del latín *infans*, que significa mudo, incapaz de hablar, que no habla. Esta manera de nombrar ha construido sentidos durante siglos, anclándose en distintas prácticas. Así, las niñas, niños y adolescentes han sido históricamente excluidos de los ámbitos públicos de expresión y participación. Sus opiniones no solo no se han tenido en cuenta en el mundo adulto, sino que no se han generado los canales para preguntárselas.

A partir de la Convención de los Derechos del Niño en 1989, se reconocen los derechos humanos de la niñez y

la adolescencia. Esta legislación internacional comienza a nombrarlos como “sujetos de derechos”, ampliando el concepto de ciudadanía a la niñez y la adolescencia, otorgándoles sus derechos a expresarse, participar y reclamarlos libremente ante el Estado y la sociedad.

En el marco de este paradigma, que ha promovido la creación de leyes, organismos y áreas específicos, cabe preguntarse qué de estas palabras, escritas por las y los adultos, se plasma en acciones. Qué de lo que se dice se hace; sabiendo que del dicho al hecho hay muchos derechos.

Porque aun en este contexto de reconocimiento y abordaje sociocultural de las niñas, niños y adolescentes como sujetos activos, los ámbitos institucionales para su expresión y participación siguen siendo reducidos o inexistentes. Teniendo en cuenta que la legislación vigente postula que son “protagonistas de su propia vida para que participen en todas las decisiones que a ellas y ellos les conciernen”,² la inclusión o ampliación del enfoque de niñez dentro de las defensorías debe contemplar iniciativas para poder contar con sus opiniones, aportes y miradas.

2 *Participación de niños, niñas y adolescentes*. Cuadernillo 3. Colección Comunicación, Desarrollo y Derechos. Unicef. Pág.15.

La Convención de los Derechos del Niño reconoce un conjunto de derechos que refieren a la participación, entre ellos:

- La libertad de pensamiento, conciencia y religión, siempre que respete los derechos de las demás personas.
- La oportunidad de formar un juicio propio, expresarse libremente y ser tenidos en cuenta en todo procedimiento judicial o administrativo que los afecte.
- La posibilidad de buscar, recibir y difundir información e ideas de todo tipo, en forma artística o por cualquier otro medio.
- La libertad de asociación y de tener reuniones pacíficas.
- El acceso a la información y materiales de comunicación que promuevan su bienestar social, espiritual y moral y su salud física y mental.

Luego, cada legislación nacional y/o local también desarrolla su propia postura sobre este derecho. Si hay algo que tienen en común los artículos dedicados a la participación, en los diversos ordenamientos jurídicos de Iberoamérica, es que no hay una sola, misma e igual manera de definirla. En este sentido, la Observación General N° 12 del Comité de los Derechos del Niño, sobre el derecho a ser escuchado, también es una guía de gran ayuda. Porque en la concepción de la participación social de las infancias y juventudes se ponen en juego distintas maneras de concebir al Estado, a las y los ciudadanos, a la

democracia. Como lo define el Instituto Interamericano del Niño, Niña y Adolescente en uno de sus documentos de trabajo, esta “polisemia, o sea los diversos sentidos que se le pretende dar a la palabra participación no son un mero problema semántico; reflejan las resistencias del mundo adulto a reconocer las capacidades y potencialidades de los niños, niñas y adolescentes cuando se los habilita en procesos que los llevan a involucrarse en la construcción de soluciones a los problemas que hacen a sus vidas. Se pretende cumplir con el mandato de la Convención a través de acciones donde la presencia de los niños está totalmente regulada por criterios adulto céntricos eludiendo así cualquier amenaza de transformación en las relaciones de poder entre generaciones”.³

Esta polisemia también se vincula a que “la participación ha devenido en una categoría de moda y por lo tanto categoría absolutamente ambigua, absolutamente frágil en su significación, en su sentido más profundo. La manipulación sobre la categoría ha devenido en una confusión mental”.⁴

Por lo tanto, asumir y defender la participación de las niñas, niños y adolescentes como derecho a ser parte de la definición de las políticas públicas que las y los involucran es una decisión y un punto de vista entre otros posibles. Desde esta posición, significa respetarlas como personas públicas. Porque al ser parte de un colectivo,

3 *La participación de niños, niñas y adolescentes de las Américas. A 20 años de la Convención sobre los Derechos del Niño.* IINNA-OEA. Mayo 2010.

