

Universidad Nacional de Entre Ríos

Facultad de Trabajo Social

Carrera de Especialización en Políticas Públicas de Niñez, Adolescencia y Familia. Resol. "C.S" 320/11, 324/12.

Sede: Universidad de Buenos Aires

Tutor/a: Silvia Miorin

Trabajo Final: Las políticas públicas de niñez en Argentina a 25 años de la Convención de los Derechos del Niño. Evolución, cambios y tendencias actuales.

Autora: Prof. Cecilia Del Bono

Directora: Prof. Elena Duro

Buenos Aires, 26 de noviembre de 2018

Resumen

La Convención sobre los Derechos del Niño (CDN), aprobada en 1989 representa el primer código universal legalmente obligatorio que protege los derechos de los niños, niñas y adolescentes. En la actualidad, es el marco mínimo de reconocimiento y respeto a los derechos de los niños, niñas y adolescentes en el que deben inscribirse las prácticas y las políticas de los países que la han ratificado (entre ellos, la Argentina que lo hizo en 1990).

En nuestro país, la sanción de la Ley Nacional de Protección Integral de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes (Ley N° 26.061) representó un hito de alto valor pedagógico e impacto político para la concreción del enfoque de derechos introducido por la CDN en el modelo de protección de la niñez y adolescencia. El nuevo marco normativo sancionado en el año 2006 propuso un sistema de la protección a la niñez y adolescencia que replanteó las prácticas de todos los actores del Estado -en sus distintos niveles y jerarquías, a partir de la identificación o asimilación de la noción de protección de los niños y adolescentes con la protección de sus derechos.

En este marco resulta interesante Identificar las políticas públicas en materia de niñez implementadas en nuestro país durante el período 2003-2014 y analizar estas políticas a la luz de los principios establecidos en la CDN (enfoque de derechos), con especial énfasis en el derecho a la educación, a la salud y a la protección de manera de reconocer las principales características de las políticas públicas en materia de niñez, analizando cambios, avances y tendencias actuales.

Índice

Introducción	Pág. 4
1: La relación Estado-niñez antes y después de la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN)	Pág. 5
2: El modelo del gobierno nacional donde se implementó el sistema de Protección Integral de los Derechos de Niños y Adolescentes. Un acercamiento social al Kirchnerismo	Pág. 14
2.1. Políticas y Programas de promoción y protección de derechos de niñas, niños y adolescentes en el periodo 2003-2014.....	Pág. 16
2.2 Los principales actores del Sistema. Tensiones y contradiccione...	Pág. 29
Consideraciones y reflexiones finales	Pág. 39
Bibliografía	Pág.43
Páginas webs consultadas.....	Pág.44
Anexo: Análisis del Programa de Asignación Universal por Hijo (AUH) durante el kirchnerismo	Pág.45

INTRODUCCION

El presente trabajo intenta esbozar el campo de la niñez y adolescencia previo y posterior a la sanción de la Ley Nacional de Protección Integral de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes en el año 2005 (Ley N°26.061) haciendo un recorrido socio histórico y normativo por la Ley N° 10.903 de Patronato de Menores, también conocida como “Ley Agote” de 1919, hasta la revisión crítica de este sistema tutelar de protección social de las infancias marginales que culmina con la aprobación de la Convención Internacional de los Derechos del Niño (CDN) en 1989, y su incorporación en la Constitución Nacional en 1994, generando una transformación radical que implica esencialmente el pasaje que va de la protección del niño como eje de las políticas, a la protección de los derechos del niño.

En una segunda parte, se pretende contextualizar y caracterizar brevemente los gobiernos de Néstor Kirchner, quien asume la presidencia en mayo de 2003 hasta el mes de diciembre de 2007, sucediéndole con dos mandatos consecutivos Cristina Fernández de Kirchner, primera Presidenta electa de la republica Argentina, hasta diciembre de 2015.

La gestión kirchnerista (2003-2015) es pensada aquí como una continuidad en materia social, con casi una década de crecimiento económico y un mayor protagonismo estatal en la atención a las severas situaciones de pobreza y desigualdad, generadas en las etapas previas, conduciendo un escenario más inclusivo; tanto a nivel general de la población, como de infancia y adolescencia en particular.

Finalmente, se aspira identificar las principales políticas públicas, programas y/o proyectos, que se han implementando tendientes a garantizar mejores condiciones para el crecimiento y desarrollo de las niñas, niños y adolescentes, implementadas en la Argentina en dicho periodo, focalizando en los campos de salud, educación, y protección.

Nuestras conclusiones pretenderán analizar qué nivel de avance de dichas políticas en materia de protección a la niñez se alcanzaron y cuáles son aún las cuestiones pendientes para su efectiva implementación.

1- LA RELACION ESTADO-NIÑEZ ANTES Y DESPUES DE LA CONVENCION SOBRE LOS DERECHOS DEL NIÑO (CDN)

La preocupación acerca de las infancias marginales formó parte de la agenda del Estado nacional desde sus orígenes, comprendiendo la categoría de infancia marginal, como aquel grupo de niños, niñas y adolescentes de mayor vulnerabilidad social y económica, es decir, excluidos del sistema¹, que pueden encontrarse en condición de calle, debido a la violación e inhibición de derechos humanos básicos (permanencia en el sistema educativo, atención de la salud, recreación, etc.), encontrándose de esta manera por fuera de los mecanismos de inclusión social.

Antes de la irrupción en el año 1989 de la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN), y de la sanción en el año 2005 de la Ley N° 26.061 de Protección Integral de los Derechos de niñas, niños y adolescentes, regía en la Argentina la Ley N° 10.903 de Patronato de Menores, también conocida como “Ley Agote”, sancionada en el año 1919. La Ley Agote tuvo origen cuando la inmigración europea, a mediados del siglo XIX, llegó masivamente a América, transformando el espacio público y dando lugar a un nuevo escenario. Muchos de los niños que estaban fuera del sistema educativo y que eran hijos de estas familias inmigrantes, comenzaron a ser percibidos como un peligro potencial. En este contexto, la Ley de Patronato viene a satisfacer las demandas de las familias patricias por controlar aquel conjunto de niños y niñas no escolarizados o en situación de “carencia material o peligro moral”. En ese marco, y mediante esa ley, se le da al Estado una misión tutelar, convirtiendo al juez en la figura central que ejercía esa función. Es así cómo la institucionalización y la judicialización de los “menores” resulta en ese momento la respuesta más adecuada a las expectativas sociales frente a los niños pobres².

El encierro como respuesta estatal se efectivizaba en institutos y reformatorios que, además de violar los derechos de las niñas y los niños internos, devenían (y aún devienen) en verdaderas escuelas del delito, tal como se describen en el documento “Privados de la Libertad” producido por la Secretaría de Derechos Humanos y UNICEF (2006). En síntesis, “la ideología tutelar (...) cumplió la función de ocultar la carencia de políticas sociales respecto de la Infancia”, (Zaffaroni, 2002), o bien de crear la “ilusión de política social” (Bifarello, 1997).

¹ Como desarrolla Margulis (2000), los niños, niñas y jóvenes pertenecientes a sectores populares atraviesan (debido a cambios en el nivel estructural de la sociedad: trabajo, educación, familia, como en el nivel imaginario social: estigmas, representaciones, creencias, valores), por “circuitos de daño psicosocial”, es decir por procesos de deterioro personal presentes en diferentes instancias sociales como son el trabajo, la familia, la ciudadanía; condicionamientos sociales que resultan de la pertenencia a un medio pobre o conflictivo; y circunstancias que conllevan una valorización social negativa. Con lo cual, podemos decir, que la infancia marginal implica también un impacto psicológico y determinado imaginario social en los niños, niñas y adolescentes excluidos.

² La situación de la primera infancia en la Argentina: a dos décadas de la ratificación de la Convención sobre los Derechos del Niño (2012).

La concepción de infancia que prevaleció en la Ley de Patronato permitió subdividir el universo de la niñez en dos grupos bien diferenciados: los “menores” que estaban fuera del sistema educativo, por un lado, y los niños socialmente aceptados, por el otro. El juez era quien discernía cuáles eran objeto de su “protección tutelar” (menores) y quiénes, en cambio, tenían una familia capaz de disponer de su persona hasta la mayoría de edad (niños socialmente aceptados), (De la Iglesia, 2007; Alonso y Bifarello, 2003). La Ley le confería al Juez de Menores la protección de quienes se encontraban en “peligro material o moral”, es decir, de aquellos “menores en situación irregular”. El modelo de intervención definido por la doctrina de situación irregular le permitía al juez (y a los dispositivos institucionales que lo acompañaban) sustituir el lugar de la familia y de la comunidad al que el “menor en peligro” pertenecía, y asimilar su rol a un “buen padre de familia” en su misión de encargado del “patronato” del Estado sobre estos “menores en situaciones de riesgo o peligro moral o material”. De ahí, que “el juez no esté limitado por la ley y tenga facultades omnímodas de disposición e intervención sobre la familia y el niño” (Beloff, 1998; Sec. DD.HH.-UNICEF, 2006). De esta manera, el menor como condición construida arrojaba al niño a una situación de inferioridad y subordinación, que el discurso de la protección termina por afianzar institucionalmente.

Como plantean Conde y Barcala (2008), esta escisión del campo de la infancia, dio cuenta de cómo el discurso de la protección de la infancia se erigió desde sus inicios como control sobre ella, dando lugar a las dos operaciones a través de las cuales el Estado moderno intervino en la subjetividad de la infancia de la minoridad: protección y control. De esta manera, fue conformándose el “Estado protector de la infancia”, el cual generó un sistema institucional tutelar destinado a “garantizar” la “protección” de estas infancias (las de la minoridad), cuyos sujetos infantiles provenían de familias que no reunían los requisitos de un modelo familiar basado en el ideal liberal conservador, provenientes en general de los sectores pobres, o bien eran ilegítimos.

El problema a través del cual se particularizó la cuestión social de la infancia en este momento histórico fue entonces el de las condiciones de vida de aquellas infancias definidas por su carácter de alteridad respecto de las otras infancias esperables en el marco del modelo de estado liberal conservador de aquel entonces.

A mediados del siglo XX comenzó un proceso de revisión crítica de este sistema tutelar de protección social de las infancias marginales. En el seno de las transformaciones producidas por la emergencia e instauración a nivel mundial de los distintos regímenes del Estado de bienestar (Esping Andersen, 1993), en los cuales los conceptos de ciudadanía y garantía de derechos sociales se constituyeron en ideas directrices, se inició un proceso de cuestionamiento social de las instituciones y políticas que determinaban los diversos campos de problemáticas de la vida social.

La doctrina de los derechos humanos se instaure como consecuencia de los diversos crímenes de lesa humanidad que tuvieron máxima visibilidad social a partir del horror y exterminio perpetrado por el nazismo, del holocausto nuclear, y otros hechos aberrantes y genocidios cometidos durante el siglo XX.

En el campo particular de la niñez, la preocupación por los derechos del niño se remonta a 1924 con la Declaración de Ginebra, proclamada por la Sociedad de las Naciones (organismo internacional precedente de las Naciones Unidas). Posteriormente, luego de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, las Naciones Unidas proclama en 1959 la Declaración Universal de los Derechos del Niño, el cual junto con otras resoluciones y documentos conforman la denominada Doctrina de las Naciones Unidas sobre la Protección Integral de la Infancia. Proceso que culmina con la aprobación de la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN) por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1989.

Finalizando el siglo XX, el campo de la niñez se concreta, luego de un largo proceso histórico, un pasaje de la problematización social de las condiciones de vida a las condiciones de derecho como aquella cuestión socialmente problematizada en torno a la niñez. Para analizar este pasaje Conde y Barcala (2008), realizan una breve descripción de los principales paradigmas, legislación y actores institucionales que acompañaron este proceso.

Los autores diferencian **cuatro paradigmas jurídico-sociales**, pensados como configuraciones socio-histórico-jurídicas inmersas en procesos dialécticos de reproducción (naturalización), deconstrucción, reconstrucción de las relaciones sociales que los determinan. Puesto que se trata de un proceso dialéctico instituido/instituyente de estas relaciones, donde no podríamos hablar de la vigencia completa ni del abandono definitivo del mismo, sino que se presentan como superposiciones, coexistencias, contradicciones. Desde esta clave pretendemos luego analizar las políticas públicas de niñez durante el kirchnerismo.

El primero de estos paradigmas, sobre el cual existe amplio consenso en cuanto a sus características generales, es el del “**Peligro material o moral**”, cuyo marco legislativo en Argentina estuvo constituido por la Ley 10.903 (denominada Ley de Patronato o Ley de Agote). El proyecto de esta ley fue ideado por el Dr. Luis Agote en 1913, sentando las bases del Sistema de Patronato Nacional de Menores y poniendo en marcha el sistema técnico-administrativo de abordaje estatal de la infancia a partir de su aprobación en 1919. También denominado como el paradigma de la “compasión-represión”³, se basa en la noción de “abandono y/o peligro material o moral”. Este sistema, “bajo la apariencia de la protección era esencialmente asimétrica y vulneradora de derechos”⁴.

³ Emilio García Méndez: *El Derecho de menores como derecho mayor*. En *Del revés al derecho* (1992).

⁴ Eduardo Bustelo: *El recreo de la infancia. Argumentos para otro comienzo* (2007)

En este marco, a través de la asistencia asilar de la infancia, se produjo una asimilación de las nociones de precarización de las condiciones de vida de las niñas y niños (abandono, situación de calle, trabajo infantil) con su potencial peligrosidad para la sociedad, estableciéndose indistintamente y acríticamente las mismas respuestas en ambos casos. Como hemos señalado más arriba, había una escisión discursiva por parte del Estado de dos infancias que serían destinatarias de diferentes intervenciones sociales estatales, una peligrosa y una en peligro. Siendo la primera un problema que debía encararse literalmente a través de una respuesta estatal totalitaria por medio de la tutela estatal.

En cuanto a los actores institucionales con visibilidad social en este periodo, cabe la referencia a la Sociedad de Beneficencia creada en 1821 en la Capital, cuyos orígenes se remontan a la antigua Casa de Expósitos existente desde los tiempos de la colonia. En 1892 surge el Patronato de la Infancia de la Capital Federal, que a partir de ese momento compartiría junto con la Sociedad de Beneficencia la asistencia a la infancia abandonada. No existían respuestas organizadas por parte del Estado en este momento, más allá del apoyo económico circunstancial de dichas organizaciones de la sociedad civil, dando cuenta de un periodo caracterizado por el predominio de la lógica pública no estatal.

El segundo paradigma es el de la **“situación irregular”**. A partir de la década de 1960 comienza un proceso de “aggiornamento” de la categoría “peligro moral o material”, siendo remplazada por la de “situación irregular”. La cual, aunque intenta evitar la connotación moral y de resguardo social de la primera apelando al discurso jurídico, no deja de constituir un modelo de estigmatización y control de las infancias minorizadas, extendiendo al campo de la niñez el discurso de la “peligrosidad”, por medio de la denominada “Doctrina de la Situación Irregular”.

