

INFORME NO GUBERNAMENTAL DE APLICACIÓN DE LA CONVENCIÓN SOBRE LOS DERECHOS DEL NIÑO EN ARGENTINA

**Colectivo de Derechos de
Infancia y Adolescencia de
Argentina**

15 de Noviembre de 2009



INDICE

I – INTRODUCCIÓN	Pág 3
II – SITUACIÓN Y MARCO SOCIOECONÓMICO	Pág 6
III – SALUD	Pág 11
IV – ADECUACIÓN NORMATIVA E INSTITUCIONAL	Pág 14
V – AMBIENTE FAMILIAR Y ASISTENCIA ALTERNATIVA	Pág 21
VI – MARCO NORMATIVO Y DE SITUACIÓN DEL RÉGIMEN PENAL JUVENIL	Pág 27
VII – CONDICIONES DE PRIVACION DE LIBERTAD Y SU APLICACIÓN	Pág 29
VIII – SITUACIÓN EN EL CUMPLIMIENTO DE DERECHOS DE NIÑAS Y NIÑOS CON DISCAPACIDAD	Pág 32
IX – EL SISTEMA EDUCATIVO ARGENTINO	Pág 37
X. LA EXTREMA VIOLENCIA DE LA ESCI	Pág 43

I - INTRODUCCIÓN

En esta oportunidad presentamos el tercer informe no gubernamental sobre la aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño (en adelante CDN) en la Argentina.

Habiendo transcurridos 20 años desde la aprobación de la CDN, se observa una importante penetración de este instrumento en distintas esferas de aplicación. Ya nadie discute la supremacía de la CDN, a diferencia de lo sucedido en los primeros informes.

Este predominio jurídico, sin embargo, no se traduce en la realidad. Si bien hubo importantes adecuaciones legislativas en distintos ámbitos de los derechos de los niños y niñas, tanto a nivel nacional como local, y se crearon y modificaron organismos administrativos, aún persisten importantes vulneraciones de derechos.

En el presente informe estaremos dando cuenta de estas vulneraciones de derechos que en muchos casos están vinculadas a las mismas vulneraciones de los adultos y en otros casos señalamos una especial afectación de los derechos de los más chicos.

La situación económica y social de nuestro país no es la misma que la existente en el momento de la presentación del anterior informe en el año 2002. La Argentina había atravesado una de las peores crisis de su historia, con aumentos estremecedores de la pobreza en general, llegando a tener algunas zonas de nuestro país un 70 % de niños pobres y casi la mitad de ellos indigentes. Esta situación mejoró gracias a una estabilidad económica que comenzó en el año 2002, y que se extendió hasta fines del 2007. A partir de allí distintas centros especializados, universidades y especialistas señalan que la pobreza va en aumento, pero lamentablemente el organismo de estadísticas oficiales, el INDEC (Instituto Nacional de Estadísticas y Censos), ampliamente cuestionado, no da cuenta de ello, lo que repercute en una imposibilidad de acceso a la información imprescindible para el diseño de políticas públicas. Aún teniendo en cuenta lo anteriormente señalado, un dato distintivo de la situación entre el anterior informe y el presente lo constituye la persistente inequidad en la distribución de los ingresos. El importante crecimiento económico que experimentó el país se continúa distribuyendo cada vez más inequitativamente.

Otro tipo de vulneración de derechos que nos preocupa particularmente es el que tiene a los niños y niñas como principales destinatarios: la violencia, y especialmente la violencia institucional en lugares donde los niños deberían tener una protección de sus derechos. El informe da cuenta de ello.

A efectos de facilitar el trabajo del Comité la enviaremos las recomendaciones junto a otras organizaciones que presentaron informes al Comité.

Cumplimiento de las recomendaciones del Comité formuladas en el 31º período de sesiones (CRC/C/15/Add.1879, de octubre de 2002)

“12. El Comité insta al Estado Parte a que realice todos los esfuerzos necesarios para poner en práctica las recomendaciones formuladas en las observaciones finales sobre el informe inicial que todavía no se hayan aplicado y que se ocupe de la lista de motivos de preocupación que figuran en las presentes observaciones finales.”

No hemos observado que las observaciones formuladas por el Comité hayan sido fuente de preocupación principal ni insumos utilizados para el diseño de políticas públicas.

Legislación. “15. Al Comité le preocupa que la ley vigente relativa al niño, a saber, la Ley N° 10.903 (Ley de patronato), se remonte a 1919 y se base en la doctrina de la “situación irregular”, en virtud de la cual los niños son objeto de protección judicial. ...Además, el Comité observa que, con frecuencia, la legislación provincial no se ajusta a las disposiciones y los principios de la Convención”.

Si bien se sancionó, en lo que significa un gran avance, la Ley de Protección Integral de Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes, N° 26.061, como se desprende del presente informe aún subsiste el régimen penal de la minoridad, ley 22.278, que es un fiel reflejo de “la doctrina de la situación irregular” contrario a la CDN tal como el Comité lo señaló en sus anterior observación.

Coordinación. “17. Aunque toma nota de la labor realizada recientemente por el Consejo Nacional del Menor y la Familia para mejorar la coordinación, así como la creación de equipos de supervisión en 17 provincias, el Comité lamenta que no se haya seguido plenamente su anterior recomendación de que se mejorara la coordinación entre los diversos mecanismos e instituciones que se ocupan de promover y proteger los derechos del niño (ibíd., párr. 15), y que en el Estado Parte no exista todavía una política integral y claramente definida de los derechos del niño ni un plan de acción para aplicarla Convención”.

“18. El Comité reitera su recomendación anterior (ibíd.) de que el Estado Parte adopte un criterio amplio para aplicar la Convención, en particular:

- a) Mejorando la coordinación entre los diversos mecanismos e instituciones que se ocupan de promover y proteger los derechos del niño;
- b) Afianzando su política en materia de derechos del niño y elaborando un plan de acción nacional para aplicar la Convención que se debería preparar mediante un proceso abierto, consultivo y participativo”.

Si bien la ley 26.061 creó el Consejo Federal de Niñez, Adolescencia y Familia, este aún no ha desarrollado el cúmulo de funciones previstos en la ley y que están en línea con las observaciones del Comité. En este punto es importante señalar que dado que la Argentina adoptó el sistema federal de gobierno, las provincias conservan las facultades no delegadas en la nación. Por este motivo gran parte de las políticas de infancia recaen en las jurisdicciones provinciales, pero a pesar de esta realidad, el estado federal conserva la potestad de velar por la efectiva satisfacción de derechos de los niños, niñas y adolescentes. En Capítulo III de este informe se pueden apreciar las vulneraciones de derecho en numerosas provincias Argentinas.

En este sentido el argumento del federalismo no debería impedir que el Gobierno Nacional sea responsable de las graves vulneraciones a los derechos humanos sucedidos en las provincias argentinas¹.

¹ En este punto tomamos en consideración el trabajo de Ariel Dutitzky. Federalismo y Derechos Humanos. El caso de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y la República Argentina en Anuario Mexicano de Derecho Internacional Vol VI, 2006 pp 149-249

En relación al Plan Nacional de Acción, lamentamos la excesiva demora por los sucesivos actores que debieron formularlo, una unidad especial dentro del Ministerio de Desarrollo, luego la Secretaría de Derechos Humanos, y por último la Secretaría de Niñez, Adolescencia y Familia, quien lo ha formulado recientemente.

Recursos destinados a los niños. “19. El Comité expresa su preocupación ante el hecho de que las asignaciones presupuestarias destinadas a los niños sigan siendo insuficientes para atender a las prioridades nacionales, provinciales y municipales en materia de promoción y protección de los derechos del niño y para eliminar las desigualdades existentes entre las zonas rurales y urbanas, y en las propias zonas urbanas, en particular en Buenos Aires, en lo que respecta a los servicios públicos que se prestan a los niños ...”.

“20. Teniendo en cuenta lo dispuesto en el artículo 4 de la Convención, el Comité alienta al Estado Parte a que:

a) Revise las políticas económica y social y la asignación de recursos presupuestarios para que se atribuya el máximo de recursos disponibles a la promoción y protección de los derechos del niño en los ámbitos nacional, provincial y municipal, especialmente en las esferas de la salud, la educación, el bienestar social y la seguridad, tal como se recomendó anteriormente (ibid., párr. 16);

b) Determine la cantidad y la proporción de recursos que se dedican a los niños en los planos nacional y local para evaluar los efectos de los gastos realizados en la esfera de la infancia”.

El Ministerio de Economía y Unicef calcularon por primera vez el total de fondos públicos dirigidos a la niñez y adolescencia en Argentina (5,7 % del PBI en 2002), un avance técnico sin antecedentes en el país. Lamentablemente este estudio no se continuó o al menos no fue difundido.

Con posterioridad, la Secretaría de Extensión de la Universidad Nacional de Córdoba presentó un relevamiento sobre Inversión Pública en Niñez y Juventud, practicado por el economista Pompilio Sartori. El análisis de los presupuestos ejecutados detectó que en el 2002 se gastaba 1.604 pesos por chico, y que esa cifra subió a 2.516 en el 2007. Pero este crecimiento es sólo aparente, ya que la primera cifra significaba el 36,17 por ciento del Gasto Público Total, mientras que la segunda baja al 32,36².

Vigilancia independiente. “21. Aunque toma nota de la existencia del Defensor del Pueblo, al Comité le preocupa que no exista un mecanismo nacional general que se ocupe de vigilar y evaluar periódicamente los progresos que se realizan en la aplicación de la Convención, y que esté autorizado a recibir y tramitar las denuncias presentadas por niños. Toma nota también de que el proyecto de ley de protección integral de los derechos del niño y el adolescente, que todavía no se ha aprobado, incluye disposiciones para la creación del cargo de defensor de los derechos del niño”.

Finalmente el Defensor de los derechos de Niñas, Niños y Adolescentes del Niño fue creado por la ley 26.061 en el Capítulo III y ss. Al día de fecha aún no fue designado.

² Diario La Voz del Interior 21/08/09.
http://www.lavoz.com.ar/09/08/21/secciones/sociedad/nota.asp?nota_id=544091

La vigencia del régimen penal de la dictadura militar

Recomendación del Comité

“5. Entorno familiar y otros tipos de tutela Niños privados del medio familiar

40. El Comité expresa profunda preocupación por el hecho de que la Ley N° 10.903, de 1919, y la Ley N° 22.278, que siguen en vigor y se basan en la doctrina de la "situación irregular", no distingan, en lo que se refiere a los procedimientos judiciales y el trato, entre los niños que necesitan atención y protección y los niños que tienen conflictos con la justicia”.

El comité expuso su preocupación también en los puntos 41 y 62 de las observaciones finales y recomendó avanzar en una modificación de la ley de patronato y del régimen penal. La ley de patronato fue derogada y en su reemplazo se sancionó la ley de protección integral de los derechos de las niñas, niños y adolescentes. Lamentablemente el régimen penal de la minoridad, ley 22.278 aún no fue modificado.

