

## IMPLEMENTACIÓN DE LA CONVENCIÓN SOBRE LOS DERECHOS DEL NIÑO, LEY 23.849

### Secretaría de Niñez, Adolescencia y Familia (SENNAF)

Gestión / Período auditado: enero de 2014-junio de 2017. Tareas de campo: 03/07/17-16/03/18.

#### GERENCIA DE PLANIFICACIÓN Y PROYECTOS ESPECIALES

#### Departamento de Control de Gestión Ambiental

#### Objeto de auditoría

Implementación de la Convención sobre los Derechos del Niño, Ley 23.849.

#### Normativa analizada / Marco normativo aplicable

**Leyes.** 23.849, 26.061, 26.233 y su Decreto Reglamentario 1202/08.

**Decretos.** MDS 28/07, 574/16, 78/17.

**Decisiones Administrativas.** 327/17.

**Resoluciones.** SENNAF 446/17, 530/16; MDS 4139/11, E 1274/17.

#### Aclaraciones previas

La **Ley 26.061** determina los instrumentos y órganos centrales para la promoción, protección y defensa de los derechos de los niños/as y adolescentes en cumplimiento de la Convención:

-Crea la **Secretaría Nacional de la Niñez, Adolescencia y Familia**. **Tareas asignadas:** y 1) elaborar el Plan de Acción Nacional por los Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes y 2) desarrollar un sistema de información único y descentralizado con indicadores para el monitoreo, evaluación y control de las políticas y programas de niñez, adolescencia y familia, entre otras (*ver Informe, Anexos I y III*).

-Crea el **Consejo Federal de Niñez, Adolescencia y Familia**. **Tareas asignadas:** 1) concertar y efectivizar políticas de protección integral de derechos de niños, niñas, adolescentes y sus familias, 2) participar en la elaboración del Plan Nacional de Acción, 3) gestionar la distribución de fondos para la ejecución de dicho plan (*ver Informe, Anexo I*).

-Establece que las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires deben contar con un **órgano de planificación y ejecución de las políticas de la niñez**, cuya forma y jerarquía estará determinada en cada jurisdicción, respetando las respectivas autonomías y las instituciones preexistentes (*ver Informe, Anexo I*). Todas las provincias cuentan con una Ley provincial propia y adhirieron a la Ley nacional, a la Convención y a los protocolos facultativos, con excepción de San Luis, que adhirió solo a la Convención y está elaborando su propia Ley.

-Crea la figura del **Defensor de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes**, para velar por la protección y promoción de sus derechos consagrados en la Constitución Nacional, la Convención sobre los Derechos del Niño y las leyes nacionales. En el nivel provincial, establecieron esta figura Santiago del Estero (Ley 6915, art. 30); Neuquén (Ley 2302, art. 49); Chaco (Ley 7162, art. 59,); Catamarca (Ley 5357, art. 73); La Pampa (Ley 2703, art. 20); Santa Fe (Ley 12.967, art. 38); Buenos Aires (Decreto Reglamentario 300, art.16; Ley 13.298); Córdoba (Ley 9944, art. 31).

-Crea el **registro de las ONG que trabajan con la protección y promoción de los derechos de los niños**. De acuerdo al Informe V y VI presentado al Comité de Naciones Unidas el Centro Nacional de Organizaciones de la Comunidad (CENOC) registró 15.142 ONG, de las cuales 4426 (29,23%) tienen acciones orientadas a Niñez y Adolescencia.

-Establece un **Sistema de Protección Integral de Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes** integrado por todos los organismos, entidades y servicios que diseñan, planifican, coordinan, orientan, ejecutan y supervisan las políticas públicas, de gestión estatal o privadas, en el ámbito nacional, provincial y municipal, destinadas a la promoción, prevención, asistencia, protección, resguardo y restablecimiento de los derechos de las niñas, niños y adolescentes.