El tercer paradigma es el denominado de la **“niñez y adolescencia en riesgo social”**, en el cual se opera un pasaje de la caracterización netamente jurídica de la situación de infancia, a la caracterización social de la misma por medio de indicadores de “riesgo social” que intentaban describir las situaciones problemáticas que incidían en las condiciones de niños y adolescentes.

Este abordaje, que intenta alejarse del carácter moralizante de los anteriores, tiende a pensar las intervenciones desde una racionalidad más ligada al saber técnico-profesional (trabajadores sociales, psicólogos, psicopedagogos, médicos, sociólogos, etc.) que al discurso jurídico. No obstante, y pese al avance que este abordaje representa respecto de los anteriores, los condicionamientos contextuales (políticas, legislación, organismos, etc.) determinaron que en la mayor parte de los casos no se logre evitar el proceso de judicialización al que continuaban dando lugar las intervenciones sociales en este campo.

A mediados de siglo XX comenzó a instrumentarse en la Argentina un viraje de la política netamente proteccional a una política social de características más globales o abarcativas enmarcadas en la emergencia de la universalización de los derechos sociales de ciudadanía, propios del régimen de bienestar que adoptó nuestro país con el peronismo.

Fue muy importante el papel que tuvo el peronismo en la construcción del Estado Social en la Argentina, en el cual a través de las políticas sociales se enfatizó el acceso a los distintos derechos universales (salud, trabajo, educación, vivienda, jubilación, etc.).

Como actor relevante podemos destacar la Fundación Eva Perón en junio de 1948, la cual asumió los postulados de la protección social para aquella franja de sectores populares no sindicalizados que no accedían al ejercicio de sus derechos por medio del trabajo asalariado. Inaugurando un nuevo momento en el modo de relacionamiento entre la lógica pública estatal y la no estatal, que en el campo particular de la infancia se tradujo en la declinación de la labor de la Sociedad de Beneficencia en favor de la Fundación Eva Perón.

En la órbita estatal, el Área de Menores pasa a formar parte de la Dirección Nacional de Asistencia Social, creada por la Ley 13.341 en 1948. Posteriormente, en el marco de la desarticulación de la Fundación Eva Perón y de buena parte de las políticas sociales del peronismo, se crea el Consejo Nacional de Protección del Menor y la Familia en 1957, organismo técnico-administrativo que se consolida durante el gobierno de Frondizi como un intento de reorganizar el sistema de protección bajo una perspectiva psicopedagógica que reordenaría el funcionamiento de las instituciones destinadas a la infancia. Surgen entonces diversos intentos que, próximos al paradigma de “niñez y adolescencia en riesgo”, orientan las intervenciones hacia la prevención y no solo a la asistencia, fortaleciendo las dimensiones familiar y comunitaria en los abordajes. Luego de varios pasajes y modificaciones a través de la estructura jerárquico administrativa gubernamental, el área de menores pasa a formar parte de la Secretaría de Promoción y Asistencia a la Comunidad.

La llegada del Golpe militar en 1976 sumerge a las respuestas estatales, en esta área tanto como en las demás, en la lógica del terrorismo de Estado y la vulneración de los derechos humanos, que permaneció hasta la recuperación democrática. No obstante, en dicho periodo autoritario comenzaron a gestarse algunos de los denominados “Programas alternativos” (Eroles, 2002), que tenderían al reemplazo de las internaciones por abordajes de sustitución familiar tales como los “pequeños hogares”, las “las familias sustitutas”, los programas de adopción y los tratamientos en el medio familiar y social.

Con la recuperación de la democracia en 1983, se crea la Secretaría de Desarrollo Humano y Familiar en la órbita del Ministerio de Salud y Acción Social de la Nación, que incluye el área de infancia y que, en el marco de procesos amplios de democratización, inicia un lento camino de

cuestionamiento de las practicas de la minoridad a través del impulso de políticas que ya empezaban a mostrar la influencia del discurso de la protección de derechos que empezaba a imponerse a nivel mundial.

Finalmente, el cuarto paradigma denominado **“Protección integral de derechos”**, el cual a partir del proceso de configuración ya mencionado de la Doctrina Internacional de los Derechos en la Niñez, que culmina con la aprobación de la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN) en 1989, genera una transformación radical que implica esencialmente el pasaje que va de la protección del niño como eje de las políticas, a la protección de los derechos del niño.

Este paradigma postula el reconocimiento de las niñas y niños como sujetos de derechos, restableciendo la primacía de las políticas sociales básicas (salud, educación, etc.) destinadas a que las niñas, niños y adolescentes cuenten con los recursos necesarios para gozar de una vida digna. Siendo el Estado el responsable de cumplir la función tanto de garante como de promotor de estos derechos.

En la Argentina, la Convención sobre los Derechos del Niño fue ratificada por el Congreso de la Nación en 1990, instituyéndose como Ley Nacional 23.849/90; e incorporándose en 1994 a la nueva Constitución Nacional. Este lento proceso de incorporación e institucionalización de los instrumentos legales y jurídicos enmarcados en el “paradigma de la protección integral” de derechos abre un periodo histórico caracterizado por la coexistencia paradójica de la Ley de Patronato, por un lado, a nivel nacional, con distintos avances legislativos en ciertos ámbitos provinciales, tales como las leyes 114 de Ciudad de Buenos Aires (1998), 5.288 de la provincia de Jujuy, 6.354 de la provincia de Mendoza, 2.302 de la provincia de Neuquén, 7.039 de la provincia de Salta y 2.598 de la provincia de Santa Cruz.

Respecto de los actores institucionales de este momento, en 1990 se crea el Consejo Nacional del Menor y la Familia, bajo la presidencia de Carlos Menem. Organismo que en 1992 pasa a llamarse Consejo Federal del Menor y la Familia, intentando promover con esta denominación una política de alcance nacional en el área. Hacia fines de la década, ya en la órbita del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación y luego de varios cambios de gestión, el organismo pasa a denominarse durante el gobierno de Fernando De la Rúa Consejo Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia; aggiornándose aún más en lo discursivo a las políticas integrales de protección de derechos, remplazando el termino “menor” por el de “niñez”.

No podemos pasar por alto el contexto histórico y político en que la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN) es aceptada en nuestro país. Correspondiendo a políticas neoliberales, que en el marco de leyes de Emergencia económica (1989) y de Reforma del Estado (1989), decantaron en profundos procesos de exclusión social, vulnerando los derechos de ciudadanía social de amplias franjas poblacionales. Siendo la niñez el sector

más afectado por estas transformaciones, ocasionando uno de los problemas sociopolíticos claves en la actualidad: la creciente pobreza de la población infantil.⁵

Resulta clara la contradicción que va construyéndose a lo largo de esta década entre las políticas de ajuste estructural propiciadas por los organismos multilaterales de crédito a partir del Consenso Washington, determinante de una profunda precarización de los modos de vida en la niñez, y aquellas políticas desarrolladas en el área de niñez que intentaban ajustarse a un marco de protección de derechos.

Conde y Barcala (2008), entre otros autores, plantean este aspecto paradójico cuando buscan contextualizar la Convención sobre los Derechos del Niño en el ideario neoliberal de los años noventa. Citando a Bustelo (2007), expresan que la CDN corresponde a un momento del desarrollo de la categoría “infancia” en el cual el objetivo es construir al niño como sujeto de derecho. Pero este proceso corresponde a un momento político y cultural con una ideología individualista, neoliberal, en un ataque hacia el Estado de Bienestar para desmantelarlo y transferir la estructura de servicios públicos al sector privado. “El niño/niña sujeto de derechos sería el “el niño/niña capitalista” que se enfrenta a un Estado debilitado, que paradójicamente, debe garantizarle sus derechos”⁶.

El año 2005 fue un momento de quiebre del periodo iniciado en 1990, con la sanción de la Ley Nacional 26.061 de Protección Integral de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes, que deroga (casi un siglo después) la Ley 10.903, y postula la conformación de un “Sistema de Protección Integral” (art.32) basado, entre otros ejes, en la obligatoriedad de los órganos administrativos del Estado respecto de garantizar el pleno ejercicio de los derechos de niñez. El carácter de integralidad de la protección de derechos propuesto en la Ley Nacional, supuso la existencia de un modelo sistémico cuyo diseño y funcionamiento requiere la articulación de acciones entre las distintas políticas, programas y servicios; entre los distintos poderes del estado y niveles de gobierno; entre las familias, las organizaciones sociales y la comunidad; a la vez que convoca y limita las intervenciones de los diversos actores políticos, sociales y económicos en la vida de niñas, niños y adolescentes, estableciendo en consecuencia, responsabilidades al respecto.

Si bien la Ley 26061 no brinda definición acabada sobre el Sistema de Protección Integral de Derechos, éste implica al conjunto de políticas, instituciones y procedimientos que, en forma complementaria y con sus respectivos alcances, se relacionan y controlan mutua y ordenadamente para contribuir a proteger integralmente los derechos de niñas, niños y adolescentes.

⁵ Conde, Barcala y otros: De la infancia en los márgenes a la ampliación de los márgenes de la infancia: ¿es posible la efectivización del derecho a la salud de niñas y niños en situación de calle? *En Diagnósticos en la infancia*. En busca de la subjetividad perdida. (2005).

⁶ Bustelo: El recreo de la infancia. Argumentos para otro comienzo. (2007).

La literatura especializada advierte que los cambios en la legislación no se ven automáticamente reflejados en el seno de la sociedad civil. La transición de un paradigma a otro configura una instancia de convivencia entre lo que permanece del anterior modelo y lo propio de una concepción que se instala de manera progresiva en la comunidad y en las prácticas cotidianas⁷.

Teniendo en cuenta la forma de organización federal de nuestro país, a partir de la Ley 26061, el Sistema de Protección Integral de Derechos se apoyó en tres niveles o instancias, creándose organismos de protección a nivel nacional, federal y provincial. En el ámbito del Poder Ejecutivo Nacional (Art.43) se crea la Secretaria Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia, el Consejo Federal de Niñez, Adolescencia y Familia (art.45), y la figura del Defensor de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes, que deberá “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” (art.47). Por su parte, a nivel provincial, respetando las competencias propias de las provincias, se establecen órganos administrativos de protección provinciales. Por último, la Ley también contempla la existencia de organismos administrativos a nivel local, es decir en el ámbito de los municipios y comunas.

La Ley N° 26.061 establece la protección de los derechos de los niños, niñas y adolescentes” y sostiene la igualdad de toda la infancia, sin distinción o discriminación por motivos de sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de otra índole, nacionalidad, posición socioeconómica, etc. Define el principio rector del interés superior del niño como la máxima satisfacción integral y simultánea de los derechos y garantías reconocidos. Busca el fortalecimiento de los vínculos entre padres e hijos; por lo tanto, la separación de los niños de sus familias debe ser una medida que se instrumente como último recurso, sólo aplicable de forma excepcional en casos de violaciones graves de los deberes familiares.

Sin embargo, persisten muchas dificultades en las distintas esferas de la administración pública y judicial, y entre los propios responsables de los servicios zonales, para trabajar con los niños más chicos toda vez que aparecen situaciones de separación de los grupos familiares de origen. Estos problemas obedecen a distintos motivos. Según Silvia Chavanneau, jueza de familia de San Isidro – Provincia de Buenos Aires, “Por más que existan nuevos modelos legales, las prácticas no han variado mucho. Y cuando hablo de prácticas, hablo tanto de prácticas a nivel administrativo y a nivel judicial y, a veces, eso tiene que ver con concepciones. Otras veces tiene que ver con recursos y otras, con interpretaciones personales. En el plano discursivo (en las sentencias, en las resoluciones de los organismos administrativos), la CDN ha entrado en funcionamiento. En la práctica, todavía nos falta recorrer muchos caminos. Con esto no nos referimos en particular al Poder Administrativo, ni al

⁷ La situación de la primera infancia en la Argentina: a dos décadas de la ratificación de la Convención sobre los Derechos del Niño (2012).

Poder Judicial; de repente, en nuestro propio órgano se filtran, o se mechan concepciones que son más arcaicas”⁸.

Más adelante, una vez identificadas las políticas públicas y programas bajo el paradigma de protección integral de los Derechos de Niños y Adolescentes, el presente trabajo pretenderá retomar esta tensión entre lo discursivo o normativo y las prácticas.

⁸ La situación de la primera infancia en la Argentina: a dos décadas de la ratificación de la Convención sobre los Derechos del Niño (2012).

2 – EL MODELO DEL GOBIERNO NACIONAL DONDE SE IMPLEMENTO EL SISTEMA DE PROTECCION INTEGRAL DE DERECHOS DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES. UN ACERCAMIENTO SOCIAL AL KIRCHNERISMO

Néstor Kirchner, asume la presidencia en mayo del año 2003 hasta el mes de diciembre del año 2007, sucediéndole con dos mandatos consecutivos Cristina Fernández de Kirchner, primera Presidenta electa de la republica Argentina, hasta diciembre de 2015.

La gestión kirchnerista (2003-2015) es pensada aquí como una continuidad en materia social, con casi una década de crecimiento económico y un mayor protagonismo estatal en la atención a las severas situaciones de pobreza y desigualdad, generadas en las etapas previas, conduciendo un escenario más inclusivo; tanto a nivel general de la población, como de infancia y adolescencia en particular.

Asimismo, implicó el derrumbe del modelo neoliberal hegemónico que lo antecedía desde la última Dictadura cívico militar de 1976 hasta el 2002. Durante el kirchnerismo se desarrolla un profundo proceso de transformación socio-económica, cultural e institucional basado en un nuevo paradigma de políticas sociales: el de los Derechos Humanos. Este enfoque concibe a las personas como ciudadanos portadores de derechos y protagonistas del cambio social.

Siguiendo la línea argumentativa e ideológica de Katz (2013) se puede denominar al gobierno kirchnerista desde un perfil de centroizquierda. Compartió con otros presidentes latinoamericanos tales como Lula Da Silva y Dilma Rousseff (Brasil) Tabaré Vázquez-Pepe Mujica (Uruguay) una posición política igualmente distanciada de los gobiernos de derecha pro-norteamericana de la región, como los gobiernos de Sebastián Piñera (Chile), Calderón y Peña (México) y Uribe y Santos (Colombia) y de los gobiernos latinoamericanos anti imperialistas más radicales, como los gobiernos de Hugo Chávez (Venezuela) y Evo Morales (Bolivia). El kirchnerismo se alejó del nacionalismo burgués clásico (Perón) y de sus derivaciones reaccionarias o neoliberales.

Desde la perspectiva analítica de no fue un modelo, sino una orientación, una forma no convencional de responder a los desafíos políticos y económicos que se presentaron. Siendo no convencional en el entorno mundial conservador y neoliberal existente.