Un comentario especial merece la recomendación del punto 62 d)

“d) Recurra a la prisión, incluso la prisión preventiva, únicamente como medida extrema, por períodos que sean lo más breves posible y no superen la duración del período previsto por la ley, y garanticen que los niños siempre estén separados de los adultos;”

Al respecto la Argentina mantiene aún a 5 jóvenes condenados a prisión perpetua por delitos cometidos cuando eran menores de edad hace más de 13 años. Estos casos fueron denunciados ante la CIDH donde el Estado se comprometió en la fallida solución amistosa, a elevar al Congreso, un nuevo régimen penal. Los casos están en vías de ser aceptados por la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Medidas generales de aplicación (Artículos 4,) y Salud y bienestar básicos (Artículos 24, 26, 27)

II – SITUACIÓN Y MARCO SOCIOECONÓMICO

Luego de atravesar una de las peores crisis de su historia, cuando en 2002 la mitad de la población cayó en la pobreza, el desempleo superó el 20% y aumentó la mortalidad infantil, Argentina inició un proceso de recuperación que redundó en un crecimiento del PBI del 50% en cinco años, el Estado nacional registró en 2007 un superávit fiscal casi tres veces superior al de 2003³ y el Banco Central alcanzó en el mismo año un volumen de reservas récord, superior a los 37.000 millones de dólares. Nunca antes el país había experimentado un ciclo de crecimiento económico tan acelerado. En comercio exterior los ingresos por exportaciones crecieron más de un 50%⁴ entre 2003 y 2006, y sectores como la agricultura y la ganadería hicieron avances históricos en su expansión. La

³ Finanzas Públicas. Sector Público Nacional No Financiero. Ministerio de Economía (Ver Anexo 01)

⁴ Exportaciones por grandes rubros en miles de dólares. Años 1980-2007. Ministerio de Economía (Ver Anexo 02)

superficie sembrada de soja se incrementó en esos tres años en 2,7 millones de hectáreas y en 2005 las exportaciones de carne vacuna llegaron a un récord de 760 mil toneladas en los últimos 15 años⁵.

Hubo además una baja significativa en la pobreza, que pasó de un 47,8% para el total de la población en 2003 a un 26,9% en 2006⁶, liberando así a más de 7 millones de personas de esa condición. Aunque con cifras comparativamente más graves, el conjunto de menores de 18 años también se vio favorecido en este proceso. En el comienzo del período el 65,4% de ellos se hallaba bajo la línea de pobreza y a fines de 2006 el guarismo había bajado al 40,9%⁷. De acuerdo a estos valores la pobreza en Argentina afecta a más de cinco millones de niñas, niños y adolescentes⁸.

Así pues se reconoce un avance notorio y favorable en las condiciones socioeconómicas de la población, pero se hace necesario reparar en cómo y a quiénes se distribuyó ese bienestar. En el lapso que va de 2003 a 2007 vemos que el 30% de la población más rica se apropió del 62,5% de la renta generada, y el 40% de la población más pobre accedió al 12,8%⁹. Por su parte, y en paralelo, la economía experimentó un incremento sostenido de precios, con una inflación que superó el 40% en ese período y con un fuerte impacto en el rubro de alimentos.

El doble impacto de la exclusión entre adolescentes. Comparativamente, los índices dan cuenta de un mayor impacto de la exclusión entre niñas, niños y adolescentes, situación que se agrava en las regiones más postergadas y también entre los más chicos.

Vale decir además que si bien el INDEC ha sumado recientemente en su sitio web una sección con indicadores específicos de infancia, las últimas estadísticas que ofrece ese organismo corresponden a fines de 2006 y no están desagregadas según el criterio de mayoría de edad, lo cual, además de ofrecer datos desactualizados, hace imposible ponderar variables específicas que refieran exclusivamente a niñez y adolescencia. Como se verá más adelante, esto nos ha obligado a indagar y apelar a otras fuentes y a restringir nuestro análisis al universo de variables que encontramos para los años que siguen a 2006.

La estadística del segundo semestre de 2006 revela que la pobreza afecta a menores de 18 años **1,5 veces más de lo que incide para el total de la población, casi dos veces de lo que impacta en los de 23 a 64 años y 3,7 veces de lo que afecta al grupo mayor de 65 años**¹⁰. Estas brechas se replican a nivel nacional para el grupo de menores de 14 años pero cobran una preocupante magnitud cuando la comparación se hace por regiones. Para los adolescentes de este grupo etáreo que habitan el Noreste argentino la pobreza impacta cinco veces más de lo que alcanza a los que tienen más de 65 años de todo el país y tres veces más que lo que incide entre los de su misma edad en la Ciudad

⁵ Situación de la ganadería argentina en el contexto mundial. Daniel Rearte, Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria. 2007 (Ver Anexo 03)

⁶ Encuesta Permanente de Hogares. Incidencia de la Pobreza y de la Indigencia. Resultados del primer semestre de 2009. Indec. (Ver Anexo 04)

⁷ Para la población de menores de 18 años se considera la cifra que el Estado nacional utiliza en su 3er informe periódico al Comité de los Derechos del Niño, que asciende a 12.169.667 millones y que corresponde al Censo 2001.

⁸ Salud Materno Infantil Juvenil en cifras 2009. Unicef y Sociedad Argentina de Pediatría (Ver Anexo 05)

⁹ Crecimiento y distribución: notas sobre el recorrido 2003-2007. Institutos de Estudios y Formación. Central de los Trabajadores Argentinos. (Ver Anexo 06)

¹⁰ Población total según condición de pobreza, sexo y grupos de edad. Total de 31 aglomerados urbanos. INDEC (Ver Anexo 07). Los índices de pobreza para menores de 18 años se toman del informe Salud Materno Infantil Juvenil en cifras 2009, realizado por Unicef y la Sociedad Argentina de Pediatría.

de Buenos Aires. Valores apenas inferiores resultan de la misma comparación para los menores de 14 años del Noroeste argentino.

Se observa además que mientras que la pobreza para el total de la población experimentó un descenso del 44% entre 2003 y 2006, para el conjunto de menores de 18 años la caída fue del 37%¹¹ y entre los menores de 14 años el descenso a nivel país fue del 36%. Menos favorecidas resultaron, nuevamente, las regiones del Noreste y el Noroeste argentino, donde el descenso de la pobreza para quienes aún no cumplieron los 14 años fue del 20% y del 28% respectivamente, con valores que llegan a la mitad del guarismo nacional.

Distribución desigual. No hubo pues una distribución equitativa y coherente, hacia el total de la población, de los ingresos y el bienestar que resultaron del apogeo económico de los últimos años. Regiones que históricamente han sido postergadas permanecen en esa condición y son las que, como se verá más adelante, exhiben los peores indicadores del país. En 2003 la cantidad de pobres menores de 14 años que habitaban el Noreste argentino duplicaba a la de la Ciudad de Buenos Aires, y la brecha **aumentó en los tres años siguientes, hasta convertirse en el triple en 2006**. En el Noroeste la diferencia también se incrementó, pasando de dos a dos veces y media respecto de la ciudad porteña.

Debe considerarse además que los índices de pobreza e indigencia resultan de la estimación que realiza el INDEC del Índice de Precios al Consumidor (IPC), y que pesan serias sospechas sobre manipulaciones de este guarismo por parte del Poder Ejecutivo Nacional, tras ordenar en enero de 2007 la intervención de dicho organismo. Se considera pobre al que no reúne los ingresos que establece la Canasta Básica Total e indigente al que no puede solventar el costo de la Canasta Básica Alimentaria. En ambos casos los valores los determina el INDEC en base a la estimación del IPC que realiza cada mes.

Resulta necesario entonces ponderar los valores que emergen del cálculo del INDEC a la luz de otras fuentes que provean datos reales de niveles de ingreso. Según el cálculo de ese organismo la Canasta Básica Alimentaria (CBA) para una familia de cuatro miembros (padre, madre y dos hijos) llega a los 458 pesos y la Canasta Básica Total (CBT) asciende a un total de 1033 pesos¹². El citado organismo oficial considera indigentes a las personas que habitan hogares con ingresos inferiores a la CBA (que no cubren sus necesidades alimentarias) y pobres a aquellos que no alcanzan a reunir el valor de la CBT. De acuerdo pues, con la estimación oficial, resulta que **el 13,9% de la población argentina es pobre y el 4% indigente**¹³.

Así pues, cualquier variación que sufra el parámetro de ingresos que se toma para la medición arroja inmediatamente un nuevo índice de pobreza para la población. Si se usara como referencia el Salario Mínimo Vital y Móvil, pactado en agosto de 2009, cuyo valor asciende a 1400 pesos¹⁴, la población bajo la línea de pobreza sería mayor a la oficial. Lo mismo sucede y mayor sería la brecha si comparamos el monto de la CBT

¹¹ Salud Materno Infantil Juvenil en cifras 2009. Unicef y Sociedad Argentina de Pediatría (Ver Anexo 05)

¹² Valores de la Canasta Básica de Alimentos (CBA) y de la Canasta Básica Total (CBT) para el adulto equivalente. Septiembre de 2009. Indec (Ver Anexo 08). Para un hogar de cuatro miembros el Indec considera el consumo de 3,09 adultos equivalentes (Ver Anexo 09).

¹³ Encuesta Permanente de Hogares - Incidencia de la Pobreza y de la Indigencia - Resultados del primer semestre de 2009. Indec (Ver Anexo 10)

¹⁴ Consejo Nacional del Empleo, la Productividad y el Salario Mínimo, Vital y Móvil. Resolución 2/2009 (Ver Anexo 11)

con el salario medio de los asalariados registrados privados, que según el Ministerio de Trabajo de la Nación trepa hasta los 2736 pesos¹⁵. Similar diferencia resulta cuando el contraste se observa a la luz de los convenios colectivos de trabajo que homologó el Estado en 2008. En esas instancias se acordaron con sindicatos ingresos que van de los 1690 a los 4178 pesos, de lo que resulta un promedio de 2934 pesos para los trabajadores cubiertos en esas negociaciones¹⁶. Operarios especializados de las industrias metalúrgica, automotriz y plástica superan los 2000 pesos en sus básicos acordados por convenio¹⁷.

Según diversas estimaciones de consultoras privadas la pobreza en Argentina alcanza a más del 30% de la población y la indigencia supera el 10%. Entienden así que la subestimación del Índice de Precios al Consumidor que opera el INDEC ofrece una lectura de la pobreza tres veces inferior a la real.

Asignaciones familiares y programas sociales. El empleo asalariado opera como un mecanismo indirecto que otorga beneficios y asegura derechos mínimos a las familias cuyos jefes se encuentran con alguna ocupación y, a través de ellos, a sus hijos.

A través del empleo formal y registrado el asalariado percibe una asignación familiar por hijo que va desde los 91 hasta los 180 pesos mensuales. Quienes perciban un ingreso de entre 3600 y 4800 pesos reciben 91 pesos por cada hijo, los que accedan a un ingreso de entre 2400 y 3600 pesos acceden a 136 pesos por hijo y los que ganan de 100 a 2400 gozan de 180 pesos por hijo, el mayor rango de la escala¹⁸. Los que perciban un salario superior a 4800 pesos quedan excluidos de este beneficio¹⁹. Por su parte, los trabajadores con hijos con discapacidad perciben asignaciones por hijo de 360, 540 y 720 pesos según sea su ingreso en dentro de los rangos salariales señalados.