4 Cussianovich, A., *Taller de PDN*, Panajachel, Guatemala, febrero 2003.

son responsabilidad del conjunto de la humanidad. A partir de la Convención la niñez y la adolescencia dejan de ser temáticas exclusivas del ámbito privado. Identificar a las niñas, niños y adolescentes con incidencia en el mundo público es reconocerlas/os como un grupo social que aporta, opina y participa en la construcción de una sociedad más justa y democrática.

Desde esta perspectiva de derechos se amplía la visión de las niñas, niños y jóvenes como personas integrantes de la sociedad y se les reconoce su carácter como ciudadanas. Sin embargo, pasar a lo “público” sigue siendo ambiguo si por tal se entiende simplemente ser parte de la agenda del gobierno o solo ser beneficiario de políticas. En un sentido más profundo implica generar un cambio en las actitudes, en las expresiones, en las disponibilidades de la comunidad de adultos. Se debe tener apertura y compromiso para escuchar, recoger sus prioridades y lo que opinan sobre las situaciones específicas y generales que se encuentran viviendo. Bajo esta mirada, las instituciones tienen la potencialidad de promover, contribuir y apoyar la organización de niñas, niños y jóvenes para que conozcan sus derechos y puedan participar en la toma de decisiones que las y los involucran. En este amplio marco de posibilidades, con compromiso y creatividad, los organismos de derechos humanos pueden generar mecanismos colaborativos y en red para que las niñas, niños y adolescentes puedan crecer siendo y sintiéndose protagonistas de su vida personal y colectiva.

Es justamente este poder instituyente lo que se pone en juego en la definición sobre participación que tengan las instituciones. Tal como lo define Alejandro Cussiano-

vich (2003): “La participación ha ido variando en su significado, producto del acomodo de la palabra a los intereses políticos y sociales del mundo adulto. De tal manera, se utiliza adecuándose a la expectativa que la institución defina. (...) El debate sobre el protagonismo comienza con la incorporación de conceptos significativos en nuestras culturas como defensa, defensor del pueblo”.

Abrir desde el Estado espacios para escuchar lo que piensan y sienten, revalorizar sus palabras y modos de ver el mundo y plasmarlas en estrategias de incidencia es uno de los grandes desafíos que presenta este paradigma. La interpelación como sujetos de derechos, desde y en las distintas instituciones públicas, debe ser real y encarnarse en las prácticas. Esto implica un cambio cultural profundo, que genere ámbitos de encuentro e intercambio de opiniones donde las voces de las y los adolescentes sean consideradas competentes y con peso de decisión como las de cualquier otro ser humano.

Además de las definiciones políticas e institucionales en torno a la temática, algunas construcciones conceptuales también ayudan a planificar o analizar ámbitos y estrategias que promuevan, en cada organismo, la expresión de las y los niños y jóvenes. Al momento de imaginar estrategias participativas, colabora tener en cuenta el desarrollo que hace Save the Children. Esta organización, para evaluar y velar por la correcta progresión de los procesos de participación, toma en consideración cuatro factores:

1. Implicación
2. Información/conciencia

3. Capacidad de decisión
4. Compromiso/responsabilidad

Cada uno de ellos puede darse en grados diferentes, y según sea la resultante de su combinación cabe hablar de mayor o menor participación. “Solo se puede decir que se está logrando una intervención desde los derechos, cuando los niños y niñas se vuelven los actores principales, en suma, los sujetos de la intervención”.⁵

También contribuye pensar si los ámbitos de participación son convocados por la institución o es la institución la que responde a una demanda de las y los jóvenes. El enfoque intrínseco hace referencia a los niveles propiciados por ellas y ellos mismos. Estos grados de involucramiento pueden ser de participación simple, consultiva, proyectiva o metaparticipación. Mientras que el enfoque extrínseco refiere a los niveles de participación creados desde la perspectiva adulta y cómo se generan estos espacios a las niñas, niños y adolescentes. Desde esta mirada, las características de la participación pueden ser: manipulada, decorativa, simbólica, asignada pero no informada, informada-consultada, informada-consultada-compartida, propia-pensada-ejecutada, propia-pensada-compartida.

Dando vuelta el discurso de que las y los niños no tienen voz, y parafraseando la consigna que enlaza a los medios de comunicación comunitarios y alternativos que buscan “darles voz a quienes no tienen voz”, las de-

fensorías son un escenario propicio para que la voz de quienes sí tienen voz sea pilar y articulador de todo su accionar.

LA PALABRA GESTA

Expresarse no es solo un derecho fundamental y necesario para la construcción de la democracia. Nombrar ordena el mundo, el decir se ancla en el hacer, pone a circular socialmente sentidos compartidos, lo que se menciona se gesta, se le da existencia. Dejar de llamar infantes a las niñas y niños abre un abanico de posibilidades que están disponibles en la cultura, tiene una fuerza instituyente. Es decir que pueden hablar, manifestarse y deben ser oídas sus voces, en los canales y espacios ya existentes, instituidos, y en todos los que se pueden crear.