Luego de un período de transición, desde el año 2003 se produjo un cambio en las políticas públicas, comenzaron a desarrollarse acciones más ligadas con la equidad y en la búsqueda de una distribución más equitativa de la riqueza. Estas intervenciones fueron reposicionando el rol que el Estado estaba ocupando dentro de la sociedad, fortaleciendo los canales y formas de involucrarse en la discusión de los temas públicos. A su vez, al recobrarse el papel del Estado y con la pérdida de protagonismo del Mercado, surgió

lentamente en toda la sociedad una vuelta a la participación política especialmente en sectores como la juventud. Dentro de los hitos, respecto de los cambios, de la gestión kirchnerista se encuentra la estatización de las AFJP, la movilidad jubilatoria, la ley de medios audiovisuales, la ley de matrimonio igualitario, la participación popular, la reafirmación de lo local desde la identidad Latinoamérica con su expresión en la UNASUR y programas como Argentina Trabaja y la Asignación Universal por Hijo (AUH).

La extensión del Sistema de Protección Social a través de la puesta en marcha de programas de transferencia de ingresos para grupos de alta vulnerabilidad (entre ellos los seguros sociales en el sistema previsional, que incluye a los seguros de vejez, invalidez y fallecimiento; los seguros de desempleo; el sistema de asignaciones familiares; los seguros de riesgos del trabajo; y los seguros de salud, que contemplan a las obras sociales y el Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados), demostró tener un impacto significativo como instrumento para reducir inequidades y mejorar las condiciones de vida de la población. En Argentina, la puesta en marcha de la Asignación Universal por Hijo (AUH), en noviembre de 2009, modificó el sistema de asignaciones familiares contributivas de los trabajadores asalariados registrados, extendiendo la prestación a los hijos de desocupados y trabajadores informales.⁹

Cabe recordar que, en los años 90, en materia de política social, se propugnaba la implementación de programas fuertemente focalizados, orientados a paliar algunos efectos sociales de las políticas de desregulación de los mercados de bienes y factores, en especial el mercado de trabajo. En cambio, durante la gestión kirchnerista hubo un cambio de paradigma, tendiente a la universalización respecto a dicha política social. Hubo un resquebrajamiento de la hegemonía neoliberal que tenía como tópico la exclusión, por una nueva perspectiva de inclusión.

La reformulación del modelo de intervención de las Políticas Sociales e incluso de la Intervención Social, en este período, pueden leerse desde lo económico, desde un cambio de lógica de valorización financiera por otra más relacionada con lo productivo. Estos cambios, en la medida que hacen disminuir la desocupación, apuntan a acciones relacionadas con los sectores que se mantienen dentro de las brechas de la pobreza y de la indigencia (Maier y Carballada, 2011).

En este proceso de transformación y construcción colectiva, las políticas públicas democráticas lograron avances inéditos en el impulso a nuevos derechos para las niñas, niños y adolescentes, dejando atrás décadas de políticas neoliberales, fortaleciendo el rol del Estado y llevando adelante un proyecto nacional y popular basado en el crecimiento económico con inclusión

⁹ Análisis de la implicancia de la AUH incluido más adelante.

social. En este camino, aquellas políticas públicas destinadas a los niños, niñas y adolescentes son parte fundamental y fundacional de esta transformación¹⁰.

A continuación, señalaremos las principales políticas públicas dirigidas a la niñez y adolescencia, haciendo una breve descripción de cada una.

2.1. Políticas y Programas de promoción y protección de derechos de niñas, niños y adolescentes en el periodo 2003-2014

En lo referente al área de salud:

1. Registro de nacimiento e identidad

El derecho a la identidad, a contar con un nombre, a saber quienes son sus padres y a una nacionalidad es uno de los derechos más importantes, debido a que constituye la puerta de acceso para el ejercicio de otros derechos. Este derecho surge con el nacimiento de los chicos y su inscripción en el registro civil de las personas mediante la presentación del certificado de nacimiento suscripto por un médico para la obtención de la correspondiente partida de nacimiento en el Registro del Estado Civil y Capacidad de la Persona. La inscripción del nacimiento en el registro civil constituye el paso anterior para la obtención del Documento de Identidad (DNI).

De acuerdo a estudios de la Dirección de Estadísticas e Información de Salud del Ministerio de Salud expresan que la inscripción gratuita y la gratuidad del primer DNI “han permitido mejorar la inscripción de los nacidos vivos, especialmente a partir del año 2014 (Boletín DEIS Serie 5, N° 54). Tal como lo garantiza el art.12 de la Ley 26.061 planteando “procedimientos sencillos y rápidos para que los recién nacidos sean identificados en forma gratuita, obligatoria, oportuna e inmediatamente después de su nacimiento”.

La inscripción es gratuita para todos los niños y niñas. Sin embargo, dicho artículo también establece que el Estado debe facilitar la inscripción gratuita de todos y todas aquellos/as adolescentes y madres que han sido inscriptos oportunamente. Esta cuestión es de vital importancia debido a que muchas madres indocumentadas no pueden luego anotar a sus niños/as y aún se encuentra pendiente la reglamentación de dicha norma.

2. Vacunación gratuita

El Calendario de vacunas incluye todas las vacunas obligatorias y gratuitas para cada grupo de edad. En el año 2003 se incorporaron al Calendario

¹⁰ Panigo, Demian (2006). El crecimiento del bienestar en Argentina y sus efectos sobre niñas, niños y adolescentes

Nacional de Vacunación¹¹ diez de las dieciséis vacunas que lo integran, entre ellas la del Virus del Papiloma Humano (VPH) para prevenir el cáncer de cuello de útero, y la de la gripe. En el año 2012 se incorporó la vacuna contra el neumococo para los menores de 2 años para prevenir la principal causa de afecciones graves como la neumonía y la meningitis.

3. Entrega de suplementos alimentarios

La Dirección Nacional de Salud Materno Infantil (en el ámbito del Ministerio de Salud) es el órgano de formulación y aplicación de las políticas materno-infantiles. Allí se desarrolló el Programa Materno Infantil, que se financia con fondos nacionales y externos. Su principal objetivo es la reducción de la morbilidad materna e infantil. Sus actividades abarcaron un complejo abanico que comprendió temas como la calidad de la atención que proporcionan los equipos de salud, y los cuidados prenatales y pediátricos; el desarrollo infantil y los problemas de la adolescencia; la nutrición; la capacitación permanente en servicio del personal y la comunicación social al servicio de la salud materno infantil; la infraestructura y el equipamiento.

4. Programas alimentarios

El Plan Nacional de Seguridad Alimentaria (creado por Ley 25.724/03), dependiente del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, tuvo como objetivo posibilitar el acceso de la población en situación de vulnerabilidad social a una alimentación adecuada, suficiente y acorde a las particularidades y costumbres de cada región del país a efectos de garantizar la seguridad alimentaria y la educación nutricional. Se implementó bajo dos modalidades de transferencias: a familias y a Estados provinciales, y se complementó con varios programas como: Familias y Nutrición (sostén y crianza de los niños/as, alimentación-nutrición, cuidado de la salud); Abordaje Comunitario (organizaciones comunitarias); Pro-Huerta (autoproducción de alimentos frescos para el consumo familiar, comunitario e institucional); y Educación Alimentaria y Nutricional (capacitación).

La sanción de dicha Ley de Seguridad Alimentaria estableció una nueva instancia en lo que se refiere a políticas públicas de alimentación y nutrición, a partir de la creación de un Programa Nacional de Nutrición y Alimentación. Este Programa tuvo como objetivo “propender a asegurar el acceso a una alimentación adecuada y suficiente, coordinando desde el Estado las acciones integrales e intersectoriales que faciliten el mejoramiento de la situación alimentaria y nutricional de la población”.

La población beneficiaria del Programa incluye a mujeres embarazadas, niños de 0 a 5 años y adultos mayores a partir de los 70 años sin cobertura social y

¹¹ El calendario puede consultarse en http://www.msal.gov.ar/images/stories/calendario-vacunacion/calendario_vacunacion_web_2012.pdf.

que estén bajo la línea de indigencia, incorporándose progresivamente a otros sectores de la población bajo la línea de pobreza.

5. Desarrollo de habilidades de crianza

El Programa Nacional de Desarrollo Infantil “Primeros Años” (liderado por el Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales), involucra en su implementación a varios ministerios, e incluye a su vez el Programa Nutrición y Familia (dependiente del Ministerio de Desarrollo Social).

Primeros Años, tiene su origen en un convenio firmado en el año 2005 entre los ministerios de Salud, Educación y Desarrollo de la Nación con el fin de aunar recursos y desarrollar acciones de acompañamiento y fortalecimiento de las familias en la crianza de niños y niñas de 0 a 4 años. El Programa tiene como objetivos: generar condiciones familiares, comunitarias e institucionales para promover el desarrollo infantil temprano desde un abordaje integral a partir de la construcción de entornos protectores de los derechos de niños/as; sensibilizar y promover la responsabilidad colectiva en torno a la primera infancia impulsando la participación y organización comunitaria; fortalecer las capacidades instaladas de las mesas intersectoriales locales y en la Red de facilitadores/as para el desarrollo de proyectos participativos que consideren a los y las niños/as pequeños en el centro de las acciones; contribuir a la formación y fortalecimiento de una red de actores sociales de acompañamiento y sostén de las familias en su rol protagónico de crianza; y consolidar un sistema de seguimiento y evaluación participativo que retroalimente la gestión a partir de las buenas prácticas.

Dentro de esta intervención, el Programa Familias y Nutrición tiene como propósito fortalecer a las familias en las funciones de crianza, nutrición y cuidado de la salud de sus hijos, proclamando un enfoque integral, con perspectiva de género y reconocimiento de los derechos de niños y niñas. Esta iniciativa genera instancias de capacitación, comunicación y educación alimentaria nutricional en contextos institucionales, familiares y comunitarios del país mediante la realización de: asistencia técnica y capacitación a referentes provinciales y locales de programas alimentarios; asistencia técnica y capacitación a técnicos y promotores del Programa Pro Huerta; acceso al derecho a la información en torno a la alimentación y a la soberanía alimentaria mediante la promoción de estrategias de comunicación social, popular y comunitaria; y capacitación a organizaciones comunitarias y a personal de los Centros de Desarrollo Infantil Comunitario.

Por otra parte, podemos hacer mención del Plan Nacer que es un programa que inicia en el año 2005, y brinda cobertura de salud a madres y niños sin obra social bajo un esquema innovador de pago por desempeño. El objetivo principal es mejorar la calidad de servicios sanitarios y contribuir al alcance de las metas del milenio de reducir las tasas de mortalidad y morbilidad materno-infantil.

El Plan Nacer provee un aporte adicional a los presupuestos de salud provinciales con el objetivo de generar cambios en la situación sanitaria de mujeres embarazadas y niños menores de 6 años, a través de una mayor cobertura y un aumento en la calidad de las prestaciones de servicios de salud. Resulta de particular importancia, dado que se articula directamente con la Asignación Universal por Hijo.

En sus comienzos, el Plan se implementó exclusivamente en las provincias del NOA (Salta, Jujuy, Catamarca, Santiago del Estero y Tucumán) y NEA (Misiones, Corrientes, Chaco y Formosa), por ser en estas regiones donde se registran los índices más altos de mortalidad infantil y materna. A partir de 2007, el programa se extendió al resto del país

6. Acceso a la salud sexual y reproductiva

En este campo de intervención pública, y como aspecto crítico relacionado a los derechos de la infancia y la adolescencia, entre otras cuestiones por la alta tasa de embarazo adolescente, cabe mencionar el acceso a la salud sexual y al cuidado del cuerpo que establece la CDN. Por salud sexual y reproductiva se entiende: educación sexual integral, servicios médicos adecuados, prevención de enfermedades de transmisión sexual, seguimiento del embarazo adolescente, protección escolar de la adolescente embarazada, edad de consentimiento requerida para recibir atención médica, entre otros.

En Argentina, el decreto 1282/2003 reglamentario de la Ley 26.150 de Educación Sexual Integral, citando el interés superior y la Convención sobre los Derechos del Niño, fomenta el principio de autonomía progresiva y establece que las personas menores de edad tendrán derecho a recibir, a petición suya y de acuerdo a su desarrollo, información clara, completa y oportuna; manteniendo confidencialidad sobre la misma y respetando su privacidad.

En este contexto, cabe destacar las siguientes intervenciones en la materia: dentro del Ministerio de Educación, el Programa de Educación Sexual Integral y las acciones de Protección escolar del/la adolescente embarazada. En el ámbito del Ministerio de Salud, el Programa Nacional de Salud Integral para la Adolescencia y el Programa de Salud Sexual y Procreación Responsable. A continuación haré unas breves referencias de cada uno de ellos.

El Programa de Educación Sexual Integral tiene un enfoque de género y de respecto por los derechos humanos, y se enmarca en el paradigma de protección integral de derechos de la infancia y adolescencia. En sus lineamientos y propósitos hace referencia a la igualdad de oportunidades, a las responsabilidades familiares compartidas entre varones y mujeres, al principio de no discriminación por motivo alguno, al respeto a las distintas cosmovisiones, promueve la participación y adaptación de los materiales a las

distintas realidades socioculturales, y la prevención de las diversas formas de vulneración de derechos: maltrato infantil, abuso sexual, trata.

La protección escolar de la adolescente embarazada, implica la protección del derecho a la educación a las adolescentes embarazadas, donde cuenta con una serie de normativas y dispositivos tendientes a asegurar la continuidad de los estudios tanto de los varones como de las mujeres, y la prohibición de discriminación y/o exclusión por motivo de embarazo. La Ley Nacional de Educación 26.206 obliga a la escuela secundaria a contener y brindar amparo a las alumnas embarazadas o que ya fueron madres y a los varones que se convierten en padres. En muy pocas escuelas conviven el jardín maternal y la escuela secundaria para que los embarazos no terminen con la historia educativa de las y los jóvenes, como parte del Programa de Retención Escolar para los adolescentes embarazadas y estudiantes madres y padres, con el objeto de orientar, contener, defender y estimular a las y los adolescentes a terminar el colegio.

El Programa Nacional de Salud Integral en la Adolescencia (PNSIA), aborda la salud como un derecho humano y social promoviendo y difundiendo el derecho de las y los adolescentes a acceder al sistema de salud en forma autónoma sin acompañamiento de un adulto y en el marco del respeto de la confidencialidad (excepto en los casos en los cuales se encuentre en riesgo su integridad psicofísica). En sus dispositivos de atención establece que todas y todos los adolescentes tienen derecho a recibir información y métodos anticonceptivos incluso si concurren solos/as; también cuenta, con una línea de atención telefónica 0800 (gratuita) de salud sexual.