El empleo registrado también le asegura al trabajador una prestación de servicios de salud a través de la obra social, que beneficia a toda la familia, y está obligado además a realizar su aporte jubilatorio, que opera como un seguro y una garantía para su futuro.

Hasta el mes de cierre de este informe los trabajadores informales no recibían ingreso alguno por cada uno de sus hijos, cuestión que sumada a las graves condiciones de precariedad e irregularidad en sus empleos planteaba una situación y una brecha de inequidad perversa respecto de los empleados registrados.

La asignación universal y el empleo no registrado

Planteado este cuadro de situación, donde cinco millones de niños y niñas viven en condiciones de pobreza y entre éstos más de un millón y medio permanece bajo la línea de indigencia²⁰ resulta necesario observar qué políticas públicas se aplican desde el Estado para atender las necesidades los sectores que aún permanecen excluidos y no gozan de sus derechos.

¹⁵ El dato corresponde a diciembre de 2008 y aparece en el Boletín de Estadísticas Laborales de octubre de 2009. Ministerio de Trabajo de la Nación. <http://www.trabajo.gob.ar/left/estadisticas/bel/index.asp> (Ver Anexo 12)

¹⁶ Se homologaron 1.231 convenios en 2008, donde intervinieron 354 sindicatos y resultaron incluidos 4,99 millones de trabajadores. *La negociación colectiva en 2008*. Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (Ver Anexo 13)

¹⁷ Salario básicos de convenio. Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (Ver Anexo 14)

¹⁸ Por estos días el Gobierno Nacional anunció aumentos del 33% en las asignaciones familiares. Los valores previos a dicho aumento eran de 68, 102 y 135 pesos por hijo según la escala del ingreso.

¹⁹ Régimen de Asignaciones Familiares. Previsto en leyes 24.714, 25.231 y en el decreto 1345/2007.

²⁰ Salud Materno Infantil Juvenil en cifras 2009. Unicef y Sociedad Argentina de Pediatría. (Ver Anexo 05)

Si se considera que en la actualidad el empleo no registrado en todo el país **asciende a un 36,4% y alcanza a más de 3 millones de trabajadores**, se puede apreciar el nivel de exclusión que por sí mismo acarrea el empleo en negro, con impacto directo en un amplio universo de niñas, niños y adolescentes²¹. La reciente aprobación de una Asignación Universal por Hijo por parte del Poder Ejecutivo nacional resulta oportuna en cuanto a que otorga un **subsidio de 180 pesos por hijo** de hasta 18 años a los “grupos familiares que se encuentren desocupados o se desempeñen en la economía informal”²². Creemos que en virtud de lo dicho hasta ahora y de las brechas territoriales que caracterizan a la exclusión en Argentina, no puede haber dilaciones a la hora de atender la emergencia social, y también consideramos que una vez aprobada su aplicación debe tener necesariamente un alcance universal e inmediato.

Respecto a la medida en sí se observa que el monto de la asignación por hijo (180 pesos) asciende al mismo valor que percibe el trabajador asalariado registrado que obtiene un ingreso mensual inferior a 2400 pesos. En cuanto a su alcance y limitaciones, dicha asignación se otorga hasta un máximo de cinco hijos por familia y califican como beneficiarios las personas desocupadas y los trabajadores no registrados que perciben un ingreso inferior al salario mínimo, vital y móvil (1400 pesos). También como condición para acceder al beneficio los padres o tutores deben acreditar el cumplimiento del plan vacunatorio para los niños y niñas menores de 5 años, y para los de cinco hasta 18 años deberán comprobar su concurrencia a establecimientos de educación públicos.

Como ya se señaló, según estimaciones de ingreso alternativas, los valores de las canastas básica y total que calcula el INDEC no alcanzarían efectivamente a una familia para salir de la indigencia y de la pobreza. Y de acuerdo a esas mismas comparaciones el salario mínimo, vital y móvil de 1400 pesos tampoco resulta una referencia válida, y en tal caso estaría operando como una barrera de exclusión en tanto condición para el acceso a la Asignación Universal por Hijo.

Por otra parte es necesario señalar que toda política pública no dirigida a una redistribución real y contundente del ingreso a través del empleo, con todas las garantías y derechos correspondientes, funcionará como un paliativo mientras la exclusión persista, pero no como un mecanismo efectivo para erradicarla.

En al menos cuatro de las ciudades más importantes del norte argentino el empleo no registrado supera al 45% de los asalariados, en otros siete importantes centros urbanos del resto del país ese índice supera el 40% y en otros diez son más del 30% los asalariados que trabajan en esas condiciones²³. El ingreso medio de un empleado registrado casi duplica al de un no registrado, una brecha que prácticamente no ha experimentado variaciones entre comienzos de 2004 y fines de 2007²⁴. También en términos comparativos el 45% de los trabajadores informales está por debajo de la línea

²¹ Boletín de Estadísticas Laborales de octubre de 2009. Ministerio de Trabajo de la Nación. <http://www.trabajo.gob.ar/left/estadisticas/bel/index.asp> (Anexo 12). Ver también Situación ocupacional de la población urbana total (1er Trimestre de 2007). Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (Anexo 16)

²² El Poder Ejecutivo nacional aprobó el 29 de octubre de 2009 la Asignación Universal por Hijo, a través del decreto 1602/2009. (Ver Anexos 17 y 18)

²³ Mercado de trabajo según Encuesta Permanente de Hogares. 2º trimestre de 2009. Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. (Ver Anexo 18)

²⁴ Ingreso medio de los ocupados plenos. Variables desde 2004 a 2007. Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. (Ver Anexo 19)

de pobreza, mientras que entre los formales la pobreza afecta a un 17%. En 2003 esa brecha era de 2,4 veces y aumentó hasta 4 en 2006²⁵.

La condición irregular de los empleados no registrados los priva de obra social, de indemnización por despido, de cobertura por riesgos de trabajo y cuando pierden el puesto tampoco perciben seguro alguno por desempleo. Tres de cada cuatro asalariados informales no alcanzan a cumplir un año en el trabajo y una proporción igual no cobra vacaciones, aguinaldo, ni días por enfermedad²⁶.

El empleo informal resulta entonces una fuente de ingresos precaria y con un alto nivel de inestabilidad. Si se considera que 7 de cada 10 desocupados tuvieron como último empleo un trabajo no registrado²⁷ se advierte lo tenue y delgada que es la frontera entre esta modalidad de empleo y la desocupación misma.

Las niñas, niños y adolescentes que habitan estos hogares sufren en sus vidas cotidianas el impacto de este esquema excluyente de trabajo y mientras no se garanticen desde el Estado condiciones estables y dignas de trabajo para sus padres se ponen en juego sus propias posibilidades de crecimiento y desarrollo. La posibilidad de una verdadera equidad, pues, radica en la generación de empleo con acompañamiento del Estado para que además redunde el trabajo en una distribución justa y equitativa del ingreso.

III - SALUD

Mortalidad infantil. La contracara del crecimiento. Este escenario es el que hizo posible el incremento en la mortalidad infantil que se registró en Argentina en 2007, tal como ocurrió en 2002, sólo que esta última vez con un escenario absolutamente distinto. Que dicho índice haya experimentado un incremento tras cinco años de crecimiento económico continuo y con niveles crecientes de superávit fiscal en las arcas del Estado, explica y da cuenta del nivel de exclusión que pesa y afecta sobre la vida de niñas, niños y adolescentes bajo el esquema de distribución vigente en el país.

Tras la crisis que Argentina experimentó en el comienzo de este siglo la mortalidad infantil cambió su ritmo descendente y aumentó de los 16,3 muertos menores de 1 año por mil nacidos vivos que se registraron en 2001 a los 16,8 que ocurrieron en 2002²⁸. Cuatro años después, y en pleno auge de la economía, aquel lamentable retroceso se volvió a manifestar. **La variación se produjo desde las 12,9²⁹ muertes por mil nacidos vivos (m/1000 n.v.) que hubo en 2006 a los 13,3³⁰ que registró 2007.**

Tomando los valores de ese último año se observa que el registro de mortalidad infantil de la provincia de Formosa, con 22,9 m/1000 n.v. casi triplicó al de la Ciudad de Buenos Aires, que alcanzó 8,4 m/1000 n.v. para ese período³¹. Con un índice de 21,2 m/1000 n.v. la provincia de Chaco describió una situación de igual gravedad. Respecto de esta última jurisdicción vale decir que la Corte Suprema de la Nación hizo lugar a una acción de amparo presentada por el Defensor del Pueblo de la Nación contra esa

²⁵ Una propuesta para la inclusión social. Julio de 2009. SEL Consultores. (Ver Anexo 20)

²⁶ Ibid.

²⁷ Ibid.

²⁸ Índices de mortalidad infantil de 1980 a 2006. Ministerio de Salud (Ver Anexo 43)

²⁹ Indicadores básicos de Salud – Informe 2008. Ministerio de Salud de la Nación (Ver Anexo 44)

³⁰ Estadísticas vitales 2007. Ministerio de Salud de la Nación (Ver Anexo 45)

³¹ Ibid.

provincia y contra el Estado Nacional “*debido a las reiteradas y sistemáticas omisiones en que han incurrido los demandados en prestar la debida asistencia humanitaria y social* (a poblaciones indígenas que habitan la región), **se encuentran en una situación de exterminio silencioso, progresivo, sistemático e inexorable**”³².

En el fallo D. 587. XLIII. de septiembre de 2007, y tras reconocer “*la grave crisis sanitaria, alimentaria y socioeconómica en que se encuentran tales poblaciones*”, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó al Estado Nacional y a la Provincia del Chaco “*el suministro de agua potable y alimentos a las comunidades indígenas que habitan en la región sudeste del Departamento General Güemes y noroeste del Departamento Libertador General San Martín de esa provincia, como así también de un medio de transporte y comunicación adecuados, a cada uno de los puestos sanitarios*”³³.

Derechos sexuales y reproductivos de los NNA

Entre las recomendaciones que sobre este tema se han realizado al estado Argentino encontramos aquellas emanadas de los Informes del Comité de la CEDAW, el Comité de Derechos Humanos así como el Comité de DESC como así también las preocupaciones señaladas por el Comité de Derechos del niño.