Este cambio histórico necesita ser acompañado de los relatos de las y los niños y jóvenes, porque la manera de enmarcar la experiencia, y lo que de ella recordemos, es la narración.⁶ Y porque es una necesidad humana poner palabras a los sueños, a las necesidades, a las luchas, a lo que duele, a lo que hace feliz.

De vital importancia para las niñas, niños y adolescentes, que están creciendo y construyendo su realidad hilvanando imaginación, juegos, magia y fantasía. Para contar otro mundo posible es prioritario contar con sus palabras.

5 Programación de los derechos del niño. Guía de capacitación. Save the Children Suecia. Perú. 2004

6 Bruner, Jerome. *Actos de significado. Más allá de la revolución cognitiva*. Alianza, 2006.

Por momentos hay que dejar a un lado el protagonismo y centralidad de las personas adultas en la construcción y transmisión de la cultura. Es necesario que la comunidad adulta sea consistente, que aloje, cuide, y sepa dar lugar a las y los más pequeños, porque ellas y ellos también son parte de las posibilidades de transformación y reproducción de las sociedades.

Esto, que quizás empiece a ser dicho y escuchado, interpela roles, espacios, trabajos. Para oír las voces de quienes sí tienen voz es necesario ser personas más humildes, abiertas, pacientes, confiables. Permitirse aprender de las y los jóvenes, y no solo creer que “los grandes” enseñan. Permitirse jugar y recordar cómo era descubrir el mundo a partir de la metáfora, la poesía, los cuentos.

Porque si se abren espacios de escucha para las y los niños y se esperan relatos con palabras y modos de las y los adultos, no se está ejerciendo verdaderamente su derecho a ser oído. Para saber oír lo que cuentan, lo que les pasa, lo que sienten, lo que opinan, se debe conocer su lenguaje. Así como preocupa comprender o estudiar otro idioma para poder interactuar con un habitante de otro lugar, de otra lengua.

El lenguaje es el ordenador del mundo, es lo que construye el sentido social compartido, es el que pone la convención a las percepciones. La humanidad es un cuerpo sensible, que expresa con símbolos y palabras las emociones. Esa puesta en común entre los paisajes internos y el entorno colectivo la posibilita la palabra. Y cuantas más se encuentren en el acervo personal y comunitario, más recursos habrá para “decirnos”.

Las y los niños nombran desde las posibilidades de significar acordes a su desarrollo. Si no se comprende esto, no habrá comunicación posible entre adultos, niñas, niños y adolescentes. Es importante abandonar los preconceptos sobre los modos correctos o verdaderos de expresión. De lo contrario, un dibujo, un relato “ficcionalizado”, una poesía, recursos y lenguajes con los que las y los niños se expresan, no serían considerados discursos reales o verdaderos y, por lo tanto, no consistirían en prueba suficiente de lo que a ellas y ellos les acontece.

Para un organismo de derechos humanos es fundamental reflexionar y trabajar sobre esto, porque si no se aborda este entramado quizás se corre el riesgo de habilitar formas y mecanismos “externos” donde las y los niños puedan expresarse. Si no existe profundización en los canales “internos”, eso que ellas y ellos digan no será del todo tenido en cuenta. Y no es posible permitir que esto suceda, porque implicaría una exposición y una frustración muy grande que vulneran aún más a las niñas, niños y adolescentes en situación de riesgo.

Es vital que las palabras de las y los niños circulen, se conozcan, se compartan. Es transformador aprender a oírlos.

Las personas adultas, para estar a su altura, tendrían que recordar cómo es pensar y decir con imágenes. El lenguaje de la niñez es poético porque juega con metáforas, porque no es afónico. Ni es puramente informativo, porque no se le han borrado sus dimensiones corporales. En sus voces están el susurro, el suspiro, el aliento, la risa, el llanto, el gemido, el balbuceo, el tarramudeo. También el canto, el tono, el acento, la musi-

calidad. Sus expresiones traen la memoria y la vivencia de la palabra encarnada, de la palabra entrañada, de la humanidad en su carne de palabras. La voz implica un cuerpo signifiante y una significación corporeizada. Un lenguaje sin voz, del que ha sido borrada su dimensión poética, sería un lenguaje deshumanizado, sin nadie adentro. Lo importante no es lo que el poema dice, lo que significa, sino lo que da a escuchar. El viaje de la voz no está en su significado sino en su encarnación, en su escucha.