El Programa Nacional de Salud Sexual y Procreación Responsable, fue creado a través de la Ley Nacional de Salud Sexual y Procreación Responsable (Ley 25.673/02), tiene como misión promover la igualdad de derechos, la equidad y la justicia social; así como contribuir a mejorar la estructura de oportunidades para el acceso a una atención integral de la salud sexual y reproductiva. El Programa reconoce que el derecho a la salud comprende la salud sexual, y que ésta incluye la posibilidad de desarrollar una vida sexual gratificante y sin coerción, así como prevenir embarazos no deseados. Dirige sus acciones respetando la autonomía de todas las personas para elegir individualidad y libremente de acuerdo a sus convicciones y a partir de la información y el asesoramiento, un método anticonceptivo adecuado, reversible, no abortivo y transitorio, para no poder definir la posibilidad de tener hijos, cuántos hijos tener, cuándo tenerlos. Por eso, promueve la “Consejería” en Salud Sexual y Reproductiva en los servicios de salud pública de todo el país; es decir, la posibilidad de acceder gratuitamente a un asesoramiento de calidad que contribuya a la autonomía y a la toma de decisiones en materia de salud sexual y reproductiva. También favorece la detección oportuna de enfermedades genitales y mamarias, contribuyendo a la prevención y detección temprana de infecciones y VIH/sida.

Entre sus acciones cabe destacar la entrega de insumos (por ejemplos métodos anticonceptivos) a las provincias para su distribución gratuita en centros de atención primaria y hospitales, a solicitud de las/os usuarias/os con asesoramiento o consejería especializada, la asistencia técnica y apoyo a las autoridades locales en la implementación de programas; la capacitación a los equipos de salud junto al Programa de Médicos Comunitarios y la producción y entrega de materiales didácticos relacionados con el tema (cuadernillos y guías; materiales gráficos; audiovisuales y spots de radio, en castellano y en lenguas de pueblos originarios), además de realizar campañas masivas sobre salud sexual y procreación responsable.

7. Protección social

En el año 2009, mediante el Decreto N° 1.602 se crea el Programa de Asignación Universal por Hijo (AUH). Su implementación es puesta a cargo de la ANSES, que otorga una prestación monetaria no retributiva de carácter mensual que se abona a uno de los padres o tutor por cada menor de 18 años que se encuentre a su cargo o por cada hijo sin límite de edad en el caso de tratarse de un hijo discapacitado (Agis, Cañete, & Demian, 2010; Carrizo, 2013).

La AUH es pensada desde un enfoque que contempla el acceso universal a estándares mínimos de bienestar en razón de la condición de ciudadano. Se propone como un mecanismo de protección social no contributivo, que no depende de la situación ocupacional y que garantiza un piso de ingresos para la satisfacción de las necesidades sociales básicas y el acceso a los derechos de la ciudadanía.

Asigna una suma de dinero a las familias de bajos recursos para financiar parte de su consumo, estableciendo como condiciones el cumplimiento de la asistencia escolar y la realización de controles de salud de los niños y niñas (Carrizo, 2013; Neri, 2010).

En abril del 2011, el Poder Ejecutivo Nacional a través del Decreto 446/11 amplió la cobertura de la Asignación Universal por Hijo a las mujeres embarazadas.

Un elemento que no se debe omitir es que el decreto 1602/2009 establece la incorporación del Subsistema no contributivo de AUH dentro del Régimen de Asignaciones Familiares. De esta manera, la AUH se incorpora en el plexo normativo de la Ley N° 24.714/1996 de Asignaciones Familiares (ANSES, 2012);

Así, el Régimen de Asignaciones Familiares logra plena universalidad. Otro elemento a consignar en la AUH es la perspectiva de integralidad que supone esta política estatal. En materia de salud, los niños menores de 6 años que participan en programas deben estar inscriptos en el Plan Nacer y cumplir con

el esquema obligatorio de vacunación, lo que debe ser acreditado por un especialista matriculado. El Plan Nacer cubre, como seguro público de salud, también a las mujeres durante el embarazo, y hasta los 45 días después del parto. Por su parte, los niños de más de 6 años deben recibir el esquema completo de controles de salud y de vacunación. El cumplimiento de todos estos requisitos debe acreditarse en lo que se denomina “Libreta Nacional de Seguridad Social, Salud y Educación”.¹²

Como expresa Panigo (2016), la AUH, es una de las políticas de mayor importancia en la historia de la seguridad social en Argentina. La cual se focaliza en el aumento de la calidad de vida de los sectores más vulnerables de la población, sobre todo mujeres, niños y niñas.

En lo referente al área de Educación

8. Acceso a educación: educación obligatoria

En el 2006, se sanciona la Ley N° 26.206 de Educación Nacional (LEN). Ésta cambió el paradigma educativo que habían impuesto las políticas neoliberales de la década de 1990. La norma definió a la educación como un derecho social y restableció el rol centralizador del Estado.¹³

Normativiza el nivel inicial e incluye a niños desde los 45 días de vida hasta los 5 años, inclusive, y establece la obligatoriedad de la sala de 5 años. Impulsa a las jurisdicciones a alcanzar la universalización de los servicios educativos para niños de 4 años. Además, promueve el aprendizaje y el desarrollo de los niños desde los 45 días de vida a los 5 años, en tanto sujetos de derecho y partícipes activos de un proceso de formación integral, miembros de una familia y de una comunidad.

Establece que la Educación Primaria sea obligatoria y constituye una unidad pedagógica y organizativa destinada a la formación de los/as niños/as a partir de los seis años de edad. También establece que la Educación Secundaria sea obligatoria y constituye una unidad pedagógica y organizativa destinada a los/as adolescentes y jóvenes que hayan cumplido con el nivel de Educación Primaria¹⁴.

Garantiza en el ámbito educativo, el respeto a los derechos de los/as niños/as y adolescentes establecidos en la Ley N° 26.061.

¹² La situación de la primera infancia en la Argentina: a dos décadas de la ratificación de la Convención sobre los Derechos del Niño (2012).

¹³ Eduardo Agustín Méndez, de ANCCOM: <http://anccom.sociales.uba.ar/2016/10/26/la-ley-de-educacion-nacional-diez-anos-despues/> (2016)

¹⁴ Extraído de LEY DE EDUCACION NACIONAL. Ley 26.206: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/120000-124999/123542/norma.htm>

9. Inclusión por medio de las TICs

El Programa Conectar Igualdad comenzó a implementarse en Argentina en 2010, con el objetivo de equipar con netbooks a todos los estudiantes y docentes de escuelas públicas secundarias, capacitando en el uso de Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) e incorporar estos nuevos recursos a los procesos de enseñanza y aprendizaje.

Dicho programa se implementó en conjunto por Presidencia de la Nación, la Administración Nacional de Seguridad Social (ANSES), el Ministerio de Educación de la Nación, la Jefatura de Gabinete de Ministros y el Ministerio de Planificación Federal de Inversión Pública y Servicios.

Conectar Igualdad alcanza a todas las escuelas secundarias de gestión estatal del país en todas sus modalidades, así como a las escuelas rurales, de educación especial, de educación domiciliaria y hospitalaria y los Institutos de Formación Docente.

Entre sus objetivos se encuentran: promover la igualdad de oportunidades entre todos los jóvenes del país, al brindarles un instrumento que permita achicar la brecha digital; construir una política universal de inclusión digital de alcance federal; garantizar el acceso de todos a los mejores recursos tecnológicos y a la información; formar sujetos responsables, capaces de utilizar el conocimiento como herramienta para comprender y transformar constructivamente su entorno social, económico, ambiental y cultural, y de situarse como participantes activos en un mundo en permanente cambio; desarrollar las competencias necesarias para el manejo de los nuevos lenguajes producidos por las tecnologías de la información y la comunicación. En este sentido, brindarles a los alumnos las mayores posibilidades de inserción laboral, mejorar los procesos de enseñanza y aprendizaje a través de la modificación de las formas de trabajo en el aula y en la escuela a partir del uso de las TIC; incorporar y comprometer a las familias para que participen activamente del proceso de aprendizaje de los alumnos y promover el fortalecimiento de la formación de los docentes para el aprovechamiento de las TIC en el aula.¹⁵

10. Líneas de acción por medio de becas de Inclusión¹⁶

Todos a Estudiar (TAE): El Programa de Inclusión Educativa “Todos a Estudiar”, fue creado por el Ministerio de Educación de la Nación para dar

¹⁵ Extraído del sitio: www.tic.siteal.iipe.unesco.org/politicas/859/programa-conectar-igualdad

¹⁶ Estas Becas y sus correspondientes líneas de acción corresponden a su vez del Programa Nacional de Inclusión Educativa que busca la inclusión a la escuela de los niños y niñas que abandonaron o nunca ingresaron a través de cuatro líneas de acción.

Para ver otras Becas y los montos de cada una ingresar a: <http://servicios.abc.gov.ar/lainstitucion/organismos/coordinacionprogramas/destacado/guiadeprogramasociales.pdf> Dirección de Coordinación de Programas Sociales. Guía de Programa Social (S/F).

respuesta a la exclusión escolar de un sector de niños/as y jóvenes que, como consecuencia del deterioro socio-económico sufrido en las últimas décadas, han quedado fuera de los circuitos educativos. En la provincia de Buenos Aires se configuró a fines del año 2004 y su ejecución comenzó en Enero de 2005 en 146 escuelas.

Los objetivos de este programa consiste en abordar el problema de la exclusión escolar propiciando la inclusión en diferentes niveles y modalidades del sistema educativo, priorizando la escolaridad obligatoria; establecer como meta la inclusión de todos los niños/as y jóvenes de 11 a 18 años que hayan quedado fuera de los trayectos educativos para que logren finalizar su escolaridad; y apoyar a través de distintos recursos el diseño y puesta en marcha de proyectos de inclusión escolar en cada una de las jurisdicciones, que contemplen las diversas trayectorias escolares de los jóvenes

Volver a la Escuela (VAE): Esta línea de acción se desarrolla para la promoción de la inclusión y la permanencia en el sistema educativo de los niños/as y jóvenes que se encuentran fuera de la escuela. El reingreso y transcurso pretende que sea de igual calidad, respecto a los aprendizajes, para todos los niños/as y jóvenes. Es decir, se pretende que los chicos que vuelven a la escuela construyan una trayectoria escolar con aprendizaje y posean las mismas oportunidades de acceso al conocimiento. Para ello se necesita que la institución elabore estrategias de apoyo y sostenimiento para estos chicos y chicas que comienzan desde puntos de partidas diferentes y desiguales. Entre sus objetivos se encuentra la inclusión y la permanencia en el sistema educativo de los niños/as y jóvenes que se encuentran fuera de la escuela; y la promoción y el egreso de los alumnos de la EPB.

Este programa es destinado a niños/as en edad de cursar la escuela obligatoria que están fuera del sistema escolar y que tengan entre 8 y 14 años. Extensible hasta 18 años en alumnos con necesidades educativas especiales.

Becas extraordinarias: las becas de cuyo programa, son recursos que se entregan de manera excepcional a los chicos/as que no reciben ningún apoyo financiero y que se encuentran atravesando circunstancias socio-económicas complejas. Pretenden ser un paliativo a estas circunstancias para que el/la niño/a o joven pueda permanecer en la escuela y egresar. Sus objetivos consiste en brindar un apoyo financiero a aquellos niños/as y jóvenes que atraviesan situaciones excepcionales de vulnerabilidad social, y que no cumplan los requisitos para recibir otro tipo de beca estudiantil; destinar este recurso al sostenimiento de la escolaridad de estos sujetos; promover la apoyatura pedagógica como parte del apoyo socio-educativo.

Son destinatarios los niños/as y jóvenes en situación de vulnerabilidad educativa y social que, no reciben otro apoyo financiero en el marco de programas de becas.

Y los requisitos de accesibilidad son: presentar fotocopia de DNI del alumno y del adulto responsable; realizar y presentar un Informe Social que dé cuenta de

la situación del solicitante; tener constancia de alumno regular; presentar una nota de solicitud dando un informe social de Inspección distrital, Consejo escolar, escuela, Asociaciones Civiles, Organizaciones sociales y políticas, padres, otros.

Becas para niños/as con causa judicial (social y/o penal): este Programa de Inclusión destinado a chicos judicializados correspondiente al año 2006, busca promover la incorporación, reinserción, permanencia y egreso de niños/as y jóvenes que tengan entre 6 y 18 años de edad con causas sociales y/o penales y que se encuentren bajo tutela judicial. Se contemplan tres instancias: 1)- Chicos/as con Causa Judicial Institucionalizados: niños/as y jóvenes que viven en hogares, con guarda transitoria o familia sustituta o en instituto de menores. 2)- Chicos/as con Causa Judicial no Institucionalizados: niños/as y jóvenes que no viven en instituciones. 3)- Chicos/as que se encuentran bajo el amparo del sistema de promoción y protección integral de los derechos del niño en Servicios Locales y Zonales que actúa en cada municipio.

Entre sus objetivos aparece brindar acompañamiento y soporte a los niños/as y jóvenes que, por vivir situaciones sociales adversas, ven perjudicada su trayectoria escolar; crear Espacios Puente y otras estrategias de inclusión en las instituciones que reciban a estos niños/as y jóvenes; apoyar los procesos institucionales que tengan como finalidad la finalización escolar de estos niños/as y jóvenes.

Programa Nacional de Inclusión Educativa (PNIE Rural): implementado en el año 2006, esta orientado a niños, niñas y jóvenes que asistían a escuelas rurales con tres o más años de sobreedad. Busca evitar el abandono de la escuela de los niños y jóvenes de zonas rurales en especial los de escuelas aisladas, mediante el otorgamiento de becas. Esta línea de becas está destinada a promover la reincorporación, reinserción, permanencia y egreso de niños/as y jóvenes a escuela rurales aisladas, las cuales presentan algunas características particulares como, por ejemplo, mayor abandono inter-anual, menor oferta educativa, niños/as en situación de riesgo socio-educativo, extensas distancias entre el hogar y la escuela que impiden la continuidad escolar, etc.

Programa PROG.R.ES.AR: En el año 2004 se implementó el Programa de Respaldo a Estudiantes de Argentina¹⁷ destinado a otorgar un pago mensual a los jóvenes entre los 18 y 24 años que no trabajan, trabajan informalmente o tienen una remuneración menor al salario mínimo vital y móvil para iniciar o completar sus estudios en cualquier nivel educativo, para acceder a talleres de orientación e inducción al mundo del trabajo y cursos de formación profesional en instituciones reconocidas por el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social o el Ministerio de Educación.

¹⁷Extraído de: http://www.trabajo.gov.ar/downloads/coc/faq_prog_respaldo_estudiantes_arg.pdf

Dicho programa, da continuidad al Programa de AUH. Como señala Panigo (2016), ambos programas tienen la particularidad, en primer lugar, de estar orientados a incentivar la permanencia de los sujetos en el sistema educativo, con el objetivo de otorgar las credenciales que les permitan ingresar al mercado laboral en una posición más favorable. Y en segundo lugar, están focalizados hacia los sectores de menores ingresos, que son aquellos con mayores dificultades tanto para lograr la finalización educativa como para como para conseguir empleos de calidad; apuntando a romper el ciclo de la pobreza y reducir la desigualdad.

En lo referente al área de Protección:

11. La Ley N° 26.061 asignó a la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia (SENNAF) misiones relacionadas con la promoción y protección de los derechos de la infancia y la adolescencia.