Al respecto podemos sistematizar que han sido las siguientes:

- **Respecto de la salud sexual y las infecciones de trasmisión sexual: se han manifestado preocupadas por el incremento de la incidencia del VIH/SIDA, especialmente entre las mujeres³⁴ y entre ellas las adolescentes.**

Respecto de estas cuestiones en el caso de las adolescentes se le hicieron al Estado Argentino una serie de recomendaciones. Podemos resumirlas en lo siguiente:

1. *Incrementar los esfuerzos para promover la salud de los adolescentes, en particular su salud sexual y reproductiva (CDN 2002)*
2. *llover adelante un estudio integral y multidisciplinario para evaluar el alcance y la naturaleza de los problemas de salud de los adolescentes, incluyendo el impacto negativo de las ETS y VIH/SIDA (CDN 2002)*
3. *Adoptar medidas para evaluar la efectividad de los programas de entrenamiento en educación sanitaria, en particular en lo referido a salud reproductiva (CDN 2002)*
4. *Adoptar medidas para establecer servicios de asesoramiento, atención y rehabilitación de carácter confidencial, que tengan en cuenta los intereses de los adolescentes y a los que se pueda recurrir sin el consentimiento de los padres cuando así lo exija el interés superior del menor (CDN 2002)*
5. *Garantizar el acceso de las mujeres a los servicios de salud, incluyendo la salud sexual y reproductiva (CEDAW 2002 y 2004).*

³² Fallo CSJN. Defensor del Pueblo de la Nación c/ Estado Nacional y otra (Provincia del Chaco) (Ver Anexo 46)

³³ Fallo CSJN. Defensor del Pueblo de la Nación c/ Estado Nacional y otra (Provincia del Chaco) (Ver Anexo 46)

³⁴ (CEDAW 2002 y 2004, CDESC, 1999)

6. Brindar asesoramiento y métodos anticonceptivos a todas las mujeres y adolescentes (CDH 2000, CDN 1995 y 2002)

7.- Respeto de la Educación sexual, ha recomendado Impartir en todas las escuelas educación en materia de salud sexual y reproductiva (CEDAW 2004)

Sin embargo, en nuestro país, los niños, las niñas y los y las adolescentes continúan **sin ver satisfechos sus derechos sexuales y reproductivos. Hasta el día de hoy no hay un programa específico enfocado a satisfacer las necesidades particulares que presenta esta población en la atención de su derecho a la SALUD SEXUAL Y REPRODUCTIVA.**

Más allá de la implementación desde marzo del 2003 del Programa Nacional de Salud Sexual y Procreación Responsable –PNSSyPR- que estableció la ley 25673, su implementación todavía es muy heterogénea, tanto en la gama de servicios que se brindan como en su calidad y también en el alcance en todas provincias y/o áreas ya que en algunas es muy deficiente o casi inexistente.³⁵ Hay problemas de índole coyuntural, tales como los atrasos en las licitaciones que produce carencia de Métodos Anticonceptivos -MAC-, que producen efectos profundos en el acceso a la salud reproductiva. Pero también hay problemas de índole estructural como lo es que no haya servicios que se comprometan con esta población en la satisfacción de sus derechos a la información, la consejería y los MAC autorizados en el país en condiciones adecuadas y con un debido respeto a la confidencialidad. O el hecho de que a pesar de ser un método autorizado por las autoridades argentinas en la materia, la Anticoncepción Hormonal de Emergencia –AHE-, no se usa ni se solicita aduciendo que es abortiva por desconocimiento de su mecanismo de acción.³⁶

Lo cierto es que en lo que a los y las adolescentes respecta, existe el rechazo sistemático si no van acompañados de algún adulto³⁷ en clara oposición a lo que dice el marco legal argentino y las sucesivas recomendaciones del Comité de DN en la materia (observaciones generales 3 y 4 en particular). Esto tiene consecuencias nefastas para la salud en especial de las niñas y las adolescentes pero también en los índices generales del país respecto de ITS y VIH.

En 2007, 74 muertes maternas se produjeron como secuelas de **abortos**, de las cuales 40,5 % eran mujeres de entre 15 y 24 años. Entre las causas obstétricas directas, 39 muertes del total de 152, fueron mujeres entre 10 y 24 años. Para el grupo de mujeres entre 15 y 24 años, las causas muertes relacionadas con el embarazo, parto y puerperio

³⁵ Situación de la Atención de la Salud Sexual y Reproductiva en Argentina, 2003-08, CoNDeRS, 2008. http://www.conders.org.ar/pdf/Situacion_de_la_atencion_2003-2008.pdf.

³⁶ Situación de la Atención de la Salud Sexual y Reproductiva. Año 2003-2008. CoNDeRS, http://www.conders.org.ar/pdf/Situacion_de_la_atencion_2003-2008.pdf

³⁷ Situación de la Atención de la Salud Sexual y Reproductiva en Argentina, 2003-08, CoNDeRS, 2008. http://www.conders.org.ar/pdf/Situacion_de_la_atencion_2003-2008.pdf

son la cuarta causa de muerte (98 muertes por año)³⁸. **En todos los casos el aborto inseguro es una de las causas de mortalidad materna más fáciles de tratar**, mediante un mejor acceso a la información y los servicios de salud sexual y reproductiva, la atención postaborted de alta calidad y servicios de aborto seguro en los casos que permite la ley.

Respecto al **embarazo adolescente**, de 700.792 recién nacidos vivos en la República Argentina en 2007; 2.841 (0,4%), fue de una madre menor de 15 años de edad y; 106.720 (15,2%), tuvo una madre entre 15 y 19 años de edad. En la Ciudad de Buenos Aires, el 7,2% de los partos son de madres menores de 20 años de edad, en cambio, en la Provincia del Chaco este porcentaje llega al 24,5%. Más de 60 % de los embarazos en la población general, y 90% en las adolescentes, no son planificados.

Más allá de la reflexión que impone el 10% de embarazo adolescente al estado nacional, la población de niñas y adolescentes requiere de una adecuación del sistema de salud a los fines de mejorar el acceso de esta población a ver garantizado su derecho a la salud integral, especialmente la salud sexual y reproductiva. Cuestiones como el compromiso de los agentes de salud con la adecuada atención de esta población, el respeto por la confidencialidad y el secreto profesional en este tipo de servicios, la accesibilidad en cuanto a horarios de todos los métodos aprobados por el ANMAT como marca nuestra legislación y la preocupación por fortalecer la realización de consejerías adecuadas, son sólo son algunas de las cuestiones a fortalecer para revertir los indicadores.

Cada embarazo no deseado en esta población puede llevar a la búsqueda de una solución en el aborto provocado, con mayor riesgo de mortalidad materna e infantil, así como riesgo de secuelas muchas veces irreparables. La reiteración de embarazos, incrementa también, a una edad madura, el riesgo al momento del parto. La alta frecuencia de embarazo adolescente responde a múltiples factores, entre ellos culturales y económicos, pero también suele indicar fallas en las acciones para promover la **educación sexual y la procreación responsable**. Es por ello que el abordaje del embarazo en la adolescencia debe ser pensado con un criterio integral, tarea en donde se impone el compromiso no sólo de autoridades de salud sino también de las carteras de desarrollo social y educación. Es imprescindible la implementación de la ley 26.150 del año 2006 que crea el Programa Nacional De Educación Sexual Integral.

El Aborto No Punible en niñas y adolescentes

³⁸ La Argentina lleva diez años sin lograr una reducción en las cifras de mortalidad materna. Para cumplir con los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), pautados por la Organización de las Naciones Unidas (ONU) para 2015, el país debería bajar a 13 la actual tasa de 44 defunciones maternas por cada 100 mil nacidos. El Foro de Investigación en Salud de la Argentina (FISA), integrado por el Estado, la Organización Panamericana de la Salud (OPS) y la Academia Nacional de Medicina, expresa que con la tendencia actual "sólo se alcanzaría un valor de 38 por 100 mil nacidos" para 2015. Eso supone 260 muertes por año, en lugar de las 87 que tolera el convenio como techo.

El embarazo adolescente (generalmente no planificado)³⁹ y la mortalidad materna adolescente⁴⁰, incluyendo por causa de aborto, son altos en nuestro país⁴¹, haciendo evidente la vulneración de un importante número de derechos humanos fundamentales que hoy tienen jerarquía constitucional en nuestro país. Esta realidad se evidencia en una base de inequidad social, atento a que las cifras corresponden a adolescentes y niñas pobres a pesar de que la edad de iniciación sexual es similar en todas las clases sociales⁴².

Embarazo producto de abusos y violencia sexual, maternidades no deseadas y en circunstancias de alto riesgo para la niña y la adolescente, proyectos de vida apenas esgrimidos truncados o sometimiento a situaciones de alto riesgo como la interrupción del embarazo en condiciones inseguras...

El derecho argentino no sanciona el aborto en forma absoluta. Existen situaciones contempladas en el código penal en las que el aborto no constituye delito, puede realizarse sin necesidad de autorización judicial y no debe ser sancionado por la justicia. En esos casos debe ser practicado “por un médico diplomado con el consentimiento de la mujer encinta, 1º. si se ha hecho con el fin de evitar un peligro para la vida o la salud de la madre y si este peligro no puede ser evitado por otros medios; 2º. si el embarazo proviene de una violación o de un atentado al pudor cometido sobre una mujer idiota o demente. En este caso, el consentimiento de su representante legal deberá ser requerido para el aborto.”⁴³

Debido a una creciente interpretación restrictiva y la falta de reglamentación de estas situaciones, la realización de ANP se ha complejizado, tendiéndose a una judicialización injustificada que mayormente lleva aparejada un desconocimiento de un derecho en el ordenamiento jurídico argentino (manda la Constitución Nacional en su artículo 19 que Ningún habitante de la Nación será obligado a hacer lo que no manda la ley, ni privado de lo que ella no prohíbe) y un derecho fundamental, conforme el DIDH. En ese sentido se expidió la propia Suprema Corte Justicia de la Provincia de Buenos Aires determinando que la norma no demanda autorización de los jueces para su aplicación y sólo requiere la opinión de un médico diplomado y el consentimiento de la mujer encinta. Así se manifestó en las causas “C.

³⁹ Según la Deis 2008 en argentina nacieron vivos 2.841 niños de madres menores de 15 años y entre esas y los 20 años nacieron 106.720. A nivel nacional, la tasa de embarazo adolescente (mamás menores de 20 años) para 2008, último registro disponible, es de 15,8%, (.mientras que cinco años atrás, la cifra era algo más inferior: 13,8%. En números reales, en 2007 se produjeron 700.792 nacimientos en todo el país, de los cuales 106.720 fueron de adolescentes de 15 a 19 años, y 2.841 de chicas de menos de 15 años. La tasa de embarazo adolescente precoz (mamás menores de 15 años) es quizás la más preocupante: los datos de la cartera de Salud nacional revelan que ese indicador se triplicó en la Argentina en las últimas cuatro décadas, y que más de 3 mil bebés nacen anualmente de chicas de entre 10 y 14 años.

⁴⁰ Según la DEIS 2008, 36 niñas y/o adolescentes por cada 10.000 nacidos vivos, de entre 10 y 19 años, mueren por causas relacionadas con un embarazo, debiéndose alrededor del 30% de estas muertes a causas relacionadas con abortos.

⁴¹ El último registro que detalla la situación del interior del país corresponde a 2007 y estuvo a cargo de la Dirección de Estadística del Ministerio de Salud de la Nación. Formosa, La Rioja y La Pampa son las tres jurisdicciones con mayor tasa de mortalidad materna por cada cien mil nacidos –133, 130 y 112, respectivamente (15 muertes en Formosa, 8 en La Rioja y 6 en La Pampa.). La provincia donde más muertes maternas se registraron durante 2007 fue la de Buenos Aires, donde hubo 97.