Los discursos de y sobre la defensa de los derechos humanos de la niñez y la adolescencia que en ninguna ocasión cuentan con las voces de las niñas, niños y adolescentes solo tematizan. Y al tematizar y monopolizar la narración quitan simultáneamente el poder y reconocimiento de “esas y esos otros”. La diferencia absoluta solo se instaure por el lenguaje, es una relación entre términos separados. La palabra que se refiere a otro como tema parece contener el otro. Pero ya se dice a otro que, en cuanto interlocutor, ha dejado el tema que lo englobaba y surge inevitablemente detrás de lo dicho. Hablar, en lugar de “dejar ser” solicita al otro. La diferencia que se acusa inevitablemente entre el otro como tema y el otro como interlocutor, eximido del tema que por un instante parecía poseerlo, pone pronto en tela de juicio el sentido que se le da al interlocutor. Es ofrecerle el mundo a través de la palabra adulta, es objetivarlo.

Solo hay voz presente cuando un lenguaje ha sido formado o transformado o habitado por un sujeto, y cuando un sujeto ha sido formado o transformado o habitado por un lenguaje.

La poesía no busca lo que lo humano es, ni tampoco lo que lo humano debería ser, sino que establece esa relación en otro lugar, y es eso precisamente lo que la hace imprescindible. El poema abre el juego para explorar y experimentar las posibilidades de las formas de lenguaje, las posibilidades de las formas de sujeto y las posibilidades de las formas de la vida. Se dice que hay un poema si una forma de vida transforma una forma de lenguaje y si una forma de lenguaje transforma una forma de vida. Tal vez la poesía tenga que ver con eso, con la resistencia al allanamiento del lenguaje, con esa persistencia en la voz, con ese intento imposible de conservar la presencia del cuerpo en la palabra. Tal vez, para crear una cultura *niñocéntrica* es necesario ser más poéticos.

PROMOCIÓN Y COMUNICACIÓN

La comunicación, comprendida como el campo de lo simbólico, es inherente a toda la estrategia de promoción. De algún modo, desde el paradigma de la complejidad, promoción y comunicación son sinónimas. Si bien en la planificación de una estrategia de promoción de derechos se llega a un momento específico para la elaboración de un mensaje y hay que dar pasos claros en relación a su llegada y en la articulación con los medios informativos y otros canales de difusión, no solo en esta instancia del proyecto se pone de manifiesto la comunicación como disciplina. Por el contrario, esta es requerida en todo el proceso de trabajo. De lo contrario sería concebir a la comunicación solo desde una racionalidad instrumental, haciendo foco en “los medios para”, y esta

perspectiva no es acorde con la integralidad y la complejidad desde las cuales se trabaja en derechos humanos.

Teniendo en cuenta que la promoción busca propiciar ámbitos de participación para transformar realidades, el aporte desde las ciencias de la comunicación es fundamental. En tanto estas profundizan en la **indagación de las prácticas, imaginarios y representaciones como construcciones sociales**, y que —como tales— pueden ser modificadas. Porque las ideologías no son abstractas, no están escindidas de materialidad, ni andan sueltas o volando sobre las personas. Por el contrario, estas construyen subjetividades, **identidades, identificaciones**, interpelan desde los discursos, los hábitos, las corporalidades, las miradas, las políticas. **Analizar críticamente** la cultura adultocéntrica, **develar** las acciones en las que se manifiesta, y **promover** la construcción y circulación de otros sentidos centrados en el interés superior del niño son problemas e incumbencias para el campo de la comunicación.

Entonces, comunicación para la promoción de derechos no es solo difusión —como emitir un mensaje a través de afiches, folletos, spots radiales y audiovisuales— ni solo sensibilización —buscando reflexiones profundas que involucren las emociones—, pero las incluye. Podría decirse que el componente más protagónico es el educativo, en relación a que se propone cambios que se expresen en la cotidianidad. Por eso, todo proyecto de promoción debe apelar en su construcción a los tres **contratos de lectura**: informativo, emotivo y pedagógico.