El cambio significativo que se puede destacar en lo referente a la SENNAF, fue el de impulsar acciones concretas (fundamentalmente relacionadas con la revisión de las prácticas y criterios de los equipos técnicos profesionales de los establecimientos y la reformulación de la relación del funcionariado con Jueces y Defensores de Menores) para reducir la elevada tasa de encierro de niños, niñas y adolescentes, por entonces dominante. A la par de dicha disminución también se redujo la cantidad de establecimientos: se pudieron desactivar Casa Joven y el Centro de Admisión y Derivación, sin que ello redundara en la superpoblación de los centros restantes.

La reducción de la tasa de privaciones de libertad no significó reducir la cantidad de intervenciones, ya que, en el marco de la identificación y organización de las líneas estratégicas de la Secretaría, se fortalecieron los programas que limitan o restringen la libertad —los denominados programas “alternativos”— en lugar de coartarla completamente, reduciendo en consecuencia los efectos perjudiciales del encierro. En ese sentido debe destacarse el fortalecimiento de las Residencias de Convivencia e Integración Comunitaria (espacios residenciales de puertas abiertas), la incorporación y capacitación del personal y la inauguración del Centro de Admisión del Programa (C.A.R. La Esquina), que han incidido en una mayor eficacia en la tarea.

Por otra parte se mejoraron los programas de acompañamiento a los jóvenes en sus comunidades y/o familias de origen. Se ajustó la articulación del “Programa de Libertad Asistida¹⁸” con el resto de los dispositivos y se puso en

¹⁸ Libertad Asistida (o dispositivos similares): consiste en un acompañamiento y supervisión personal hacia el adolescente, ayudándolo en procesos básicos de su red social —familiar y comunitaria—, mediante el trabajo con los recursos de la red socio vincular y sobre los modos particulares de afrontamiento de los que dispone el adolescente. Este modo de intervención es una alternativa efectiva para que el poder judicial opte por evitar aplicación de la medida de

marcha un nuevo programa denominado “A la Salida”, que ofrece nuevas alternativas para el trabajo con adolescentes infractores en su propio medio familiar y/o comunitario. Esta última modalidad pone mayor énfasis en el trabajo grupal y se orienta muy fuertemente a la reinclusión educativa del adolescente.¹⁹

En el conjunto de las líneas programáticas (centros cerrados, semicerrados y acompañamientos) se decidió privilegiar la intervención centrada en el eje socio-educativo, concebido como el estimular en los jóvenes incluidos su capacidad de ejercer derechos, de respetar los derechos de los otros y de asumir obligaciones que les permitan llevar adelante un proyecto de vida ciudadano. De esa manera se fueron dejando atrás algunos enfoques, muy arraigados en el sistema y tributarios de la doctrina “minoril”, que tienden a ver en el adolescente infractor a un sujeto destinatario de un tratamiento psicoterapéutico compulsivo. El ordenamiento de las intervenciones con eje en lo socio-educativo tuvo al menos dos manifestaciones concretas de enorme relevancia. Por un lado, se amplió significativamente la oferta de educación formal y no formal en los centros, garantizando a todos los adolescentes el ejercicio efectivo del derecho a la educación –con oferta del nivel primario y del secundario para todos–, y poniendo a disposición de los adolescentes más grandes, cursos de formación pre-profesional. Por el otro, se incorporaron en todos los establecimientos operadores convivenciales y educativos, es decir, personal especializado para el contacto y acompañamiento cotidiano de los adolescentes, lo que permitió que el personal de seguridad se limitara a sus tareas específicas.²⁰

No obstante, cabe destacar como algo altamente significativo que en materia de Justicia Penal Juvenil, la Reforma Integral quedó pendiente durante el periodo kirchnerista hasta la actualidad. El Estado argentino a la fecha no ha sancionado una ley nacional acorde a la CDN, que genere y sancione un marco de regulación legal específico y conforme a los principios de las 4D: desjudicialización, debido proceso, desinstitucionalización y descriminalización.²¹

privación o restricción de libertad en establecimientos, y utilizar una medida que opere sobre el eje socioeducativo en el medio comunitario.

¹⁹ http://www.infoleg.gob.ar/basehome/actos_gobierno/actosdegobierno1-12-2008-4.htm

²⁰ Cambios y prácticas llevadas a cabo por la SENNAF según lo plantea el artículo: Adolescencia en el Sistema Penal: Situación actual y propuestas para un proceso de transformación (2008). Gimol Pinto (Especialista en Protección, UNICEF), Gustavo R. E. Piantino (SENAF), Paula Gaillard (SENAF), Lic. José A. Rodríguez (SENAF) (UNIDAD DE GESTION CENTRALIZADA)

²¹ Según lo describe Garelo, Silvana (2012). En: La Justicia Penal Juvenil en Argentina y el surgimiento de una nueva institucionalidad.

12. Plan Nacional de Acción por los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes

En un marco más general podemos mencionar el Plan Nacional de Acción por los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes, aprobado durante el año 2011 en el seno del COPENAF en la búsqueda de evitar la fragmentación de las intervenciones de todos los programas que mencionados, entre otros, destinados a la protección integral de los derechos de los niños/as y adolescentes.

Dicho Plan Nacional tiene como objetivo central consolidar los Sistemas de Protección de Derechos, a nivel nacional, provincial y municipal, mediante la adecuación de todas las normas provinciales a los principios establecidos en esta Ley, así como el incremento de los Servicios Locales de Protección de Derechos y los Centros de Desarrollo Infantil Comunitario y la elaboración de Planes Provinciales de Acción. También se propone, entre otros aspectos, ayudar a mejorar las condiciones de vida de los niños, niñas y adolescentes en situación de vulnerabilidad, a garantizar su acceso a la asignación universal, disminuir la mortalidad infantil y materna, promover acciones para erradicar el trabajo infantil, fortalecer integralmente al grupo familiar, garantizar el acceso a la educación y a la salud.

Este Plan, con alto potencial para guiar la coordinación inter-institucional, constituye un mecanismo integrador que, con eje en la familia, propone que se generen condiciones para el cumplimiento efectivo de los derechos de las niñas, niños y adolescentes, en su calidad de ciudadanos, a través del desarrollo de políticas públicas integrales e implementadas interinstitucional e intersectorialmente y con enfoque territorial, buscando garantizar derechos, aumentar los grados de igualdad territorial y de género, el acceso a bienes y servicios de calidad (Repetto y Tedeschi, s/f).

En lo referente al área de Trabajo infantil

13. Plan Nacional de Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil,

El trabajo infantil, en todas las modalidades, implica una vulneración de los derechos de la niñez, postura que ha asumido la Argentina a nivel nacional y regional.

Desde el año 2006, la República Argentina cuenta con el Plan Nacional de Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil, diseñado por la Comisión Nacional de Erradicación del Trabajo Infantil (CONAETI), creada por el Decreto N° 719/00, de composición multisectorial, con sede en el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, en consenso con la Comisiones Provinciales para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil (COPRETI). Este Plan

Nacional para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil está enmarcado dentro de la Doctrina de la Protección Integral de los Derechos del Niño.²²

Cuando nos referimos a trabajo infantil, es por definición toda actividad realizada por personas menores de 16 años en todas sus formas, exista o no relación de empleo contractual y sea ésta remunerada o no.²³

De acuerdo a la Ley N°26.390 queda prohibido el trabajo de las personas menores de dieciséis años en todas sus formas, exista o no relación de empleo contractual, y sea éste remunerado o no.

La Ley 26.390, fue sancionada en el año 2008, y establece modificaciones en materia de trabajo de niños, niñas y adolescentes a la Ley de Contrato de Trabajo (Ley 20.744); entre otros puntos, se eleva la edad mínima de admisión al empleo a dieciséis años (antes era de 14) y se elimina la obligatoriedad, por parte del empleador, de gestionar la apertura de una cuenta de ahorro. La misma limitación de edad se extiende al Régimen Nacional de Trabajo Agrario (Ley N°26.727). Los mayores de catorce y menores de dieciséis podrán ser ocupados en empresas de familia o explotaciones cuyo titular sea el padre, madre o tutor con jornadas limitadas (art. 189 bis), previa conformidad de la autoridad administrativa laboral de cada jurisdicción. Asimismo, se eleva de 14 a 16 años la posibilidad de afiliarse a las asociaciones sindicales (Ley 23.551), sin necesidad de autorización.

2.2 Los principales actores del Sistema. Tensiones y contradicciones.

En Argentina son múltiples los actores involucrados en la protección social en general, y en la protección social a la niñez y la adolescencia en particular. La Ley de Protección Integral 26.061 determina claramente la institucionalidad requerida para generar una creciente articulación entre el Sistema de protección integral de derechos de niñez y adolescencia con el resto de subsistemas de protección social involucrados en la temática (salud, educación, seguridad social, etc.), de manera horizontal y vertical. Dicha norma implica asimismo avances inconclusos en la construcción de una rectoría y coordinación acorde a la complejidad de la problemática a enfrentar.

Como expresan Repetto y Tedeschi (S/f), en un país federal donde cada provincia retiene facultades no delegadas al gobierno nacional, es fundamental un espacio de concertación para la promoción de adecuaciones normativas y

²² Para mayor información ir a: http://www.trabajo.gov.ar/left/estadisticas/DocumentosSUBWEB/area1/documentos/publi_Ley26390.pdf

²³ En cambio, es considerado trabajo adolescente a toda actividad realizada por una persona que tenga entre 16 y hasta 18 años de edad. La Ley N°26.390 establece que el trabajo adolescente está permitido en la República Argentina, con restricciones a efectos de su protección.

Extraído de: Prohibición del trabajo infantil y protección del trabajo adolescente: http://trabajo.gov.ar/downloads/coc/faq_prohib_trab_inf.pdf

políticas a nivel nacional, de las provincial y municipios, de manera que las instituciones y marcos jurídicos sean armónicos y respetuosos de los derechos, principios y garantías consagrados en la Convención y en la ley nacional.

El afianzamiento del sistema nacional de protección integral de derechos y su real implementación e integralidad en la totalidad del territorio argentino, depende en buena medida de que se concrete en todas las provincias la construcción de un sistema local de protección integral de la infancia (Morlchetti, 2012)²⁴.

Este es un aspecto sobre el cual el Comité de los Derechos del Niño ha puesto énfasis requiriendo al Estado Argentino que garantice la plena vigencia de las reformas legales del Estado parte en todas las provincias y que tome todas las medidas necesarias para que se establezca, en los ámbitos nacional y provincial, el marco institucional y administrativo adecuado para la aplicación de la Ley 26.061 (CND, Arg.2010 par.14). En este sentido, la institucionalidad del país en materia de la Protección Integral para Infancia y adolescencia involucra a diferentes actores en los siguientes niveles:

- **Nacional:** La Secretaria de Niñez, Adolescencia y Familia (SENAFF) es el órgano de articulación y concertación en el ámbito del Poder Ejecutivo Nacional. También están involucrados otros ministerios que desarrollan acciones vinculadas a Infancia y adolescencia.

Esta instancia es el órgano especializado en materia de derechos de la niñez y la adolescencia del Poder Ejecutivo Nacional y que asume el rol rector de las políticas públicas en la materia, según el Decreto PEN 416/06. Se encuentra dentro de la órbita del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. Cabe destacar, como un aspecto crítico de sus capacidades de acción, que cuenta con un Sistema Administrativo Financiero propio, mediante el mismo recibe una partida presupuestaria autónoma, que le permite ejecutar sus recursos de manera más ágil que el resto de instancias de dicha cartera ministerial. De acuerdo a lo dispuesto en la normativa, los fondos de dicho presupuesto no pueden ser inferiores a previsiones presupuestarias anteriores y tienen un carácter intangible²⁵.

La SENNAF tiene como objetivos: promover políticas que garanticen el adecuado desarrollo psicológico, afectivo, social e intelectual de niños, niñas y adolescentes, con especial énfasis en la atención de la primera infancia y acciones destinadas a fortalecer los derechos de los adultos mayores, propendiendo su inserción en la familia y en la comunidad, desde una

²⁴ En Protección social para la infancia y la adolescencia en la Argentina. Retos críticos para un sistema integral. Repetto, Fabian; Tedeschi, Virginia, (s/f).

²⁵ Hasta la implementación de la Ley 26.061, el presupuesto del ex Consejo de Niñez, Adolescencia y Familia se encontraba vinculado principalmente con la asistencia directa en instituciones propias. De este modo, la mayor parte de sus acciones eran ejecutadas en el ámbito territorial correspondiente a la provincia de Bs.As y a la Ciudad Autónoma de Bs.As, dado que las instituciones propias se encontraban ubicadas en dichas jurisdicciones.

perspectiva de integralidad; promover el desarrollo de investigaciones en la materia y representar al Estado Nacional en las áreas de competencia; brindar apoyo a las ONG y definir líneas rectoras de funcionamiento para todas las instituciones públicas o privadas, así como ofrecer capacitación y asistencia técnica, promover políticas activas de promoción de los derechos de niños, adolescentes y sus familias; y organizar un sistema de información único y descentralizado que incluya indicadores para el monitoreo, evaluación y control de las políticas y programas de niñez, adolescencia y familia.

Un aspecto institucional importante para observar las condiciones de posibilidad de cumplir con objetivos como los indicados, lo representa el hecho de que la SENNAF es miembro titular del Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales, espacio institucional en el que participan dependencias con rangos ministeriales.

- **Federal:** El Consejo Federal de Niñez, Adolescencia y Familia (COFENAF) es el órgano de articulación y concertación para el diseño, planificación y efectivización de políticas públicas en todo el territorio nacional.

La COFENAF se conformó en el año 2006. Esta instancia se encuentra presidida por la autoridad a cargo de la Secretaria Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia y está conformado por los 23 Gobiernos de las Provincias más la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, siendo la primera vez en que se involucra políticamente a las provincias en la discusión y análisis de la situación de la Infancia y adolescencia, así como en la planificación, ejecución y toma de decisiones. Sus funciones deliberativas, consultivas, de formulación de propuestas y de políticas de concertación han permitido mejorar la capacidad de analizar las problemáticas nacionales y detectar prioridades regionales atendiendo a la heterogeneidad territorial que caracteriza al país en materia social.

- **Provincial:** Los organismos que tiene cada provincia para la planificación y ejecución de políticas públicas para esta población.

La Ley 26.061 invita a las provincias a adecuar sus legislaciones a los principios y orientaciones de la ley nacional y a crear los órganos administrativos de protección de acuerdo a su ordenamiento político institucional provincial, características geográficas, regionales, demográficas, etc. Sin embargo, algunas provincias ya habían adecuado su normativa a la Convención mucho antes, como por ejemplo: Mendoza (en 1995), Ciudad Autónoma de Buenos Aires (en 1998), Chubut (en 1997), Neuquén (en 1999), Salta (en 1999), Tierra del Fuego (en 2000), Misiones (en 2001), San Juan (en 2002).