Por su parte, la **Ley 26.233**, en el marco de la Ley 26.061, establece la promoción y regulación de los **Centros de Desarrollo Infantil (CDI)**, entendidos como espacios de atención integral de niños y niñas de hasta cuatro años de

#### Autoridades AGN (a la fecha de aprobación del informe)

##### Presidente

CPN. Oscar S. Lamberto

##### Audidores generales

Dr. Francisco J. Fernández

Dr. Juan I. Forlón

Dr. Gabriel Mihura Estrada

Dr. Alejandro M. Nieva

Lic. Jesús Rodríguez

Lic. María Graciela de la Rosa

##### Contacto

Av. Rivadavia 1745 - (C1033AAH) CABA - Argentina

Tel.: (54 11) 4124 - 3700

informacion@agn.gov.ar / [www.agn.gov.ar](http://www.agn.gov.ar)

edad. Establece que la autoridad de aplicación es la Secretaría de Niñez, Adolescencia y Familia dependiente del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación.

**Comisión de Promoción y Asistencia de los Centros de Desarrollo Infantil Comunitarios (COCEDIC):** estructura organizativa y administrativa para desarrollar acciones de políticas públicas a nivel nacional en lo referente a la primera infancia.

**Plan Nacional de Primera Infancia (PNPI):** Creado para garantizar el desarrollo integral de niños y niñas de 45 días a cuatro años de edad inclusive, en situación de vulnerabilidad social (*Res. MDS 574/16, en el marco de la Ley 26.061*). Objetivos: promoción y fortalecimiento de espacios de cuidado y abordaje integral que garanticen adecuada nutrición, estimulación temprana y promoción de la salud, propiciando la participación activa del entorno familiar y comunitario para facilitar el proceso de crianza y desarrollo de los niños y niñas atendidos. La COCEDIC controla y monitorea el Plan, que se implementa mediante convenios. Hay cinco modalidades de gestión para ejecutarlo: provincial, municipal, de la asociación civil, provincial/municipal, y de la asociación civil con el municipio/provincia.

## Hallazgos

**-Plan Nacional de Acción 2012-2015.** No contempla metas claras ni cuantificables ni fue elaborado con indicadores de seguimiento ni de resultados. No se planteó a nivel nacional un mecanismo de supervisión de los avances. No especifica partidas presupuestarias para cada conjunto de acciones. El informe final sobre su implementación no cuenta con indicadores de resultados e impacto de la gestión.

**-Políticas referidas a primera infancia, CDI y PNPI.** No hay metas propuestas ni indicadores de resultados para evaluar la eficacia.

**-Avances de las políticas públicas referidas a primera infancia, en particular el desarrollo de convenios para fortalecer o abrir Centros de Desarrollo Infantil.** Según información de la SENNAF, habría un incremento sostenido del número de convenios firmados, pero al comparar diversas fuentes de documentación se advierten discrepancias (*ver Informe, cuadros de los puntos 3.5.1 y 3.5.2*).

**-Centros CONIN (Cooperadora de la Nutrición Infantil):** De los 29 convenios con organizaciones de la sociedad civil, de los cuales 7 eran para la creación de Centros CONIN. Para cumplir con el objetivo planteado en la Res. SENNAF 732/16, resta crear 3 centros CONIN y fortalecer los 3 Centros de Recuperación y Tratamiento de la Nutrición Infantil ubicados en Mendoza, Salta y Misiones.

La CONIN no es eficaz para articular con los Espacios de Primera Infancia (EPI); solo en 3 de los 19 EPI visitados se observó vinculación con los centros CONIN.

**-Becas.** El PNPI no contempla el destino específico de los fondos para los subsidios semestrales que se abonan en concepto de beca por niño que asiste al EPI; esta indeterminación dificulta las tareas de control y seguimiento. Los convenios se implementan de manera diferenciada de acuerdo a la jurisdicción.

La Subsecretaría de Primera Infancia/COCEDIC no supervisaba si las necesidades de los EPI se correspondían con los proyectos presentados. Esto tiene serias consecuencias: son recurrentes los incumplimientos de medidas de seguridad de los EPI y la falta de habilitaciones, que suponen un riesgo para los niños y niñas asistentes.

La COCEDIC ha sido poco eficaz en las tareas de monitoreo; no contaba con personal suficiente y no había un plan de monitoreo.

Durante el ejercicio 2016, la SENNAF –a través de la COCEDIC– fue poco eficiente en ejecutar la partida presupuestaria del Programa 47 (por la cual se implementa el PNPI), ya que solo devengó el 41% del crédito asignado, conforme a la Cuenta de Inversión.