⁴² Los porcentajes de hijos nacidos vivos de madres analfabetas o hasta un nivel de primaria incompleta es de 9,5 %. Llegando a un 50.4 % en Misiones y escalando cerca del 20 % en algunas de las provincias del NEA y del NOA.

⁴³ Artículo 86, incisos 1 y 2 del Código Penal

P. d. P., A. K”, sentencia del 27/06/2005 (caso en que estaba en juego el inciso 1º del artículo 86) y “R., L. M.” sentencia del 31/07/06 (caso del inciso 2º).

El problema es que en estos temas, se ha instalado un doble estándar de salud, toda vez que mientras la Corte Suprema de Justicia de la Nación es congruente en entender la salud conforme la definición que de la misma da la OMS⁴⁴, los jueces que intervienen en estas causas -cuando son judicializadas- al momento de interpretar el primero de los supuestos citados, no hacen un reconocimiento tan amplio, circunscribiendo en muchas oportunidades a un visión física de la salud. En esta confusión caen incluso los profesionales de la salud, cuando hacen la valoración si están ante un caso en donde se debe practicar la interrupción del embarazo.

Esta situación compleja se agrava enormemente cuando la sujeto del derecho a un aborto legal es una adolescente, ya que se le da una necesaria intervención a sus padres o representantes legales, quién muchas veces son los responsables pasivos de una situación de violación o abuso⁴⁵. Asimismo, cuando la relación sexual fue consentida pero el embarazo no planificado y de riesgo – vinculado con la omisión estatal en cumplir con el deber de garantizar una educación sexual integral y un adecuado acceso a los métodos anticonceptivos -MAC-, la poca internalización de la causal salud en los diagnósticos médicos obstaculiza que se hagan viables abortos permitidos en nuestra legislación.

La aplicación de esta regla del Código Penal no debería generar controversias que atenten contra los derechos fundamentales de las adolescentes.

IV – ADECUACIÓN NORMATIVA E INSTITUCIONAL

Ley 26.061 de Protección Integral de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes

El Estado argentino sancionó en octubre de 2005 la Ley de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes (NNyA), ley 26.061⁴⁶ (reglamentada por los decretos 415 y 416/06). Con la sanción de dicha norma se buscó adecuar la legislación interna del país a los parámetros establecidos en la Convención sobre los Derechos del Niño y los demás instrumentos internacionales, derogando la normativa hasta ese momento vigente que estaba inscripta en la doctrina de la situación irregular.

Este cambio legislativo significó un paso, dentro de nuestro sistema legal interno, hacia el reconocimiento de los NNyA como sujetos plenos de derechos.

La norma sancionada contiene en su articulado referencia al interés superior del niño, a la responsabilidad estatal en cuanto a establecer y garantizar las políticas públicas con carácter federal, y hacer referencia a los derechos de los que son titulares los NNA.

Puede decirse entonces que con esta norma el Estado argentino canceló una parte de la gran deuda que tenía con la infancia. Asimismo debemos señalar que no basta con una

⁴⁴ La SALUD, según la definición que la OMS hace del término, es un estado de completo bienestar físico, mental y social, y no solamente la ausencia de afecciones o enfermedades. Preámbulo de la Constitución de la Asamblea Mundial de la Salud, adoptada por la Conferencia Sanitaria Internacional, Nueva York, 19-22 de junio de 1946; firmada el 22 de julio de 1946 por los representantes de 61 Estados (Actas oficiales de la Organización Mundial de la Salud, No. 2, p. 100) y que entró en vigor el 7 de abril de 1948.

⁴⁵ Hay una resolución de la defensoría del Pueblo de la Ciudad, la 1665/98 que estable al Poder Ejecutivo de la Ciudad que instruya que deben dar asistencia sin judicializar a las mujeres incapaces víctimas de violación.

⁴⁶ Ley Nacional 26.061 (Ver Anexo 21)

mera enumeración de los derechos reconocidos, sino que es preciso buscar los caminos para que éstos se hagan efectivos. Es decir, para garantizarlos, tanto desde el punto de vista normativo como de su protección jurisdiccional.

Esta ley crea además el Sistema de Protección Integral de los Derechos de los NNA, el cual se encuentra conformado “por todos aquellos organismos, entidades y servicios que diseñan, planifican, coordinan, orientan, ejecutan y supervisan las políticas públicas, de gestión estatal o privadas, en el ámbito nacional, provincial y municipal, destinados a la promoción, prevención, asistencia, protección, resguardo y restablecimiento de los derechos de las niñas, niños y adolescentes, y establece los medios a través de los cuales se asegura el efectivo goce de los derechos y garantías reconocidos en la Constitución Nacional, la Convención sobre los Derechos del Niño, demás tratados de derechos humanos ratificados por el Estado argentino y el ordenamiento jurídico nacional”⁴⁷.

A más de 3 años de su creación, el sistema de protección integral aún no ha establecido acabadamente organismos administrativos locales que ejecuten y controlen que las políticas sociales sean verdaderamente universales.

Este sistema de protección integral de derechos está reforzado por la creación de tres instituciones fundamentales: la Secretaría de Niñez, el Consejo Federal de la Infancia y el Defensor de los Derechos del Niño.

Secretaría de Niñez, Adolescencia y Familia. Cuando se inició el proceso de reglamentación de la ley nacional las organizaciones de la sociedad civil señalábamos la necesidad de que la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia (SENNAF) tenga rango de Secretaría de Estado, a fin de poder cumplir acabadamente con el rol de Coordinación de las políticas de los distintos Ministerios, y alcanzar la articulación e integralidad de las mismas. Finalmente, la SENNAF fue creada dentro del Ministerio de Desarrollo Social y no alcanzó a la fecha la articulación de las políticas establecidas en ésta ley.

En cuanto al espacio de participación contemplado en la normativa para las Organizaciones Sociales, y a pesar de las reiteradas solicitudes realizadas por éstas, se han dado algunas reuniones esporádicas pero dicho espacio, como tal, aún no fue formalizado.

Desde esta coalición, y luego de reiterados pedidos de informes, se pudo acceder a información sobre el presupuesto que se distribuyó a las provincias, en el marco de las líneas de acción definidas por la SENNAF y desarrolladas a través de las addendas 2007 y 2008⁴⁸. En las mismas se mencionan porcentajes asignados a programas y líneas de acción a nivel nacional, sin especificar el monto del cual se desprenden estos porcentajes. Del mismo modo, no queda claro a qué cantidad de personas alcanzan las acciones ya que todo está confeccionado bajo el mismo lineamiento.

Defensor del Niño. Según establece la ley 26.061, quien desempeñe esta función tendrá a su cargo “velar por la protección y promoción de sus derechos consagrados en la Constitución Nacional, la Convención sobre los Derechos del Niño y las leyes

⁴⁷ Ley Nacional 26.061 (Ver Anexo 21)

⁴⁸ *Sistematización de las acciones desarrolladas a través de las Addendas 2007 y 2008. Noviembre de 2008.*
Subsecretaría de Desarrollo Institucional e Integración Federal – SENNAF.

nacionales”, pudiendo ejercer su acción tanto a nivel nacional como provincial (respetando en esto último las autonomías provinciales).

Hasta la fecha de cierre de este informe el cargo de defensor aún no ha sido cubierto, así como tampoco se ha comenzado con el proceso que establece la ley –y que señala el Estado argentino en su informe– para su nombramiento.

En consecuencia con lo que venimos diciendo, si bien se reconoce la sanción de la ley 26.061 como un avance en materia de derechos de la infancia, no puede decirse aún que el Estado haya realizado hasta ahora las acciones necesarias para asegurar la completa aplicación de la ley conforme lo establece la CDN. Y mucho menos asegurar “que la legislación en el ámbito provincial cumpla con las disposiciones y principios de la Convención”⁴⁹.

No podemos dejar de señalar que la propia conformación federal de nuestro país plantea a veces diversas dificultades y obstáculos a la hora de lograr el cumplimiento cabal de las obligaciones que el Estado contrae en el ámbito internacional.

Si bien el proceso de reforma legislativa ya había comenzado en algunas provincias antes de la sanción de la ley nacional (tal es el caso de Jujuy y de Neuquén), a partir del año 2005 se sucedieron reformas legislativas en la mayoría de las provincias argentinas, ya sea por medio de la sanción de una ley propia o mediante la adhesión a la ley nacional.

Buenos Aires. Esta provincia adecuó su legislación interna al paradigma de la protección integral mediante la Ley N° 13.298 de diciembre de 2004. La reglamentación de esta norma establece como autoridad de aplicación al Ministerio de Desarrollo Social, delegada en la Subsecretaría de Niñez y Adolescencia. Este organismo posee una descentralización en 20 sedes o Servicios Zonales que coordinan la construcción de un sistema de protección en todo el territorio provincial, articulando con los servicios de niñez municipales (Servicios Locales) y los efectores de salud, educación, seguridad, ONG's, etc.

No obstante la adecuación técnico administrativa, la asignación presupuestaria provincial a programas de niñez y adolescencia no ha sufrido modificaciones, por lo cual los programas de promoción y protección vigentes continúan siendo los mismos que en el paradigma anterior. No existen nuevas partidas de presupuesto ni reasignaciones que permitan acompañar el trazado de estrategias de intervención basadas en los derechos del niño.

La legislación también estableció que se debía crear una Comisión Interministerial, la que tendría como misión la coordinación de las políticas y optimización de los recursos del Estado provincial, presidida por la Autoridad de Aplicación, e integrada por los Ministerios de Desarrollo Humano, Gobierno, Justicia, Seguridad, Producción, Salud, Trabajo, Dirección General de Cultura y Educación, así como las Secretarías de Derechos Humanos y de Deportes y Turismo.

⁴⁹ Comité de los Derechos del Niño, 31º período de sesiones. Examen de los informes presentados por los Estados Parte en virtud del artículo 44 de la Convención. Observaciones finales: Argentina. Página 3.

La principal dificultad que encontró este órgano en su funcionamiento fue la discontinuidad de los subsecretarios que presiden la coordinación de esta comisión, así como la desarticulación entre los distintos organismos.

Otro órgano creado por el marco normativo y que aún no se ha constituido es el observatorio social, que debía ser integrado por representantes de la sociedad civil, la Iglesia Católica y otras Iglesias que cuenten con instituciones de promoción y protección de la niñez y la familia, y que tiene como función el monitoreo y evaluación de los programas y acciones de la promoción y protección de los derechos del niño. Por otra parte, no se ha finalizado aún el proceso de transformación en el poder judicial, establecido en la Ley 13634/07, que dispone la unipersonalización de los Tribunales de Familia con el consecuente traspaso de las competencias concernientes al control de legalidad de las medidas de protección especial determinadas por los servicios del poder ejecutivo.