Todas aquellas jurisdicciones que cuentan con Ley Provincial de Protección Integral establecen claramente la autoridad de aplicación, los órganos de protección administrativos y el Sistema de Protección de Derechos. Aquellas pocas que aún no han adecuado su normativa, asumen las funciones de

planificación y coordinación de las políticas de niñez y adolescencia desde las dependencias administrativas existentes, que varían en grado de jerarquía y formalidad.

La temática de infancia y adolescencia afronta dos retos político-técnicos muy importantes: por un lado, cuestión de esencia político, respecto a quien ejerce la rectoría, es decir el estado, del conjunto de intervenciones que afectan de un modo u otro a esta población; por el otro, la cuestión de cómo promover real coordinación entre instituciones, niveles de gobierno y servicios/programas. Y ambas funciones críticas en todo Estado moderno, se asocian a lo que es sustantivo en el nuevo marco legal de infancia y adolescencia: su concepción sistemática y, por ende, su fuerte demanda de integridad. En este sentido, y aun cuando los actores que la nueva institucionalidad ayudó a conformar van llevando adelante sus tareas pase a su joven existencia, queda camino por recorrer para fortalecer, al mismo tiempo y con altos grados de coherencia, ambas funciones de gobierno y coordinación. El importante rol que le toca desempeñar a la SENNAF no parece alcanzar para que otros sectores críticos de la gestión pública (nacional, provincial y municipal) den los saltos cualitativos que la problemática de niñez y adolescencia requiere. (Repetto y Tedeschi, S/f).

La nueva normativa no sólo promueve la construcción de un sistema, sino que resalta el enfoque de derecho y las consecuencias prácticas que ello acarrea (Abramovich y Pautassi, 2009). Este gran avance requiere, sin embargo, algo más que la propia promulgación de las leyes y sus respectivas reglamentaciones; requiere también cambios culturales profundos tanto en el plano del sistema político en su conjunto, como en las prácticas organizacionales de los diferentes actores involucrados en la temática (incluyendo, el Poder Judicial). Y en este sentido los retos son múltiples y de compleja resolución. El viejo paradigma del Patronato permanece instalado en ámbitos y actores con relevancia en la institucionalidad y en las políticas públicas de infancia y adolescencia, y si bien la opinión pública va dando mayor lugar a una concepción propia del nuevo paradigma, se trata de una tarea político-ideológica aun inacabada.

El derecho a la Salud

El derecho a la salud es consagrado por la CDN (art. 24) y otros tratados internacionales como la Declaración Universal de los Derechos Humanos y el Pacto sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

La posibilidad de gozar del derecho a la salud está vinculada de forma directa con el ejercicio de otros derechos como el derecho a la vida, la alimentación, la vivienda, el trabajo, la educación, la dignidad humana, a la no discriminación, la igualdad y el acceso a la información. Esto es debido al carácter interdependiente e indivisible de los derechos humanos.

Para garantizar las condiciones que aseguran la realización de este derecho los Estados deben adoptar un conjunto de medidas. Entre ellas: reducir la mortalidad infantil y en la niñez (artículo 6, CDN); mejorar la atención médica de la madre y el recién nacido, proveer servicios de salud y de planificación familiar oportunos y de calidad, fomentar espacios de educación para la salud (artículo 24, CDN) y favorecer la nutrición y la lactancia materna en la primera infancia (artículo 27, CDN).

Pero como señala Alonso en su artículo “Las políticas de salud en cien años de democracia” (S/f), en Argentina las políticas en el área de la salud deben lidiar con diversos frentes de fragmentación.

De hecho, el sector salud constituye uno de los más complejos en el campo de la política social argentina, en particular por la coexistencia conflictiva de tres subsistemas: el público (único de acceso universal), el de la seguridad social (que, a su vez, comprende a las obras sociales nacionales, las provinciales y al Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados – INSSJyP) y el privado. Existe consenso en caracterizarlo como fragmentado, heterogéneo y poco equitativo, tanto en su organización y financiamiento como en cuanto al acceso a los servicios (Repetto y Potenza, 2011).

A partir de los años 2002 y 2003, ante una recuperación del rol del Estado, el sector público de salud comenzó a retomar una orientación centrada en amortiguar el impacto de la crisis y garantizar el acceso de los grupos más vulnerables a los medicamentos y servicios.

Frente a la herencia dejada por el proceso de descentralización, era necesario desarrollar esfuerzos de coordinación y de recuperación del protagonismo del Estado nacional en el sistema. Estos desafíos fueron asumidos durante la gestión kirchnerista. A partir de un fuerte liderazgo político ministerial, que si bien ya existía desde el 2002 recibió mayor respaldo político durante la gestión de Néstor Kirchner, se revitalizó el anteriormente devaluado Consejo Federal de Salud (COFESA), lo que permitió mayor relevancia y efectividad a los consensos entre Nación y provincias elaborados respecto de la política pública de salud (Alonso, S/f).

La estrategia dirigida a fortalecer la capacidad estatal en el sector, al mismo tiempo que vigorizaba la institucionalidad federal, se hizo evidente en la creación de un Plan Federal de Salud 2004-2007, que reivindicaba el papel rector del ministerio nacional en el ámbito del sistema público de salud. En salud, el incremento presupuestario fue de 2 puntos porcentuales, alcanzando en 2009 el 6,20% del PBI.

También se implementaron programas y lineamientos de política tendientes a articular intervenciones desde el estado nacional, que buscaron atar la asignación de recursos al cumplimiento de metas por parte de las

jurisdicciones. Entre ellos se destaca el Plan Nacer, un programa para la atención de la salud materno-infantil.²⁶

En el ámbito de la salud también se desarrollaron líneas de política en lo vinculado con la salud sexual y procreativa, y con el protagonismo del estado nacional, en articulación con las jurisdicciones subnacionales, se implementaron políticas dirigidas a garantizar el acceso equitativo a los medicamentos. En este sentido, cabe señalar al Programa Remediar y a la ley de Medicamentos genéricos, que tienen por objetivo garantizar a la población el acceso a los medicamentos de manera gratuita.

Sin embargo, en el área de la seguridad social en salud (las obras sociales) no se observaron cambios significativos, y la complejidad política e institucional del sistema no alentaría iniciativas dirigidas a fortalecer tendencias hacia la unificación y coherencia de un sistema de salud altamente fragmentado. Debe considerarse que, al menos durante los dos primeros gobiernos kirchneristas, los sindicatos fueron un aliado político muy relevante, y ello aconsejaba evitar un frente de conflicto al interior de la coalición propia (Alonso y Di Costa, 2015).

El derecho a la Educación

La educación implica un servicio de acceso universal, cuyos impactos en infancia y adolescencia es sin duda directa y trascendental. En el caso del sistema educativo argentino, su estructura y organización federal se encuentran fuertemente asociadas a la historia política e institucional del país.

Desde el año 2003, luego de la crisis que atravesó el país, se han sancionado nuevas leyes educativas nacionales que dan el marco político a los procesos de mejora de la educación. La sanción de este marco normativo ha permitido convenir los objetivos de la política educativa para los actuales y próximos años, priorizar la afectación de los recursos, acordar las responsabilidades comunes (nacionales y provinciales) para el financiamiento de políticas públicas que permitan altos niveles de cohesión respetando las diversidades regionales (Roffler y Tedeschi, 2011).

Entre los años 2005 y 2006, fueron aprobadas la Ley 26.075 de Financiamiento Educativo (LFE) y la Ley 26.206 de Educación Nacional, que remplazaron a las

²⁶ El Plan Nacer comenzó a implementarse desde el año 2005 en nueve provincias del Norte argentino (Chaco, Corrientes, Misiones, Formosa, Santiago del Estero, Tucumán, Salta, Jujuy y Catamarca), que eran las que presentaban los peores indicadores socio-sanitarios. Luego, a partir de 2007, la cobertura del Plan fue extendida al resto del país. Durante el período 2005-2010, la mortalidad infantil descendió un 17% en todo el país y un 24% en las provincias del Norte. La reducción de la brecha de mortalidad infantil de la región norte y la nacional se redujo en casi un 50% (Ministerio de Salud de la Nación, Memoria Anual del Plan Sumar, 2012). A partir de 2012, el Plan Nacer se transformó en el Plan Sumar, el cual extendería su cobertura finalmente a todos los adultos hasta 65 años que no tuvieran cobertura de obra social, sentándose así las bases de un posible seguro para todos los excluidos del mercado de trabajo formal.

que habían sido aprobadas en los años 90. La LFE estableció un aumento progresivo de la inversión de Educación, Ciencia y Tecnología por parte del gobierno nacional y de los gobiernos provinciales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, con el fin de alcanzar una participación del 6% en el Producto Interno Bruto (PIB) en el año 2010. Implicó, en ese marco, la ampliación de la cobertura de los niveles inicial y secundario, la ampliación de las plantas orgánico funcionales en todas las provincias, la mejora salarial y blanqueo sostenido de los salarios, la Paritaria Nacional Docente y el Convenio Marco de Titularización mediante el cual se estabilizaron más de cien de mil puestos de trabajo (Repetto y Tedeschi, S/f).

Como afirman Repetto y Tedeschi, la norma marcó un hito en la educación argentina al favorecer el aumento de la inversión en el sector, pasando del 4% al 6,2%. Eso se vio reforzado, entre otras medidas, por el lanzamiento del programa Conectar Igualdad, la implementación del Fondo Nacional para la Educación Técnico-Profesional y la extensión del ciclo de formación inicial docente (para el cumplimiento de metas de LFE). Cuando se lo observa en términos comparados, puede plantearse que “la Argentina pasó del puesto 81 al 19 en el Rankin mundial de inversión educativa con relación a su riqueza” (Bezen; Mezzadra; y Rivas, 2012). No obstante, a estos avances, los mismos autores remarcan un aspecto crítico, en tanto semejante esfuerzo fiscal “no logró resolver la brecha en la inversión educativa entre las provincias, producto de la desigual disponibilidad de recursos fiscales”.

Por su parte, la Ley Nacional de Educación hizo hincapié en la conformación de un sistema que debería tener una estructura unificada en todo el país, estableció la obligatoriedad escolar desde la edad de cinco años (pre-escolar) hasta la finalización de la escuela secundaria (13 años en total). Asimismo, insta a la universalización de los servicios educativos para los niños y niñas de 4 años (educación inicial) y a la ampliación de la jornada escolar en las escuelas de nivel primario. Respecto del gobierno de la educación, la nueva ley mantuvo el esquema de responsabilidades concurrentes y concertadas entre el ministerio nacional y las jurisdicciones provinciales, jugando un rol protagónico el Consejo Federal de Educación. Finalmente, dicha ley aborda el tema de las acciones orientadas a promover la igualdad educativa, fijando para eso la responsabilidad al gobierno nacional, en acuerdo con las provincias, para desarrollar políticas de promoción de la igualdad educativa que aseguren la igualdad de oportunidades y resultados educativos para los sectores más desfavorecidos de la sociedad.

Las principales estrategias impulsadas en la gestión kirchnerista fueron Conectar Igualdad (casi 3 millones de netbooks entregadas), Secundaria para Todos, Fortalecimiento de la Formación Docente, Construcción de Escuelas (1800 escuelas construidas), Mejora de la Educación Técnico Profesional, Finalización de Estudios para Jóvenes y Adultos, Educación Sexual Integral y Primaria Infancia, según información que surge de paginas oficiales.

No obstante, pese a todos los avances en términos normativos y programáticos, subsisten asignaturas pendientes o problemas sin resolver. Tradicionalmente, las desigualdades socioeconómicas se expresaron en el sistema educativo de dos maneras: en las dificultades para acceder y permanecer en él, por un lado, y en la configuración de circuitos diferenciados, por otro. En otras palabras, se fueron construyendo trayectorias educativas en instituciones formalmente iguales pero muy diferentes en cuanto a las posibilidades que brindan a los estudiantes. En las últimas décadas, además, las desigualdades educativas se vieron reforzadas por el crecimiento en el número de escuelas de gestión privada, que captan principalmente a los sectores de las clases medias y altas de las grandes ciudades del país (Repetto y Tedeschi, S/f).

El marco normativo y programático del sector ha tenido un fuerte impacto en relación a algunos indicadores si se analiza por ejemplo, el aumento de la asistencia escolar que arroja la comparación entre el Censo 2001 y 2010 en la Argentina²⁷, o que se mantiene un sesgo positivo respecto a la mayor asistencia de mujeres respecto a varones; aunque persisten disparidades entre regiones urbanas y rurales y se evidencian dificultades en torno al nivel secundario relacionados con el ingreso tardío al nivel, la repitencia y el abandono a partir de los 15 años de edad.

La aplicación de prueba PISA (Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos) muestra que la Argentina tiene resultados de calidad muy por debajo del promedio de los países desarrollados de la OCDE, e incluso por debajo de otros países de la región. Argentina experimentó caídas importantes a inicios de siglo, sobre todo expresado en los resultados del Conurbano Bonaerense tras la gran crisis y su impacto en el sistema educativo. Los resultados han mejorado levemente en los últimos años, aun sin una tendencia consolidada.

También se suman otras cuestiones que demandan la decidida acción estatal, como las crecientes dificultades para retener a los alumnos en las escuelas, la heterogeneidad en la magnitud de los recursos que las diferentes jurisdicciones destinan al gasto en educación la universalización y obligatoriedad del nivel secundario, la ampliación de escuelas de jornada extendida o completa y la superación de inequidades entre provincias y hacia el interior de cada jurisdicción.

Derecho a la Protección de chicos/as privados de la libertad

Como señala Garello (2012), se dió y se sigue dando un debate legal sobre la responsabilidad penal juvenil, que si bien queda dentro del paraguas del paradigma de la protección integral de derechos, no se han legislado

²⁷ Comparando los datos que arroja el Censo 2001 con los del Censo 2010, surge que la asistencia escolar a la edad de 5 años aumentó de 79% en 2001 a 91% en 2010, mientras que el aumento fue aun mayor para la edad de 4 años, pasando de 48% a 70%; aunque para la franja de 12 a 17 años aumentó sólo de 87% en 2001 a 89%.

específicamente componentes que avalen intervenciones judiciales y sociales desde el encuadre de la CDN. La regulación de la justicia juvenil en Argentina actualmente se rige por el Régimen Penal de la Minoridad inscripto en las leyes 22.278/80 y 22.803/83 (y actualizado por las leyes 23.264, 23.742) y por el Código Procesal Penal de la Nación, ley 23.984/92.

En el Régimen Penal de la Minoridad argentino se establecen las sanciones aplicables a adolescentes infractores, específicamente referidas a la privación de libertad, aunque no se establecen tiempos o plazos de aplicación ni su relación con el tipo de delito cometido. Se establece también la inimputabilidad para los menores de 16 años, la imputabilidad relativa para quienes tengan entre 16 y 18 años y la imputabilidad absoluta para quienes tengan entre 18 y 21 años.