Como la promoción, la comunicación también invita a participar, es un espacio para los encuentros. Pone en

circulación nuevos sentidos posibles, que no se crean de la nada sino que surgen del conjunto de posibilidades para una cultura y un tiempo. Los cambios en lo discursivo no solo son situados sino que expresan el diálogo entre las personas individuales y la sociedad. Y esto ayuda a pensar a las transformaciones sociales no como algo dado sino como procesos colectivos en los que cada persona puede involucrarse. Las teorías de la **comunicación participativa**, comunitaria, popular, alternativa, pueden significar para las instituciones un gran acervo de experiencias, dinámicas y conceptos al cual acudir para dinamizar una estrategia de promoción de derechos. La conformación de consejos, asambleas o proyectos de arte colaborativo es una de las formas en que los organismos pueden generar ámbitos de participación; asumiendo el compromiso de que lo que en esos espacios se genere luego se traduzca en agenda de trabajo, en elementos de comunicación institucional, en oportunidades para la incidencia.

Las herramientas defensoriales, las piezas de comunicación externa e interna, las notas periodísticas, los protocolos e instrumentos de trabajo, las ponencias conforman el **cuerpo de textos del organismo**. En él se pueden buscar y analizar las **marcas discursivas**, saber desde qué enfoque habla la institución y si esa huella del lenguaje expresa con coherencia y claridad lo que esta se propone o se requiere un proceso de revisión y transformación. Así, es posible identificar los enfoques y teorías desde los cuales se organiza la comunicación, saber si hay mucha recurrencia a rasgos de linealidad, verticalidad, transferencia, segmentación, homogenei-

zación. Este trabajo también contribuye a revisar que, del mismo modo que se debe tener en cuenta en los procesos de atención y monitoreo, el enfoque de derechos humanos se exprese en los procesos de comunicación y promoción. La relación entre **comunicación y derechos humanos** no solo se manifiesta en no construir ni reproducir estereotipos ni estigmatizaciones, en no revictimizar ni apelar al sentido común y las simplificaciones. También se vincula con la construcción de datos e indicadores, con la mención a la legislación vigente, con la mirada desde la teoría crítica, con la construcción de argumentos teniendo en cuenta la complejidad, con la inclusión de multiplicidad de voces que promuevan interacciones. La comunicación es un proceso complejo, y en lo que refiere a los ámbitos institucionales debe y puede estudiarse en sus múltiples dimensiones: informativa, ideológica, vincular, sociocultural.

Es interesante y enriquecedor que un organismo público de derechos humanos, antes de desarrollar su iniciativa de promoción, pueda de algún modo “objetivar” su comunicación institucional interna y externa para analizarla, identificar las lógicas y racionalidades que predominan en ella. Saber si hay más o menos presencia de esquemas de transferencia, de información, de difusión, de diálogo, de proyectos colaborativos. Conocer cuáles son las fuentes que predominan en el uso de la palabra, si hay datos y estadísticas propios, si hay intercambio de saberes, si hay presencia de otros lenguajes. También ponerse en el lugar de recepción, de lector y beneficiario de la institución, y poder establecer si en todos los casos se recurre al mismo registro de escri-

tura o si existe diversificación de materiales. Si en ellos predomina el lenguaje técnico o aparecen otras voces también, para fundamentalmente saber a conciencia y con criterios si la institución tiene en cuenta e incluye las voces de las niñas, niños y adolescentes, y si logra llegar a las personas para las cuales debe trabajar.

El trabajo para la promoción y la incidencia requiere considerar a la comunicación institucional como **estratégica**. Esto es, verla como un campo desde el cual identificar las situaciones y vulneraciones que interpelan el diseño de un dispositivo, el reconocimiento de actores y racionalidades dominantes y ausentes en la configuración de la problemática, la identificación de la dimensión en la que se debe operar para lograr una transformación. Es importante no solo asumir la complejidad y la integralidad, sino también la fluidez, los cambios constantes, las alteridades y diferencias. Estos enfoques, muy lejos de paralizar o enredar, contribuyen a asumir sobre qué parte del gran entramado se considera hacer un recorte y propiciar un cambio situado. Y así también saber qué porción se comparte, qué puntos de contacto se tienen con las otras voces, actores, instituciones, referentes que participan del campo de acción. Porque los objetivos de la promoción deben ser específicos, mensurables, obtenibles, pertinentes, en plazos de tiempo predeterminados. Se trata de encontrar en la alteridad la convergencia con la dirección de transformación que se busca. Acordar recorridos breves, para que en las acciones puedan hacer visibles otras realidades posibles. La comunicación hace emerger nuevos mundos compartidos.

Sin tener en cuenta todas estas variables, y sin la voluntad de hacer los cambios pertinentes, es probable que la promoción para el organismo —en lugar de ser una política de acción sostenida— sean proyectos aislados, a corto plazo, que empiezan y terminan sin provocar demasiado impacto.

Durante toda la ejecución de una campaña o programa para la promoción de derechos es necesario saber si el mensaje llegó al público general y al público específico, si se van adquiriendo la capacitación y las habilidades necesarias, y si se forman alianzas políticas.