Córdoba. En esta provincia se encuentran vigentes por un lado la ley 9.053⁵⁰ de Protección Judicial (2002) que responde al paradigma tutelar, otorgando amplias facultades a los jueces de menores, y también rige la ley provincial 9.396⁵¹, que establece una adhesión local a la ley nacional 26.061 (publicada en el Boletín oficial el 15 de agosto de 2007). Esta última norma provincial otorgaba un plazo de un año prorrogable a dos para que los Poderes Ejecutivo y Judicial arbitraran los medios necesarios para su cumplimiento. Asimismo creó en el ámbito de la provincia la figura del Defensor de los derechos de las Niñas, Niños y Adolescente, autoridad que se encuentra en funciones desde fines de 2007.

Al vencimiento del mencionado plazo el Superior Tribunal de Justicia emitió el 4 de agosto del 2009 la Acordada “Acuerdo Reglamentario N° 987-Serie A”⁵², por la cual basándose en la ley 9053 y diciendo dar cumplimiento a la 9396 decidió derivar algunas causas que eran de su competencia al Órgano Administrativo, Secretaría de Mujer Niñez Adolescencia y Familia (3 causas), y mantener su competencia en el resto de las causas argumentando para ello que del relevamiento realizado sobre las causas de los Juzgados Prevencionales surgiría que el 58 % eran por cuestiones de violencia⁵³. En dicha Acordada se dispone además que las medidas excepcionales (que implican separación provisoria del niño del ámbito familiar) son dispuestas por los jueces en total contradicción a lo determinado por ley 26.061.

Por su parte el Poder Ejecutivo dictó el Decreto 1153⁵⁴ del 14 de agosto del 2009 donde a través de esta norma de carácter reglamentaria crea lo que da en llamar el Sistema de Protección Integral de Derechos de Niñas niños y adolescentes a nivel provincial. La disposición sobre las medidas excepcionales es acorde a la Acordada 987. **No se crean Protocolos de articulación ni pautas de intervención claras.**

Por otro lado por ley 9.591⁵⁵ se creó el Consejo Provincial, órgano compuesto por 14 miembros y designados por un período de 2 años. Entre los integrantes de este Consejo, figuran los jueces de menores (quienes son los que tienen en definitiva el control de

⁵⁰ Ver Anexo 25.

⁵¹ Ver Anexo 26.

⁵² Ver Anexo 22.

⁵³ Ver Anexo 23.

⁵⁴ Ver Anexo 24.

⁵⁵ Ver Anexo 27.

legalidad de las medidas que se aplican con respecto a las niñas, niños y adolescentes) y también el defensor de NNyA de la provincia (quien tiene entre sus obligaciones la de denunciar y accionar en contra del Estado en el caso de incumplimiento o irregularidades en el diseño de las políticas públicas).

Tucumán. Esta provincia no inició aún el proceso de adecuación legislativa en materia de infancia. Sancionada el 5 de diciembre de 2003, la norma local vigente, ley provincial 7.329, se halla encuadrada bajo el paradigma de la doctrina tutelar.

En dos oportunidades –a fines de 2005 y de 2006– la legislatura provincial aprobó proyectos de ley de protección integral de la infancia. Ambos proyectos tuvieron la misma suerte: fueron vetados por el Poder Ejecutivo de la provincia, con el argumento de que la ley nacional 26.061 expresamente establece que el sistema de protección integral de los derechos y garantías allí consignados es de aplicación obligatoria en todo el territorio nacional y que el órgano al que alude en el artículo 42 sería la Dirección de Familia, creado por disposición de la ley provincial N° 7.329. Al respecto argumenta el Estado tucumano que la creación del Consejo y las funciones que se le asignan al mismo producen un conflicto de competencias con la Dirección de Familia, lo que generaría además serias dificultades operativas y presupuestarias en la asignación y manejo de fondos destinados a programas específicos que se implementan en esa área.

La ley 7.329 que crea esta Dirección de Familia establece entre las funciones de la dirección la de “Tomar para sí u otorgar a terceros, en forma transitoria, la guarda de niños, adolescentes y adultos mayores que estuvieren en estado de abandono o de peligro material o social, dando cuenta inmediata al juez competente o al Defensor de Menores de turno, según lo exijan las circunstancias o naturaleza de los hechos” (art. 2 inc. 3^a). El decreto 81/2008, faculta a esta Dirección a “Coordinar con los Consejos Municipales de Niñez, Adolescencia y Familia, la realización de actividades tendientes a fortalecer sus funciones comunes y/o afines”, pero estos consejos, así como el provincial, no se encuentran formados aún.

También existen dificultades en relación a la actuación del poder judicial. Debido a que se encuentra en estado litigioso la composición del órgano encargado de la selección de los jueces provinciales, por lo cual no se designan jueces desde el año 2006. Como consecuencia de ello existen una treintena de cargos sin cubrir y en la actualidad permanecen acéfalos 2 de los 7 juzgados provinciales de familia. Esto determinó que, ante la situación de sobrecarga que padecen los juzgados, las causas en las que se refieren a guardas asistenciales estén siendo resueltas por los juzgados provinciales con competencia laboral.

Chubut. Esta provincia se adelantó al proceso de reforma legislativo nacional pues en enero de 1998 sancionó la ley 4.347 de Protección Integral de la Niñez, Adolescencia y Familia. La ley contiene una parte sustantiva que se refiere a importantes definiciones en términos de derechos de los niños –vida, salud, identidad, libertad, convivencia familiar y comunitaria, educación, cultura, etc– y redistribuye competencias, asignando a los poderes administradores provinciales y municipales las medidas de protección de derechos, alejando al Poder judicial de las funciones asistenciales.

Sin embargo, tal separación no es del todo clara en tanto se permite al juez penal la aplicación de medidas de protección, en los casos de los adolescentes inimputables por su edad.

Por otro lado, las medidas socioeducativas que se permiten imponer al juez penal en algunos casos son positivas dado que funcionan verdaderamente como sustitutivos de la pena (ej. Amonestación o disculpa a la víctima), pero en otros casos se permite la aplicación de manera complementaria, con lo cual no cumplen la función de real alternativa a la imposición de la pena.

En lo que respecta a la implementación de la ley, se destaca que la ausencia de acciones de gobierno que permitan cumplir con medidas de protección.

Salta. La provincia sancionó la ley 7.039 “Ley de Protección de la Niñez y la Adolescencia” que entró en vigencia el 20 de Agosto de 1999.

La ley es sumamente incompleta si la miramos desde el enfoque integral propuesta con la CDN y por la ley 26.061. No contempla cuestiones vinculadas la normativa procesal civil, ni penal. No avanzó en el abordaje extrajudicial o administrativo de conflictos. Por otro lado la ley provincial no contempla las cuestiones referidas en los arts. 37 y 40 de la CDN. No previó la creación de instituciones locales de protección de derechos.

El federalismo y los derechos humanos

En el presente informe queremos hacer una mención especial a la situación institucional creada en los países federales como la Argentina que muchas veces obstaculiza la vigencia de los derechos humanos. Esto se ve en forma latente a la hora de analizar la situación de los derechos de niñas, niños y adolescentes en nuestro país.

Muchos son los ámbitos internacionales de protección de derechos humanos que han recomendado tanto a la República Argentina⁵⁶ que refuerce su estructura de trabajo entre el Estado Federal y los estados provinciales de cara al cumplimiento de los derechos humanos de las personas sujetas a su jurisdicción. Esto tiene una importancia central a la hora de analizar la protección de derechos de niñas, niños y adolescentes, en especial, los que se encuentran privados de libertad.

Dentro del esquema de estado federal que adoptó nuestro país para su organización política hay materias que han sido reservadas por las provincias para su exclusiva atención, pero ellas tienen a su vez directa incidencia sobre los derechos humanos de las personas, tales como la educación, la salud o la justicia. Todo ello evidencia la responsabilidad del estado nacional o federal en arbitrar todos los medios necesarios y disponer los recursos suficientes para asegurar que en todas las jurisdicciones provinciales se respeten y se hagan efectivos los derechos humanos de niños, niñas y adolescentes.

Esto surge tanto de los principios de derecho internacional como de los tratados de derechos humanos ratificados por nuestro país lo que ha sido ratificado por nuestro máximo tribunal de justicia.

Sin embargo, la relación de coordinación, trabajo articulado y contralor que este objetivo implica, no se comprueba en los hechos ya que se observa la existencia de legislaciones y políticas públicas vulnerantes de derechos humanos, en gran medida de

⁵⁶ HUMAN RIGTHS COUNCIL. Working Group on the Universal Periodic Review . First Session- Argentina. Geneva. 7-8 April 2008

niñas, niños y adolescentes. Sólo para ejemplificar con las cuestiones abordadas en el presente informe:

- Muchas de las leyes que permiten la detención en comisarías son de naturaleza provincial, así como las normas que regulan los procesos penales que deben enfrentar las personas menores de edad presuntas infractoras de la ley penal. Los jueces que entienden en cada uno de estos casos no se sujetan a las garantías procesales que deben regir para todas las personas.
- Los programas o leyes que buscan establecer políticas públicas para la infancia, sin su adecuada participación o sin pensarla como un todo, en clara vulneración de un adecuado enfoque de derechos, son diseñados por autoridades provinciales.
- Los presupuestos que se destinan para la atención de salud y la efectivización del derecho a la educación, surgen de leyes de presupuestos provinciales, aunque muchos de estos ingresos provengan de la coparticipación federal.
- No existen programas de coordinación entre los distintos Ministerios dentro de las provincias, para lograr la protección integral de los niños, niñas y adolescentes.

En Argentina, diversas son las instancias en donde un trabajo en conjunto sería fácilmente abordable, tales como los espacios de encuentro de las autoridades administrativas nacionales y provinciales (generalmente llamadas “Consejos”) existentes en cada una de las materias a atender, ya sea salud, educación, derechos humanos o incluso el Consejo Federal de Niñez, Adolescencia y Familia. En ellos, abordar el tema del deber del estado argentino de garantizar sin discriminación cierto nivel de satisfacción de derechos esenciales a todas las personas que habitan el suelo argentino, sería un necesario punto de partida. Ello posibilitaría discutir sinceramente la necesidad de adecuaciones legislativas, reformas judiciales y administrativas que hoy son el obstáculo para una mejor y mayor vigencia de los derechos humanos de la población infanto-juvenil en cada sector de nuestro país.

El Estado argentino debe preocuparse y ocuparse de que el federalismo no configure un obstáculo para la protección de los derechos fundamentales de las personas, sino una mejor instancia de protección para cada uno de ellos. Debe diseñar distintos mecanismos capaces de federalizar las disposiciones de los tratados internacionales vigentes en nuestro ordenamiento jurídico.