En el Código Procesal Penal se encuentran estipuladas las tipologías de los delitos y las penas aplicables a los mismos. Se puede decir entonces que durante nuestro periodo de estudio como en la actualidad, la legislación argentina permite la aplicación de similares penas para adolescentes que para adultos. Cuestión que se agrava cuando hay determinadas circunstancias delictivas que para un niño o adolescente significa privación de libertad por el período de tratamiento tutelar, y para un adulto no es aplicable esa pena.

Es necesario aclarar que aun siendo personas inimputables, el juez puede disponer de ellos, tomando como parámetro la noción de peligro moral o material, hasta la mayoría de edad. Se observa entonces, la aplicación del llamado Modelo de la Situación Irregular, en el cual el niño es considerado objeto de protección y no sujeto de derechos, por ende, en función de su situación económica y social es objeto de intervenciones estatales, que amplifican la intervención judicial. Es decir, el niño-adolescente menor de 16 años queda sobreseído legalmente en el hecho cometido, hasta aquí área de ejecución penal, pero queda a disposición de la decisión de la autoridad judicial hasta que ésta considere que ha cesado la situación que amerita la tutela.

Nuestro sistema penal vigente se encuentra obsoleto y descontextualizado judicialmente en materia penal para jóvenes infractores y a los lineamientos generales que se constituyen en fundamentos para la promulgación de un modelo de justicia penal juvenil.

En el mes de julio de 2009, el proyecto de ley “Régimen legal aplicable a personas menores de 18 años de edad en conflicto con la ley penal” recibió media sanción en general en el Senado y fue enviado al tratamiento en las comisiones de Justicia y Asuntos Penales, de Población y Desarrollo Humano, de Presupuesto y Hacienda, y de Trabajo y Previsión Social. El 29 de octubre del mismo año, dichas comisiones elevaron un dictamen con la unificación en un proyecto consensuado, que recibió media sanción artículo por artículo, y fue enviado a la Cámara de Diputados de la Nación para que a partir de marzo del 2010 fuera evaluado por este recinto, lo que aún no ha sucedido.

La Ley 22.278, de Régimen Penal de la Minoridad, mantiene un fuerte sesgo tutelar, con características de “pseudo-protección” que hacen que en su estructura sean más importantes las condiciones personales y familiares del adolescente que el hecho delictivo que se le imputa. Es decir, se encuentra inspirada en el modelo anterior a la Convención sobre los Derechos del Niño, propio del sistema tutelar clásico, en oposición con las actuales exigencias constitucionales.

Además, el Régimen Penal de la Minoridad refleja una clara adhesión al derecho penal de autor, a contramano de los esfuerzos teóricos del derecho penal en el último siglo, que avanza hacia un derecho penal de acto. Así, se ha dicho que “en el curso del siglo XX se configuró un derecho del menor (en sentido objetivo) de discutible autonomía científica. La ideología tutelar que lo generó cumplió la función de ocultar la carencia de políticas sociales respecto de la infancia y la juventud, que habilitaron una indiscriminada intervención judicial o solo administrativa. Todas las contradicciones del poder punitivo se exaltan cuando sus objetos son los niños y los adolescentes; la inhumanidad, la ineficacia preventiva, la violencia, la selectividad, quedan en total evidencia se sostiene que son los adultos desordenados que producen niños delincuentes, o bien, los delincuentes adultos que se reproducen. Esa fue la vieja visión del positivismo racista, que en buena medida perdura. Para escapar a las contradicciones del poder punitivo y ponerlo a salvo de su evidencia, se excluyó a los niños y a los adolescentes del discurso penal, sometiéndolos a un poder punitivo regido por un discurso tutelar”²⁸. Esta característica del Régimen Penal de la Minoridad, basada en un análisis peligrosista y discriminador, ha habilitado la reacción estatal punitiva frente a ciertas características personales y familiares del adolescente, consideradas desfavorable, en violación a principios constitucionales.

Con la aplicación del Régimen, las medidas tutelares han devenido en medidas de seguridad y, en la práctica, de sanción, como sucede por ejemplo con la privación de la libertad. No obstante, en tanto se las supone “protectivas”, las medidas no se encuentran reguladas ni tienen otra limitación que el criterio del magistrado para el caso. Esta situación es potencialmente lesiva del principio de proporcionalidad, que establece que debe existir cierta correlación entre el hecho imputado y la sanción aplicable.

²⁸ ZAFFARONI, Eugenio Raúl; ALAGIA, Alejandro y SLOKAR, Alejandro, Derecho Penal. Parte General, 2da. edición, Ediar, Buenos Aires, 2002,

CONSIDERACIONES Y REFLEXIONES FINALES

La Convención sobre los Derechos del Niño (CDN) propugnó una nueva perspectiva y una diferente representación social acerca de la infancia y la adolescencia. Constituyendo un cambio sustancial de paradigma al reconocer a las niñas y los niños como sujetos de derechos y no como objetos pasivos de intervención social.

Asimismo, la Ley nacional N° 26.061 de Protección Integral de Niños, Niñas y Adolescentes, mediante la cual dicha convención se hace efectiva en el territorio nacional, constituye un activo que sirvió para colocar este tema en la agenda gubernamental, no solo del Estado nacional, sino también de muchos gobiernos provinciales e incluso del ámbito municipal (lo cual es fundamental, tanto por los rasgos del federalismo argentino como por el protagónico rol que dicha norma le adjudica a los gobiernos locales).

A partir de este cuerpo normativo, los derechos de la niñez han dejado de ser materia opcional. La nueva legislación obliga a su efectivo cumplimiento, lo que requiere implementar políticas activas que garanticen la igualdad de oportunidades para todos los niños y las niñas.

Hemos podido señalar, considerables avances en los servicios sociales universales de educación y salud públicas, a los cuales pueden acceder niñas, niños y adolescentes. Normas relevantes como la Ley de Financiamiento Educativo o la Ley Nacional de Educación, más intervenciones de gran escala en el campo sanitario, como Remediar o el Plan Sumar, constituyeron señales de una mayor presencia estatal en campos que había descuidado y/o abordado en lógica pro-mercado a finales del siglo XX. No obstante, es evidente que el deterioro en la calidad de los servicios educativos provistos por el Estado ha derivado en pobres resultados en términos de desempeño y mejoría del bienestar de la población que mayoritariamente utiliza este servicio, es decir aquella con menores recursos económicos.

En el campo de la salud, si bien las medidas que hemos destacado en el presente informe fueron relevantes y favorecieron a la infancia y adolescencia, aun mantienen presente algunos desafíos más estructurales del sector, como la difícil convergencia de los tres sub-sistemas y la heterogeneidad provincial en la calidad de los servicios.

Según marcan Repetto y Tedeschi (S/f), un ámbito de la protección social donde Argentina ha hecho avances, sobre todo en lo referido a la población entre 0 y 18 años (incluyendo el propio proceso de gestación), es en términos de transferencias monetarias. Se ha constituido en un hito importante la decisión política del Estado de asumir la responsabilidad en tender a asegurar un ingreso básico en cada hogar donde viven niñas, niños y adolescentes. Resulta compleja, en ese marco, la tarea futura de sostener en el tiempo la coexistencia de transferencias ligadas a la modalidad contributiva con la no

contributiva, generándose un reto adicional de cómo resolver la tensión entre una propuesta con enfoque de derecho con la aplicación de condicionalidades.

Por otro lado, se han generado incipientes avances legales (por ejemplo la Ley de Centros de Desarrollo Infantil que requiere aún avances concretos por ejemplo en materia de compromiso efectivo por parte de las provincias) y programáticos (como el programa “Primeros Años”), pero aun queda un camino por recorrer en plasmar todo el potencial que estas y otras intervenciones tendrían en mejorar la oferta de servicios públicos de cuidado. En esa tarea por venir, también debiese estar presente la promoción de un profundo cambio cultural impulsado por el liderazgo estatal a través de políticas públicas transversales con enfoque de género, promoviendo las condiciones para cambios en los comportamientos de hombres y mujeres a efectos de fomentar una mayor equidad al interior de los hogares.

Asimismo, para avanzar seriamente en la conformación de un sistema de protección social para la infancia y la adolescencia, se requiere contar con información y capacidad analítica que permita entender en toda su complejidad las diversas situaciones socio demográficas que afectan a esa población.

La nueva normativa no sólo promueve la construcción de un sistema, sino que resalta el enfoque de derecho y las consecuencias prácticas que ello acarrea (Abramovich y Pautassi, 2009). Este gran avance requiere, sin embargo, algo más que la propia promulgación de las leyes y sus respectivas reglamentaciones; requiere también cambios culturales profundos tanto en el plano del sistema político en su conjunto, como en las practicas organizacionales de los diferentes actores involucrados en la temática (incluyendo, el Poder Judicial). Y en este sentido los retos son múltiples y de compleja resolución. El viejo paradigma del Patronato permanece instalado en ámbitos y actores con relevancia en la institucionalidad y en las políticas publicas de infancia y adolescencia, y si bien la opinión pública va dando mayor lugar a una concepción propia del nuevo paradigma, se trata de una tarea político-ideológica aun inacabada.

Sobre el área de protección de los chicos/as y jóvenes privados de su libertad pareciera ver una conservación y tendencia del modelo tutelar anterior. Ya que el sistema penal no prevé (aún en la actualidad), una separación clara entre un régimen penal juvenil y las medidas de protección. En efecto, las intervenciones de los jueces se basan en lo establecido en el Régimen Penal de la Minoridad, la ley 22.278 (modificada parcialmente por la ley 22803), sancionada durante la ultima dictadura militar, y en la ley 10903 de Patronato de Menores. Las cuales ambas otorgan facultades discrecionales a los jueces habilitándolos a disponer por tiempo indeterminado de los menores acusados de delito, victimas de delito o con una grave afectación de sus derechos económicos y sociales. Esta facultad de disposición, como si se tratara de objetos, constituye el componente central del sistema tutelar imperante.

Es por eso, que en las normas y la ley de protección juvenil de chicos privados de la libertad, podríamos aludir que se encuentra pendiente valorar hasta qué punto realmente las nuevas normas se han apropiado de los principios de la CND, y medir el impacto de las correspondientes reformas sobre las prácticas institucionales.

La sanción de una ley sustantiva adecuada es una base necesaria, aunque de ningún modo suficiente, para acercarnos a un abordaje respetuoso de los derechos y garantías de los adolescentes infractores. Sobre la nueva ley debe asentarse una institucionalidad eficaz, orientada a sus fines y conforme a sus principios, que contribuya a ampliar las oportunidades de ciudadanía efectiva para los adolescentes infractores y presuntos infractores de la ley penal.

El desafío que afronta la construcción de un sistema penal juvenil respetuoso de los derechos humanos en general y de los derechos de los adolescentes en particular, no se agota entonces en una reforma normativa, sino que requiere herramientas institucionales y comunitarias que permitan consolidarlo y sostenerlo en las prácticas cotidianas.

No podemos dejar de señalar, al igual que Repetto y Potenza Dal Masetto (2011), que la protección social en la Argentina da cuenta de múltiples avances, como así también de importantes retos para el futuro. Entre los desafíos, se cuentan la necesidad de interpelar el papel de la política para darle sentido estratégico y solidez institucional a una concepción de protección social que ordene y oriente las acciones en esta materia. También se identifican pendientes en la magnitud y calidad de la oferta de los diversos sectores que conforman la protección social, así como en la articulación de tales intervenciones. Y, asimismo, se requiere activar la capacidad técnico-operativa para construir un sistema de protección social integral que afronte con éxito el reto de atacar las desigualdades sociales y territoriales.

Avanzar en una definición estratégica de protección social integral y con enfoque de derecho ayudaría a precisar qué rol le toca jugar a cada sector y nivel del gobierno, cuáles metas son factibles de alcanzar en el corto, mediano y largo plazo, y qué factores estructurales deberían removerse para avanzar en una efectiva protección social del conjunto de los ciudadanos. En este plano se inscribe el reto de avanzar con pasos firmes y coherentes hacia un acuerdo federal de protección social (y sus peculiaridades en componentes críticos según por ejemplo, grado de descentralización generado oportunamente), que con fuerte liderazgo del Estado y sus actores sectoriales y jurisdiccionales, contemple la participación de actores socio económicos estratégicos.

Se requiere, a su vez, fortalecer una mayor y mejor institucionalidad al conjunto de acciones vinculadas a la protección social argentina.

No se avanzaría en la consolidación de un sistema de protección social integral y con enfoque de derecho sino se toma la decisión política, y se la sostiene en el tiempo, de mejorar las capacidades técnicas y de operación de los diversos

programas e intervenciones que integran este campo de gestión pública. Resulta por lo general muy desigual el nivel técnico y los recursos con que cuentan las organizaciones estatales de nivel central vis a vis muchos ámbitos provinciales y municipales, registrándose diferencias operativas entre los propios ministerios nacionales involucrados. Esto se asocia, además, a los desafíos pendientes en cuando a seguir mejorando sistemas de información, monitoreo y evaluación de las diversas intervenciones generadas por el Estado para atender los derechos vulnerados de la niñez y la adolescencia.

Garantizar los derechos de niños, niñas y adolescentes implica no solamente una responsabilidad legal y moral, también tiene implicancias para las políticas económicas y sociales y, por consiguiente, para la asignación de los recursos financieros de un país. El paradigma de derechos implica la responsabilidad de los Estados en el cumplimiento de los compromisos asumidos en las convenciones internacionales.

Si bien en el presente trabajo hemos señalado cuestiones a fortalecer y seguir trabajando para una efectiva implementación del Sistema de Protección Integral de los Derechos de los niños, niñas y adolescentes, la gestión kirchnerista ha marcado e instalado parte del cambio del paradigma patronal, plantando un horizonte a continuar de implementación universal de políticas activas que garanticen la igualdad de oportunidades para todos los niños, niñas y jóvenes en nuestro país.

BIBLIOGRAFIA

- Alonso, Guillermo (S/f). Las políticas de salud en cien años de democracia. Universidad Nacional de San Martín.
- Aronskid, Ricardo, (2013). ¿Gobernabilidad o transformación? Del país maldito a la disputa por el futuro. Debates y combates, 5.
- Conde, Leandro Luciani y Barcala, Alejandra (2008). Derechos en la niñez. Políticas públicas y efectivización del derecho a la salud en el contexto de la protección integral. Editorial Teseo.
- Frydman, Brenda, Ary Levin Kevin, Maltz Tatiana, Piasek Gonzalo y Stephanie Speranza (2015). Exploraciones en torno a la Asignación Universal Por Hijo: conocimiento, percepciones y política. XI Jornadas de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.
- Garello, Silvana (2012). La Justicia Penal Juvenil en Argentina y el surgimiento de una nueva institucionalidad.
- Gimol Pinto (Especialista en Protección, UNICEF), Gustavo R. E. Piantino (SENAF). (2008). Adolescencia en el Sistema Penal: Situación actual y propuestas para un proceso de transformación.
- Hintze, Susana e Ignacia Costa (2011). "La reforma de las asignaciones familiares 2009: aproximación al proceso político de la transformación de la protección" en Danani, Claudia y Susana Hintze (coords.) Protecciones y desprotecciones: la seguridad social en la Argentina 1990-2010. Buenos Aires, UNGS. Pp. 153-186.
- Katz, Claudio, (2013). Anatomía del kirchnerismo. Rebelión.
- Katz, Claudio (s/f): "Las grietas del modelo". Capítulo 22.
- López, Néstor (coord.), (2012). La situación de la primera infancia en la Argentina: a dos décadas de la ratificación de la Convención sobre los Derechos del Niño.
- Maer y Carballeda (2011). "Las políticas sociales y la recuperación de la centralidad del estado".
- Margulis, Mario (2000). La juventud es más que una palabra. Editorial Biblos.
- Panigo, Demian (2006). El crecimiento del bienestar en Argentina y sus efectos sobre niñas, niños y adolescentes.
- Repetto, Fabian; Tedeschi, Virginia, (s/f). Protección social para la infancia y la adolescencia en la Argentina. Retos críticos para un sistema integral.