Para no fracasar con su impacto esperado en los medios masivos de comunicación es fundamental tener de antemano, durante la elaboración de los contenidos del proyecto de promoción, el análisis de la opinión pública y la cobertura mediática sobre el tema a abordar. Por ello es muy valioso que el propio organismo lleve adelante un **monitoreo de medios**, haciendo foco en las problemáticas que más lo involucran.

Como el mensaje busca llegar tanto al público general como al específico, será parte de la rutina de trabajo mantener vínculos fluidos y respetuosos con la prensa y los principales formadores de opinión, así como también presencia en las redes sociales y medios de comunicación comunitarios y de escala local. Pero como no solo se busca la centralidad en la difusión, también se deben tener en cuenta como “medios de comunicación” otros dispositivos, como intervenciones callejeras, talleres, ferias, festivales, conversatorios, seminarios, propuestas artísticas y lúdicas. De un modo sintético puede decirse que lo que diferencia a la difusión de la promoción es

la existencia de los cuerpos involucrados en el proceso. Mientras que la primera solo emite mensajes, la mayoría de las veces de arriba hacia abajo, la otra sostiene, reacciona, participa, se apropia, profundiza, y solo desde estos lugares (ya sea la asamblea legislativa, una escuela, un centro cultural o una institución de acogimiento) es posible, real y concreto propiciar los cambios que se buscan. **Se trata de habitar los sentidos, sin corporalidad no habría promoción posible.**

En la tarea de promoción de derechos se ponen de manifiesto las capacidades de la institución para identificar e iniciar la labor de promoción, ser inspiración y despertar interés, gestionar el proceso y generar apoyo. Y estas fortalezas puestas en el ámbito externo al organismo, desde una búsqueda de sustentabilidad y coherencia, solo podrán ser posibles si se han trabajado las mismas dimensiones hacia adentro.

La teoría de los fractales, en concordancia con los enfoques sistémicos y de la complejidad, contribuye a fortalecer este propósito de trabajo en tanto plantea que todo cambio se da desde adentro hacia afuera. Son esas pautas del cambio interno las que comienzan a darse en otras escalas.

La promoción de derechos generada desde un ámbito del Estado requiere del desarrollo de su comunicación institucional entendida como estratégica y como posibilitante de los cambios culturales que se busca propiciar.

Sin pensar en un abc, sino más bien en el rico juego que permiten todas las letras y palabras, aquí va una propuesta que puede ayudar al momento de elaborar un proyecto de comunicación y promoción de derechos.

Tema

Se empieza por el tema. Aunque esté claro, son los derechos de las niñas, niños y adolescentes. La tarea será adaptar el discurso universal de la Convención de los Derechos del Niño a las y los niños y jóvenes que viven en los tiempos y territorios en los que trabaja cada institución. “Pensar global, actuar local”.

Objetivos

Definir las intenciones que se le quiere dar a ese material, lo que se pretende con él.

Destinatarios

Tener esto en claro de antemano ayuda a tomar definiciones estéticas y expresivas, si serán integrales o específicas.

Contenidos

Se recopila información, ideas, palabras, legislación, políticas públicas, recursos artísticos, que hacen al tema del proyecto comunicacional. Con todos los

contenidos comienza la toma de decisiones. Seguramente mucho material recogido quede afuera, pero toda esa exploración nutre y es necesaria para poder arribar a una síntesis.

Enfoques y dinámicas

Los objetivos guiarán en la estrategia discursiva y el “contrato de lectura”. Saber qué dimensión del lenguaje se pone más en juego: pedagógica, entretenimiento, informativa, “adoctrinadora”, poética. Para poder tomar decisiones con mayor conocimiento y conciencia, poder ser autocríticos. Las dinámicas deben ir acordes no solo a los objetivos del material sino a los enfoques y principios de trabajo. ¿Queremos que sea participativa? ¿Con qué estrategias?

Formatos y “metáfora”

En este punto se llega a la metáfora del trabajo, a su fuerza poética. Esto guiará en la búsqueda del arte y el diseño. Arribar a esa metáfora habla de un momento de apropiación del trabajo.

Soportes

¿Hasta dónde conduce el contenido producido? ¿Cómo puede adaptarse a diversos soportes? Impreso, digital, audiovisual, sonoro, intervención urbana, vía pública, exposición, taller.

Canales

Definir los canales de distribución y difusión del material: medios de comunicación, redes sociales, actividades de la institución, espacios donde concurren niñas, niños y adolescentes. Hacer un listado y enriquecer la base de datos, ayuda a elaborar un mapeo de actores para poder trabajar en red este y otros materiales posibles.