Entorno familiar y alternativas de tutela (Artículos 5, 9, 10, 18, 20, 21 y 25)

V – AMBIENTE FAMILIAR Y ASISTENCIA ALTERNATIVA

El Estado argentino observa en su tercer informe periódico que la SENNAF y el Consejo Federal de Niñez, Adolescencia y Familia aprobaron en agosto de 2007 los “*Lineamientos Nacionales en materia de niños carentes de cuidados parentales*”⁵⁷, documento que expresa un fuerte compromiso de todas las jurisdicciones para adecuar sus normativas y prácticas a la ley 26.061. Allí, con eje en los dos tipos de intervención que distingue dicha ley “*Medidas de Protección Integral de Derechos*” (arts. 33, 35, 36,

⁵⁷ *Lineamientos Nacionales en materia de niños carentes de cuidados parentales*. Documentación brindada por SENNAF como respuesta al pedido de información Colectivo de Derechos de Infancia. 2009. (Ver Anexo 28)

37, 38) y “Medidas Excepcionales” (arts. 39, 40,41), nación y provincias acuerdan líneas de acción y principios orientativos para la construcción de políticas para niños sin cuidado parental en todo el territorio.

La presencia de más de cinco millones de niños y adolescentes viviendo en condiciones de pobreza y el incremento que experimentó la mortalidad infantil en 2007, en el marco de un crecimiento económico sostenido, revelan la ausencia de condiciones universales para desarrollo integral de la infancia en Argentina. La misma lógica se aplica a las familias, al no priorizarse la implementación de políticas que apunten a fortalecer a los núcleos más vulnerables para que puedan ejercer su rol respecto a la crianza de sus hijos y a revertir la desigualdad social. Esto impone instrumentar **políticas re-distributivas y universales** que modifiquen el nivel de concentración del ingreso y posibilite una mejor calidad de vida a los sectores más vulnerables. Si bien la reciente aprobación de la Asignación Universal por hijo apunta en esta dirección, vale decir que sigue siendo una medida sustentada en el paradigma del “beneficiario pasivo de la política social” y no de sujetos activos de la política, de ciudadanos portadores de Derechos.

En esta perspectiva, es preocupante advertir situaciones en que los ciudadanos deben recurrir a la justicia para acceder a las políticas públicas⁵⁸. El Ministerio Público Tutelar de la Ciudad de Buenos Aires en su informe de Gestión 2008-2009 observa que “durante el año 2008 las asesorías (...) realizaron acciones judiciales y extrajudiciales instando al respeto y protección de los Derechos Económicos Sociales y Culturales (DESC) de los ciudadanos (acceso a la salud, vivienda, educación, asistencia alimentaria, subsidios no habitacionales)”⁵⁹. El citado organismo advierte que “en lo vinculado al sistema de protección integral de Derechos han podido observarse criterios de asignación de presupuesto que fortalecen una institucionalidad y planificación propia del patronato⁶⁰(...) También el retroceso del gobierno en el cumplimiento de derechos en materia de vivienda, educación, alimentación, ingreso a través programa “nuestras familias”, educación”⁶¹. Evidentemente, dados los índices de pobreza citados, esta realidad no es exclusiva de ciudad de Buenos Aires, por el contrario, se manifiesta y/o agudiza en otras regiones del país de acuerdo a las particularidades de cada contexto.⁶²

Como antecedente de la actual y reciente Asignación Universal lanzada por el Gobierno nacional vale considerar los alcances y efectividad que tuvo el Programa Familias para la Inclusión Social, implementado en 2004 con la expectativa de incluir a 750.000 madres beneficiarias.

⁵⁸ Res. 5206 Defensoría del Pueblo de la ciudad de Buenos Aires. Programa “Ciudadanía Porteña. Con Todo Derecho” resulta el de mayor relevancia para garantizar el acceso a la alimentación de toda la población y especialmente de los niños/as en situación de pobreza e indigencia. (Ver Anexo 29)

⁵⁹ “Niñez, Adolescencia y Salud Mental en la ciudad de Buenos Aires” Informe de Gestión del Ministerio Público Tutelar. Período 2008-2009. Actualización Julio 2009- pag. 78

⁶⁰ El 50% de los montos destinados a la Dirección de Niñez se destina al programa Atención de niños en situación de vulnerabilidad social, que consiste, en su mayor parte en políticas de internación o alojamiento de niños en hogares propios o conveniados. Por otra parte, al Programa Fortalecimiento de Vínculos que se encarga de generar estrategias para evitar la institucionalidad o posibilitar el egreso de instituciones sólo se asigna el 5% de la asignación total de esa dirección. “Niñez, Adolescencia y Salud Mental en la ciudad de Buenos Aires” Informe de Gestión del Ministerio Público Tutelar. Período 2008-2009. Actualización Julio 2009 - Pag.86

⁶¹ Ibid - pag. 87.

⁶² Se centró la información en Ciudad de Buenos Aires como caso testigo, por contar con amplia información debidamente documentada. En otras jurisdicciones se dificulta obtener este tipo de datos. Sólo se conocen denuncias realizadas en y por medios periodísticos, y fundamentalmente por el testimonios de niños y familias y el trabajo en terreno de organizaciones sociales.

En el citado informe del CELS sobre el Programa Familias⁶³ esa organización observa que “*hasta mayo de 2005 la aplicación del programa se hallaba circunscripta a 17 provincias del país y a 74 municipios dentro de las mismas, sin extenderse siquiera a la totalidad de la población de las provincias seleccionadas. Al ser un programa de aplicación nacional, no existían razones que permitieran al Estado evadir su responsabilidad frente al principio de universalidad. Tampoco tenía cómo justificar la exclusión de personas por el sólo hecho de vivir en alguna provincia o municipio no seleccionado, a pesar de reunir todos los requisitos establecidos en reglamentación...*”⁶⁴. Actualmente, el sitio web del Organismo Nacional informa que el programa se extiende a 22 de las 24 provincias del territorio nacional.

Es necesario señalar pues, a la luz de la asignación universal por hijo recientemente aprobada, que una política pública de proyección universal resulta ineficaz y excluyente si no alcanza en el corto plazo a todos sus destinatarios⁶⁵.

Al referir las prácticas es necesario precisar el paradigma que las sustenta. Ya mencionamos que la lógica del “patronato” sigue efectivizándose a través de la práctica. Desde esta visión una familia con dificultades en la crianza de su hijo es categorizada como “familia desintegrada”, “disfuncional” o “carente de”. Así pues, con el argumento de “proteger al niño” se lo separa de esta “mala familia” y se bloquea así toda posibilidad de construcción de estrategias que habiliten acciones integrales e inclusivas con la participación del niño, la familia y la comunidad.

Sobre la aplicación de medidas excepcionales.

En los *Lineamientos Nacionales en materia de niños carentes de cuidados parentales* el Estado argentino establece que frente a la adopción de una medida de separación del niño de su ámbito familiar “*a) Las medidas excepcionales se adoptarán con el mayor grado de participación del niño y sus progenitores y b) el órgano local de protección de derechos con competencia deberá encontrarse claramente identificado y deberán existir normas que regulen sus procedimientos*”.

Respecto a los órganos locales de protección de derechos, y sin perjuicio de destacar que tanto la Nación como las Provincias están realizando acciones en este sentido, hoy, en términos generales, la conformación local/municipal es todavía un objetivo a cumplir. En aquellas jurisdicciones en las que sí se han creado los dispositivos de protección de Derechos, no podemos minimizar el hecho de que – en muchos casos – son réplicas de “viejas estructuras” con “nuevos nombres”. Lo preocupante es que

⁶³ *Programa Familias para la Inclusión Social. Entre el discurso de derechos y la práctica asistencial.* 2007. Centro de Estudios Legales y Sociales (Ver Anexo 15)

⁶⁴ Ibid. pág. 29.

⁶⁵ Hasta antes de la aprobación de la asignación universal por hijo, “en el 30% más pobre de la población, **uno de cada dos menores a cargo no es sujeto de transferencia alguna**; sólo uno de cada tres pertenece a un hogar donde el padre o la madre cobra una asignación por hijo a cargo y, lo que es más sorprendente aún, **apenas uno de cada ocho recibe asistencia monetaria de un plan social**. Este estrato de ingresos bajos concentra la mitad de los chicos dependientes(...)el 95% del monto de las transferencias beneficia a asalariados formales, que en su gran mayoría no son pobres”. Así lo explica el informe *Cuánto vale un hijo*, de SEL consultores, publicado en enero de 2009 (Ver Anexo 30)

quienes deben cumplimentar los principios citados mantienen vigente, tanto en la visión como en las prácticas, la doctrina de la situación irregular, con la lógica del “patronato”. La misma reflexión es pertinente para aquellas jurisdicciones en las que aún no cuentan con los dispositivos.

Así pues, desde esta perspectiva, creemos que las acciones orientadas a la reinserción familiar deben ser pensadas junto a la familia, de manera integral, con el objetivo de que en el proceso la familia se fortalezca y pueda encontrar estrategias superadoras que les permita atravesar la dificultad que produjo el alejamiento del hijo. Cada acción debe tender a habilitar aprendizajes significativos que le permita a la familia situarse de manera diferente frente a su realidad para poder acompañar el proceso de crianza de los niños.

Generar estos dispositivos requiere recursos, pero sustancialmente la formación de equipos desde la perspectiva de Derechos⁶⁶.

No hay política posible sin equipos especializados. “*Las familias que tomen la responsabilidad de acogimiento transitorio deben recibir acompañamiento de equipos profesionales que establezcan procesos de trabajo con la familia del niño para restablecer las condiciones que le permitan regresar a vivir con ella o bien cuando no sea posible formular respuestas estables y definitivas en el menor tiempo posible*”, observa el Estado en los ya citados *Lineamientos Nacionales sobre cuidados parentales*.

El acogimiento familiar viabiliza el ejercicio del derecho de los niños a vivir y crecer en familia en el respeto de su origen e identidad, de los padres a pedir y recibir ayuda y de las familias acogedoras a ejercer su ciudadanía participando activa y solidariamente en acciones concretas hacia los niños y familias en dificultad. Por lo tanto, es prioritario para el desarrollo de procesos de acogimiento la **formación de los equipos** que intervengan en los mismos. Se señala desde el Estado la prioridad del acogimiento pero no se visualizan a nivel nacional estrategias consistentes de sensibilización y difusión que impulsen a la ciudadanía a comprometerse con la propuesta.

Un ejemplo de lo dicho lo ofrece la ciudad de Buenos Aires, donde se sancionó la ley 2213/06⁶⁷ de Acogimiento Familiar, pero se halla aún sin reglamentar.

La provincia de Buenos Aires, por su parte, a través del Ministerio de Desarrollo Social presenta como eje de acción “Medidas de Abrigo y guarda”. Se refiere específicamente a hogares convivenciales, pequeños hogares, hogares especializados, clínica para atención psicopatológica y programas de autovalimiento juvenil⁶⁸, **pero no menciona familias de acogimiento** u otras. Respecto a programas que se adecúan a modalidades locales: entre otras, San Luis, Entre Ríos, Río Negro, etc. no se conocen datos oficiales

⁶⁶ En este sentido, acciones de la Asesoría Tutelar de Ciudad de Buenos Aires en el relevamiento de instituciones de albergue reveló entre otras cosas “el déficit de programas sociales orientados al fortalecimiento de vínculos se constituye en el problema nodal (...) aquellas líneas programáticas que debieran consolidarse como pilares para efectivizar los principios legales de transitoriedad, excepcionalidad y brevedad de la medida de internación, se presentan desprovistas de recursos humanos y económicos” (...) “Niñez, Adolescencia y Salud Mental en la ciudad de Buenos Aires” Informe de Gestión del Ministerio Público Tutelar. Período 2008-2009. Actualización Julio 2009- pag. 63-64

⁶⁷ Ley 2213 CABA- 7-12-2006 Crea el sistema de Acogimiento Familiar en el marco de la Ley 114 y la Ley Nacional 26.061 (Anexo 3)

⁶⁸ Sitio Web- Ministerio Desarrollo social Provincia de Buenos Aires www.desarrollosocial.gba.gov.ar

que den cuenta del desarrollo y resultados cualitativos en la implementación de los mismos.