Sobre los expedientes examinados: la SENNAF es ineficiente en gestionar los fondos y en ejecutar los subsidios. Dilata los plazos y no solicita las rendiciones que las provincias/los municipios/las ONG adeudan.

-La SENNAF firmó convenios con las 24 jurisdicciones provinciales pero su implementación ha resultado muy dispar, debido a que la SENNAF, a través de la COCEDIC/Subsecretaría de Primera Infancia, no fue efectiva en las tareas de promoción que hubieran asegurado la mayor cobertura territorial posible y la igualdad de oportunidades a todos los niños y niñas del país.

Sin criterios claros y precisos, la admisión de los niños queda a cargo del informe de cada equipo técnico interdisciplinario actuante en cada CDI y no hay garantía de que se la realice de manera uniforme y objetiva en todo el territorio nacional.

-Debilidad e informalidad en el resguardo de la documentación y debilidad de los controles internos.

## CONCLUSIÓN

La Convención de los Derechos del Niño se instrumentó en la Argentina mediante la Ley 26.061, de Protección Integral de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes, que crea un sistema integral con políticas, planes y programas de protección de derechos, organismos administrativos y judiciales de protección de derechos; establece procedimientos específicos y medidas de protección de derechos (incluyendo la adopción de medidas excepcionales de protección) y se que asignen recursos económicos para implementarlos.

La AGN encontró que los principales instrumentos programáticos, orgánicos y estratégicos previstos fueron creados y están en funcionamiento, con excepción de la figura del Defensor de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes. La SENNAF, como autoridad de aplicación de la Convención, ha sido fortalecida presupuestaria e institucionalmente. No obstante, a noviembre de 2017, el Plan de Acción Nacional como instrumento estratégico no se había actualizado y no tenía metas claras, cuantificables, ni indicadores de seguimiento y de resultados, ni mecanismos de supervisión de los avances ni partidas presupuestarias para cada conjunto de acciones –aspectos centrales para su implementación, seguimiento y evaluación.

Las metas ODS asociadas al Programa Nacional de Primera Infancia no se han podido evaluar porque fueron determinadas fuera del período auditado.

En materia de primera infancia, las políticas públicas fueron dirigidas principalmente a través de convenios para fortalecer o abrir Centros de Desarrollo Infantil (CDI)/Espacios de Primera Infancia (EPI) en todo el país. Con estos espacios, el Plan Nacional de Primera Infancia (PNPI) –enmarcado en la Convención, la Ley 26.061 y la Ley 26.233– apunta a desarrollar una intervención integral no solo de la primera infancia sino de toda la familia, garantizando los cuidados adecuados e imprescindibles en los aspectos nutricionales, de estimulación temprana, recreativos, educativos y emocionales.

Durante el período auditado, se observó un incremento sostenido de convenios firmados y el fortalecimiento de la política pública por medio de la creación del PNPI y de la Subsecretaría de Primera Infancia, encargada de implementarlo. Sin embargo, el Plan carece de herramientas centrales para su ejecución, seguimiento y evaluación, pues no hay metas ni indicadores de resultados para evaluar su eficacia. Como no contempla el destino específico de los fondos para los subsidios semestrales en concepto de beca por cada niño que asiste al EPI, se dificultan las tareas de control y seguimiento de los convenios. Los convenios se implementan de manera diferenciada de acuerdo con la jurisdicción, no hay un criterio común para que la admisión sea considerada de manera uniforme y objetiva en todo el territorio nacional.

La SENNAF debe 1) tener mayor presencia institucional y reforzar las tareas de monitoreo y supervisión, para asegurar que la aplicación del PNPI siga criterios establecidos y 2) determinar prioridades que actúen como ejes para garantizar estándares de calidad de base en todos los espacios.

La implementación del PNPI no ha sido equitativa; la SENNAF no fue efectiva en propiciar la firma de convenios de una manera más distributiva y equilibrada, que garantice la igualdad de oportunidades a todos los niños y niñas del país.

Por último: resta implementar un sistema integrado de información actualizada sobre los avances a nivel nacional de las políticas desarrolladas en materia de niñez, adolescencia y familia, conforme lo dispone la Ley 26.061.