Evaluación

Evaluar la llegada, la apropiación, las devoluciones. Antes de reimprimir o volver a editar, hacer todos los ajustes que haga falta después de haberlo puesto en marcha.



Bibliografía

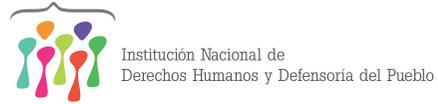
- ABRAMOVICH, Víctor y Laura PAUTASSI (comps.) (2010). *La medición de derechos en las políticas sociales*. Buenos Aires: Editores del Puerto.
- ALTHUSSER, Louis (1988). *Ideología y aparatos ideológicos del Estado. Freud y Lacan*. Nueva Visión: Buenos Aires.
- ARIÉS, Philippe (1981). *História social da criança e da família*. [1ª edición en francés: 1973]. Rio de Janeiro: Editora Guanabara.
- BRUNER, Jerome (2006). *Actos de significado. Más allá de la revolución cognitiva*. Madrid: Alianza Editorial.
- BUSTELO GRAFFIGNA, Eduardo (2012). “Notas sobre infancia y teoría. Un enfoque latinoamericano”. Trabajo presentado en el V Congreso Mundial por los Derechos de la Infancia y la Adolescencia. (Congreso de Adultos) San Juan, Argentina. 15-19 de octubre de 2012.
- BUSTELO GRAFFIGNA, Eduardo (1998). “Expansión de ciudadanía y construcción de democracia”. En *Todos entran. Propuesta para sociedades incluyentes*. Colección Cuadernos de debate. Santafé de Bogotá: UNICEF/Santillana.
- BUSTELO GRAFFIGNA, Eduardo (2007). *El recreo de la infancia. Argumentos para otro comienzo*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- CÁRDENAS Boudey, S. (2013). “Mudanzas de la infancia. Entre la institucionalización, la ciudadanización y la mercantilización”. Documentos de trabajo. C.A.B.A., Argentina: Red de Posgrados de CLACSO.
- CASTORIADIS, Cornelius (1983, 1989). *La institución imaginaria de la sociedad*, Caps. 1. “Marxismo y teoría revolucionaria”; 2. “El imaginario social y la institución”. Barcelona: Ed. Tusquets.
- COLÁNGELO, María Adelaida. (2003) Ponencia “La mirada antropológica sobre la infancia Reflexiones y perspectivas de abordaje”. Serie Encuentros y Seminarios. Mesa: Infancias y juventudes. Pedagogía y formación. Conferencia Seminario Internacional *La formación docente entre el siglo XIX*. Buenos Aires: Ministerio de Educación de la Nación.
- CUNILL GRAU, Núria (2010). “Las políticas con enfoque de derechos y su incidencia en la institucionalidad pública”. En *Revista del CLAD Reforma y Democracia*. No. 46, febrero 2010. Caracas: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.
- CUSSIANOVICH, Alejandro (2003). *Taller de PDN*. Panajachel. Guatemala: Save the Children.
- DURÁN STRAUCH, Ernesto y Elisabeth VALOYES BEJARANO (editores) (2010). *Monitoreo de derechos de la niñez y la adolescencia. Reflexiones sobre lo aprendido*. Bogotá