PAGINAS WEB CONSULTADAS

- Informe (Dic.2017): A dos años de Gobierno de Mauricio Macri. Sin libertad ni igualdad no hay democracia. Balance de las principales políticas de gobierno de la Alianza Cambiemos. Editorial Fundación encuentro por Martín Sabattella: <http://www.nuevoencuentro.org.ar/advf/documentos/5a3aa7cded70d.pdf>
- Adolescentes en el Sistema Penal. Situación Actual y Propuestas para un Proceso de Transformación: http://www.infoleg.gob.ar/basehome/actos_gobierno/actosdegobierno1-12-2008-4.htm
- ANCCOM: <http://anccom.sociales.uba.ar/2016/10/26/la-ley-de-educacion-nacional-diez-anos-despues/>
- Dirección de Coordinación de Programas Sociales. Guía de Programa Social (S/F): <http://servicios.abc.gov.ar/lainstitucion/organismos/coordinacionprogramas/destacado/guiadeprogramasociales.pdf>
- LEY DE EDUCACION NACIONAL. Ley 26.206: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/120000-124999/123542/norma.htm>
- Prohibición del trabajo infantil y protección del trabajo adolescente: http://trabajo.gob.ar/downloads/coc/faq_prohib_trab_inf.pdf
- SITEALI/Tic. Programa Conectar Igualdad: www.tic.siteal.iipe.unesco.org/politicas/859/programa-conectar-igualdad

Para profundizar todas las políticas y normativas empleadas durante la gestión kirchnerista destinadas a los niños, niñas y adolescentes, se sugiere ingresar a la siguiente pagina de web: "Sistema de Información sobre la Primera Infancia en América Latina":

En educación: <http://www.sipi.siteal.iipe.unesco.org/derechos/453/derecho-la-educacion>

En salud: www.sipi.siteal.iipe.unesco.org/derechos/452/derecho-la-salud

ANEXO

Análisis del Programa de Asignación Universal por Hijo (AUH) durante el kirchnerismo

La misma fue promulgada a fines de octubre del año 2009 mediante el Decreto 1602, el cual se extendió el sistema de asignaciones familiares contributivas de los trabajadores asalariados registrados, a los hijos de desocupados y trabajadores informales (sectores de la población hasta entonces no cubiertos).

La política de protección social puso en el centro a los niños y adolescentes, cuyos padres se encontraban por fuera de los derechos que brinda una relación laboral formal. Por lo tanto la AUH constituyó una nueva fuente de ingreso clave para los hogares más vulnerados del país. En el mes de abril de 2011 la AUH cubría a 3.549.665 niños y adolescentes y a 1.889.458 titulares.

El 48% de esos titulares cobró la asignación por un solo hijo, el 27,9% por dos, y un 23,5% por tres o más hijos.²⁹

La AUH amplió la cobertura del régimen de asignaciones familiares invocando el principio de “universalidad” al incorporar a los trabajadores desocupados, a los monotributistas sociales y a las personas que se desempeñan en la economía informal o que perciben un ingreso inferior al salario mínimo vital móvil. Como señalan Hintze y Costa (2009), la novedad de la AUH radica en la identificación de un nuevo sujeto de derecho, el trabajador informal y la consecuente ampliación de la cobertura al amplio espectro de los trabajadores no registrados.

Dentro de las características de los titulares que recibieron el beneficio de la AUH, podemos decir que la mayoría son mujeres (87%). Un 50,7% de las mujeres titulares es cónyuge del jefe de hogar y un 21% es jefa de hogar, mientras entre los varones un 5% es cónyuge y un 74% es jefe. Casi un 20% de los titulares identificados es hijo del jefe de hogar, lo que ilustra el peso de los hogares extendidos en los sectores de menos ingresos y en la población beneficiaria. La mayoría de los titulares, es decir un 85% tienen entre 18 y 45 años. Las mujeres titulares muestran una estructura de edad más joven que la de los varones. El nivel educativo de los titulares es bajo, cerca del 71% no completo el secundario y un 10% no concluyó el nivel primario.

Respecto a la inserción laboral de dichos titulares, la mitad son activos y la otra mitad inactivos. Entre los inactivos, el 82% se declara como ama de casa. En los activos la tasa de desocupación es del 12% y entre los que se encuentran ocupados el 74% son obreros o empleados que en su mayoría (81%) se encuentran en una relación laboral no registrada, sin descuento jubilatorio. El restante 19% de trabajadores asalariados que sí tienen descuento jubilatorio se

²⁹ Datos extraídos del texto del Ministerio de trabajo. Asignación Universal por Hijo. Evaluación del impacto en los ingresos de los hogares y el mercado de trabajo. Páginas 176 y 177.

compone de un 24% de empleadas domésticas y un 76% del resto de los asalariados.

Las características de los hogares que reciben el beneficio de la AUH son un 8,1% del total de hogares mientras que aquellos hogares que no tienen asignación pero que poseen un perfil que los haría clasificar como potenciales beneficiarios representan algo menos, el 7,6%. De todas maneras, puede destacarse la buena focalización de la AUH, dado que la mitad de los hogares (50,9%) que lo reciben se ubican, en 2009, en el 15% de hogares más pobres.³⁰

Hintze y Costa (2009), expresan respecto al efecto de la AUH sobre los indicadores de condiciones de vida, que la pobreza extrema habría caído de 7% a 3% y la moderada de 23% a 21% de la población. Mientras que la tasa de pobreza extrema en niños disminuyó de 12% a 4% y la pobreza moderada de 36% a 32%.

El estudio de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), observó también similares tendencias. En relación con la población, el valor de la indigencia pasó de 7% al 3% mientras que la pobreza descendió del 22% al 19%. Para el caso de los niños y adolescentes, la indigencia cayó del 11% al 4%, al tiempo que la pobreza descendió del 35% al 29%.

Otro dato relevante a los efectos de caracterizar el potencial impacto de la AUH es el que refiere a la distribución de ingreso. La reducción en la desigualdad de ingresos fue considerable. La brecha proporcional de ingresos entre el decil 10 y el 1 se redujo de 24 a 17, mientras que la participación del decil más pobre en el ingreso nacional disponible creció de 1% a 2%. El coeficiente de Gini pasó de 0,455 a 0,442, es decir que descendió algo más de 1 punto.

Ahora bien, la mejora en la posición en la estructura de ingresos no se debió únicamente a la AUH, también se debió a otros motivos relacionados con el mercado de trabajo (como las mejoras salariales de los ocupados o la incorporación de nuevos ocupados), que combinados permitieron o posibilitaron mejorar su posición relativa en la estructura de ingresos.

La AUH no implica el fin de la pobreza, pero inocultablemente ofrece una respuesta reparadora a una población que ha sido castigada por políticas económicas de corte neoliberal. Y la solución estructural de la pobreza es sin duda, el crecimiento económico y la constante creación de puestos de trabajo. Es importante que haya una complementariedad existente entre las políticas de transferencias y las políticas laborales, que es lo que se pudo evidenciar durante la gestión kirchnerista, sobre todo los primeros dos primeros periodos. Como expresan Danani y Beccaria (2011), el periodo que se extendieron entre los años 2003 y 2010 presentó un crecimiento constante del empleo.

³⁰ Datos extraídos del texto del Ministerio de trabajo. Asignación Universal por Hijo. Evaluación del impacto en los ingresos de los hogares y el mercado de trabajo. Páginas 180, 182 y 184.

Recordemos que el contexto político en que la AUH es creada es dentro de la polarización entre el gobierno y oposición la cual tomó un fuerte impulso desde comienzos del año 2008 a partir de la confrontación con “el campo” por la Resolución 125 que fijaba un nuevo esquema de retenciones móviles para las exportaciones del sector.

La AUH fue fuertemente criticada por varias cuestiones, entre ellas respecto a: las limitaciones a la universalidad; la metodología de creación (es decir, haberlo hecho por decreto en vez de por ley); el proceso de implementación; el financiamiento con fondos de la ANSES (con el argumento de que se le sacaba plata a los jubilados para darle a los chicos); y la pérdida de valor adquisitivo debido a la inflación (extensiva a jubilaciones y planes sociales). Además al igual que otras políticas sociales, se le atribuyó a la asignación el reforzamiento del clientelismo, como componente estructural del populismo gubernamental.

Otra crítica fuertemente instalada, incluso en el espacio académico y político, contra la AUH fue los supuestos efectos “negativos” de dicha asignación como de otras medidas similares de programas de transferencias monetarias, sobre el mercado de trabajo. Este debate básicamente planteaba el desincentivo respecto a la participación en el mercado de trabajo, a la extensión de la duración del desempleo y a los incentivos para permanecer o elegir un trabajo informal, suponiendo implícitamente que esa es una elección plena y libre del trabajador.

Respecto de los incentivos a la informalidad, Hintze y Costa (2011), citan los argumentos planteados por Mauricio y Perrot (2011), en los que por un lado, el 95% de los asalariados informales declararon que no tuvieron participación en la decisión de la modalidad por la que estaban contratados, sino que “el patrón sólo los aceptaba trabajando en negro”, poniendo de relieve el carácter involuntario de la situación contractual por parte del trabajador. Por otro lado, teóricamente podría existir un incentivo a permanecer en la informalidad si el hogar beneficiario dejara de percibir el monto de la AUH en caso de que el padre o la madre o tutor del menor ocuparan un puesto formal. Sin embargo, la concepción de la AUH hace que esto difícilmente suceda, toda vez que los trabajadores registrados perciben no sólo la asignación familiar por hijo, con un monto idéntico a la AUH, sino otro conjunto de beneficios como cobertura de salud, beneficios previsionales y otros adicionales (como sueldo anual complementario, vacaciones, premios, etc.).

La tasa de empleo de los integrantes de hogares que reciben la AUH, en general es baja. Pero esto no implica que se deba por la sola percepción de la AUH. En efecto, la tasa de actividad en el grupo de beneficiarios de la AUH no sólo no disminuyó como en general suele argumentarse, sino que aumentó en un porcentaje significativamente mayor que el grupo que no lo recibió y era elegible en 2009. Para dicho grupo la tasa de actividad se redujo levemente. El aumento de la participación en el mercado de trabajo no fue homogéneo según el sexo y/o la posición en el hogar. Se observa, que la tasa de actividad crece significativamente para los varones y para el resto de los integrantes del hogar

y, en menor proporción, para el jefe de hogar. El único grupo que reduce su participación en el mercado de trabajo son las/los cónyuges. Aun cuando dicha variación es negativa para las/los cónyuges en todos los grupos (con o sin menores), las/los que están en hogares con AUH efectivamente experimentan una reducción mayor.

Una parte de las salidas del mercado de trabajo se debe a la presencia de un nuevo niño en el hogar. Respecto a la tasa de empleo y desocupación, se observa que para el total de los integrantes la tasa de empleo se incrementa en una proporción significativamente mayor que en el resto de los grupos.

En el grupo beneficiario de la AUH, el mayor incremento en la tasa de empleo que en la de actividad explica la caída de la desocupación.

No parece verificarse la hipótesis de que la AUH desincentive la participación en el mercado de trabajo ni en el empleo; de hecho se verifica que los integrantes de los hogares beneficiarios han aumentado significativamente la tasa de actividad y en mayor magnitud la tasa de empleo, consiguiendo reducciones no menores de la tasa de desocupación. Esta tendencia esconde, sin embargo, cierta heterogeneidad descripta más arriba.

Los datos disponibles del Ministerio de Trabajo, no permiten aproximarse a la salud de los niños, aunque sí a su educación y trabajo. En 2001 había una tasa de escolarización del 85,3% en el país, mientras en el total urbano entre 2003 y 2009 se mantuvo estable en torno al 90% y aumentó al 92% en 2010. En 2003 la tasa de asistencia a los 13 años era del 98%, mientras que a los 17 años era del 79%. Siete años después, es decir en 2010, la asistencia a los 13 años se mantiene igual mientras que aumentó al 84% a los 17 años. Las mejoras en la retención escolar se expresan en las tasas de los jóvenes de mayor edad: entre 2009 y 2010, la tasa de asistencia escolar a los 17 años alcanzó una variación positiva del 4%. De igual manera, para el grupo de 13 a 17 años se observa una sustantiva caída de la tasa de actividad, la que luego de mantenerse en torno al 9% entre 2003 y 2007, comienza un descenso en 2008 que continuó en 2009 y en 2010, a lo que llega al 4,8%. Se evidencia una evolución de la asistencia escolar y de la actividad económica entre 2009 y 2010 de los adolescentes, según si su hogar percibe la AUH.

Debido al pequeño tamaño muestral, podemos hipotetizar que la AUH permite la asistencia en mejores condiciones (de alimentación, vestido, disponibilidad de útiles escolares, etc.) y que esto tiene un impacto en variables cualitativas del sistema, como el rendimiento escolar.

Cabe destacar que el haber incluido al AUH implicó un importante avance, no se creó un sistema nuevo que señala a sus destinatarios como “vulnerables” o “pobres”, evitando de esta manera la estigmatización que fue propia de las políticas sociales neoliberales. Por el contrario, el vínculo con la seguridad social conecta esta política con la idea de igualdad y solidaridad, y con ello el reconocimiento de derechos (particularmente del trabajo) y de garantías para la reproducción de la vida.

No obstante, Katz (S/F), sostiene una visión más negativa al respecto. Dice que esta asistencia no alcanza a todos los carenciados y su monto queda periódicamente erosionado por la inflación. Distintos estudios oficiales subrayan también la reducción de la desigualdad, pero la evolución de este parámetro ha seguido una pauta cíclica, altamente determinada por el nivel de actividad y los vaivenes del mercado laboral. Según dicho autor, si se considera un periodo prolongado (y no la sesgada comparación con el colapso del 2001) prácticamente no se registraron cambios entre 1994 y 2010.

Señala que la desigualdad se verifica más directamente en ciertas áreas como la educación, donde continúa aumentando la brecha entre escuelas públicas y privadas. En el terreno de la salud el contraste es más brutal. Basta comparar la situación de cualquier hospital público con su equivalente privado para contar con un registro directo de la inequidad.