- D. C.: Instituto Iberoamericano para el Desarrollo y la Innovación Educativa - Universidad Nacional de Colombia.
- FREIRE, Paulo (1970). *Pedagogía del oprimido*. México: Siglo XXI Editores.
- GIBERTI, Eva (comp.). (1997) *Políticas y niñez*. Buenos Aires: Editorial Losada.
- IINNA-OEA (mayo 2010). *La participación de niños, niñas y adolescentes de las Américas. A 20 años de la Convención sobre los Derechos del Niño*. Montevideo: Instituto Interamericano del Niño-OEA.
- KAPLÚN, Mario (2002). *Una pedagogía de la comunicación. (El comunicador popular)*. La Habana: Editorial Caminos.
- LACLAU, Ernesto (1996). “¿Por qué los significantes vacíos son importantes para la política?” En *Emancipación y diferencia*. Buenos Aires: Ariel.
- LARROSA, Jorge. *De viva voz. Notas sobre el poeta como explorador de lo humano*. Jorge Larrosa.
- MASSONI, Sandra (2011). *Comunicación estratégica, comunicación para la innovación*. Rosario: Homo Sapiens Ediciones.
- MASSONI, Sandra (2016). *Avatares del comunicador complejo y fluido. Del perfil del comunicador social y otros devenires*. Quito: Ediciones CIESPAL.
- ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS IBEROAMERICANOS PARA LA EDUCACIÓN, LA CIENCIA Y LA CULTURA. (2009). *Sistema de Información sobre Primera Infancia en Iberoamérica*. Documento de presentación. Madrid: OEI.
- PAUTASSI, Laura (2010). “Indicadores en materia de derechos económicos, sociales y culturales. Más allá de la medición”. En *La medición de derechos en las políticas sociales*, Abramovich, Víctor y Laura Pautassi (comps), Buenos Aires: Editores del Puerto.
- PAUTASSI Laura y Laura ROYO (2012). *Enfoque de derechos en las políticas de infancia. Indicadores para su medición*. Santiago de Chile: CEPAL-UNICEF.
- PONTY, Maurice Merleau (1985). *Fenomenología de la percepción*. Barcelona: Planeta Agostini.
- SABIO, Marcela (2011). *Narración oral. El arte de leer el mundo con todo el cuerpo y a viva voz*. Rosario: Editorial Ciudad Gótica.
- SALDAÑA, Exilia. *Declaración de los deberes del amor*.
- SAVE THE CHILDREN SUECIA (2004). *Programación de los derechos del niño. Guía de capacitación*. ISBN: 9972-696-27-8. Lima: Save The Children.
- SIRVENT, María Teresa (1998). *Poder, participación y múltiples pobrezas: la formación del ciudadano en un contexto de neoconservadurismo, políticas de ajuste y pobreza* (Mimeo).
- UNICEF Argentina (2005). “Participación de niños, niñas y adolescentes”. Cuadernillo 3. Colección: Comunicación, Desarrollo y Derechos. Buenos Aires: UNICEF.
- VOLNOVICH, Juan Carlos (1999). *El niño del “siglo del niño”*. Buenos Aires: Editorial Lumen.

MARCO NORMATIVO

- Convención Internacional de los Derechos del Niño (1989).
- Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas

- Cruelles, Inhumanos o Degradantes. Asamblea General de las Naciones Unidas (1987)
- Observación General N° 12 (2009): “El derecho del niño a ser escuchado”. CRC/C/GC/12. [En línea] Naciones Unidas: Comité de los Derechos del Niño. Disponible en: http://www2.ohchr.org/english/bodies/crc/docs/AdvanceVersions/CRC-C-GC-12_sp.doc
- Observación General N° 14 (2013): “Consideración primordial del interés superior del niño para la toma de decisiones”. CRC/C/GC/14. [En línea] Naciones Unidas: Comité de los Derechos del Niño. Disponible en: http://www2.ohchr.org/english/bodies/crc/docs/CRC.C.GC.13_sp.pdf
- Declaración Universal de los Derechos del Niño de la Organización de las Naciones Unidas (1959). Disponible en <http://iris.paho.org/xmlui/bitstream/handle/123456789/10565/v87n4p341.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948) Asamblea General de las Naciones Unidas. París. Disponible en [http://undocs.org/es/A/RES/217\(III\)](http://undocs.org/es/A/RES/217(III))
- Ley nacional N° 18.446 de la República Oriental del Uruguay. Creación de la Institución Nacional de Derechos Humanos. Disponible en <https://legislativo.parlamento.gub.uy/temporales/leytemp7601134.htm>
- Plan Estratégico 2014-2016 de la INDDHH, disponible en <http://inddhh.gub.uy/wp-content/uploads/2014/03/Plan-estrat%C3%A9gico-2014-2016-de-la-INDDHH.pdf>
- II Informe Anual del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura de la República Oriental del Uruguay (2016), disponible en http://inddhh.gub.uy/wp-content/contenido/2017/10/III-Informe-Anual-MNP-2016_web-min.pdf
- V Informe Anual a la Asamblea General 2016, disponible en http://inddhh.gub.uy/wp-content/contenido/2017/06/Informe-2016-INDDHH_web.pdf
- Ley Provincial de Promoción y Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes N° 12.967, Santa Fe-Argentina. Disponible en <http://www.defensorianna.gob.ar/archivos/ley-n-12967.pdf>
- Declaración de Lima (2007) Red en Defensa de los derechos de los niños. Aprobada el 22 de noviembre de 2007. XII Congreso Anual de la Federación Iberoamericana de Ombudsman (FIO). Disponible en <https://www.crin.org/es/biblioteca/publicaciones/defensores-de-la-infancia-declaracion-de-lima>



ISBN: 978-9974-8689-1-5



9 789974 868915