Respecto a los niños incluidos en ámbitos de cuidados institucionales es pertinente recordar los datos del informe “Privados de libertad”, realizado por la Secretaría de Derechos Humanos del Ministerio de Justicia con la cooperación de UNICEF. Allí se observa que de los 19.579 adolescentes privados de libertad que había en 2005, el 87% se hallaba en esa situación por **causas asistenciales o de "protección"** (87%), **cuyo origen se debe, en su mayoría, a situaciones de carencia socioeconómica**. En la provincia de Buenos Aires el número de niños internados alcanza a 8869, de los cuales el 93% (8291) lo son por causas asistenciales”.⁶⁹

Lamentablemente, y a pesar de no contar con datos oficiales actualizados, sabemos que la realidad descripta aún persiste. El Estado informa “*que buscando superar las serias dificultades metodológicas y operativas en la recopilación de información(...) la nación y las provincias consensuaron una matriz de relevamiento de niños incluidos en dispositivos y/o programas alternativos, sean éstos de modalidad familiar o institucional, gubernamentales o no gubernamentales(...)Actualmente se están procesando y analizando dichos datos*”⁷⁰.

En lo que respecta a las condiciones generales de alojamiento para niños institucionalizados, el Estado destaca que “*en el ámbito de la Defensoría General de la Nación, el 22 de junio de 2006 se crea la Comisión de Seguimiento del tratamiento institucional de niños, cuyo objetivo es brindar un seguimiento del tratamiento que, a nivel institucional, se da a niños con el fin de garantizar el cabal cumplimiento de las garantías y derechos de los que son titulares*”⁷¹. El informe de esa Comisión señala la gravedad de las condiciones verificadas en cada una de ellas, sea de orden edilicia, mantenimiento, suministros, higiene, hacinamiento, faltante de personal especializado, carencia de proyectos pedagógicos y recreativos, que respondan a los intereses de los jóvenes alojados, etc⁷². En cuanto a logros, describen que algunas situaciones fueron modificadas, todas circumscripciones a condiciones de alojamiento (arreglo de algunas cañerías, colocación de vidrios, previsión de algunos artefactos de cocina...), encontrándose otras en trámite de licitación. Lo que preocupa es que se desconoce qué tipo de plan socio-educativo, tratamiento integral, inclusión socio-familiar, se lleva a cabo con los jóvenes en cumplimiento de todos los derechos y garantías que hacen a los Derechos Humanos.

Esta situación se repite en otros ámbitos. En la Ciudad de Buenos Aires la Asesoría General Tutelar señala una “*falta de seguimiento de los casos por parte del Poder Ejecutivo una vez que los niños ingresan a los hogares: se observa que los hogares se encuentran solos en el trabajo con los niños, generándose ámbitos de discrecionalidad absoluta, sin supervisión ni dirección del Poder Ejecutivo. La excepcionalidad y la brevedad de las medidas de albergue se tornan ilusorias por ausencia de un eje de trabajo ajeno a la institucionalización*”⁷³... En la misma dirección se advierte la falta de monitoreo en instituciones de encierro ubicadas en otras jurisdicciones ya que “*los*

⁶⁹ “Privados de Libertad” - Mrio. De Justicia y Derechos Humanos de la Nación - UNICEF julio 2006.

⁷⁰ Informe Estado Argentino 2008 – “E.1.3 Relevamiento de niños sin cuidados parentales” – pag.77

⁷¹ Ibíd- “E-1-1 Mecanismos y procedimientos para la asistencia y protección de niños” – Pag. 74

⁷² Informe 11-06 de la Comisión de Seguimiento del Tratamiento Institucional Defensoría General de la Nación. (Ver Anexo 32)

⁷³ Informe de Gestión Ministerio Público Tutelar (2008-2009)

*menores privados de libertad son sumamente vulnerables a malos tratos, victimización y a la violación de derechos”*⁷⁴...se cita como ejemplo: “Dr. Cacivio dispuso la clausura del Instituto centro de Recepción La Plata, provincia de Buenos Aires describiendo a estos lugares como “verdaderas jaulas humanas”⁷⁵.

Por su parte, el Ministerio Público Tutelar de la Ciudad de Buenos Aires realizó diversas acciones y manifiesta su preocupación por la permanencia de niños y adolescentes internados en el Hospital Infanto Juvenil “Tobar García” y en el Hospital de Emergencias Psiquiátricas “Torcuato de Alvear”, a pesar de contar con alta médica de internación “*el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires carece de vacantes en lugares de casas de medio camino y hogares terapéuticos, así como de programas que permitan la convivencia de los chicos en sus familias, con un acompañamiento especializado según la afectación de la salud mental de que se trate...*”⁷⁶.

Políticas de desinstitucionalización de niños y niñas sin cuidados parentales. En su tercer informe periódico el Estado señala que el Consejo Federal de Niñez, Adolescencia y Familia se comprometió a desarrollar acciones tendientes a “*reforzar los procesos de revisión y transformación de las prácticas institucionales para con los niños ajustándolas al modelo de protección integral*”. Para ello la SENNAF garantizó durante 2007 un fondo federal a ser distribuido en todas las jurisdicciones. Una de las principales líneas de acción financiada fue el “*fortalecimiento de procesos de desinstitucionalización de las niñas, niños y adolescentes*”.

En su informe sobre Inversión social 2006 y 2007 la SENNAF señala entre otras cosas “*que la mayor parte de la inversión (63,3%) transferida en este período se concentra en la línea de fortalecimiento familiar y comunitario, el resto de la inversión se distribuye entre la línea de promoción y protección de derechos (26,8%) y para promoción y protección de derechos de adultos mayores (10%)*”⁷⁷.

A pesar de que en términos de financiamiento se ha revertido la tendencia de los últimos años, sobre todo en la transferencia de recursos hacia el interior del país advertimos que aún persisten dificultades que impiden una real y efectiva desinstitucionalización.

Como ejemplo, según el Ministerio Público Tutelar de la Ciudad de Buenos Aires la Ciudad de Buenos Aires **aún no cuenta con dispositivos que permitan una verdadera inclusión social de los niños más vulnerables.** “*El sistema administrativo de Protección de Derechos (...) corre el peligro de colapsarse y convertirse en un programa asistencial y focalizado en los niños pobres, si no es perfilado como una herramienta al servicio de una política pública integral y universal (...)*”⁷⁸. El mismo organismo observa que “*para el trabajo con niños inmersos en situaciones de pobreza se cuenta con una única línea de intervención: el dispositivo institucional que consiste en alojamiento en hogares*”. El Ministerio Público porteño advierte que éstos hogares carecen de políticas orientadas al fortalecimiento familiar y social, y sostiene que el abordaje y acompañamiento a las familias es sostenido por la institución de albergue,

⁷⁴ Informe Estado 2008 (pág. 74)

⁷⁵ Distrito Judicial La Plata. 2008. (Ver Anexo 31)

⁷⁶ Solicitud de la Asesoría tutelar al Consejo de Derechos de Niños de la Ciudad de Buenos Aires - 2009

⁷⁷ Informe SENNAF Ministerio de Desarrollo Social de La Nación. Total inversión 2006 – 2007 para las 24 provincias \$ 81.280.623,12.- (Anexo 33)

⁷⁸ Informe de Gestión 2008-2009 Ministerio Público Tutelar. Pag. 64. Para más datos ver asignaciones presupuestarias pág. 86.

donde los niños siguen siendo mirados como objetos. “La permanencia prolongada en la institución dificulta el sostenimiento del contacto familiar”, dice el informe. Respecto al egreso y autovalimiento remarcan la inexistencia de circuitos establecidos con el sistema administrativo capaces de generar que favorezcan el egreso de los jóvenes.

El Estado nacional enumera en su tercer informe periódico acciones que se desarrollan en las provincias de Buenos Aires, Córdoba, Formosa, Jujuy, Salta, San Luis, Santiago del Estero y Tucumán. Y agrega además que los órganos de protección de derechos de las distintas provincias “cuentan, en general, con programas, dispositivos y acciones propias dirigidas al fortalecimiento familiar con el objetivo de orientar la recomposición y fortalecimiento de la familia de origen”.

Este punto ha sido abordado anteriormente. Sólo restar decir que, más allá de las acciones expresadas, no se registran datos **cualitativos** que den cuenta de manera real del impacto de estas acciones en la realidad de niños y familias.

Traspaso de atención directa de Nación a Ciudad de Buenos Aires. El tercer informe periódico del Estado consigna que, como dispone la ley 26.061, se realizó satisfactoriamente la transferencia de los servicios de atención directa desde el ámbito nacional al de la Ciudad de Buenos Aires. “El nuevo circuito funcionó de manera exitosa”, señala el documento oficial, y especifica que en 2007 pasaron a la órbita del Gobierno porteño cuatro dispositivos y Convenios con más de 55 organizaciones estatales.

A la luz de esta información resulta oportuno analizar el extenso informe brindado por la Asesora General Tutelar de la ciudad de Buenos Aires sobre el desarrollo del proceso y, sobre todo, la situación de los niños en el ámbito de la Ciudad autónoma de Buenos Aires. El organismo porteño destaca que sólo en el año 2008 hubo un importante caudal de institucionalizaciones. Y advierte además sobre “*la absoluta discrecionalidad de la administración, en tanto instrumenta y sostiene institucionalizaciones de niños en sus dispositivos sin garantizar un debido proceso y sin el acto administrativo que contenga la medida*”. El documento concluye así que la falta de programas de vinculación familiar redundó en una “**consagración de la política de la institucionalización**”.

Derechos civiles y libertades (Artículos 19, 37)

VI – MARCO NORMATIVO Y DE SITUACIÓN DEL RÉGIMEN PENAL JUVENIL

Legislación vigente en la Argentina

Rige en el país actualmente un Régimen Penal de Minoridad (Ley 22.278 y 22.803 heredadas de la última dictadura militar) acorde a un sistema tutelar pre-convención, que evidencia la incapacidad del Estado para diseñar e implementar políticas públicas adecuadas tendientes a garantizar los derechos de los niños, niñas y adolescentes, e intenta invisibilizar tal incapacidad con la privación de libertad so-pretexto que el menor de edad se halla abandonado, faltó de asistencia, en peligro material o moral, o con

problemas de conducta. Con la aplicación de éste régimen, los niños, niñas y adolescentes son sometidos a verdaderas penas indeterminadas sin criterios objetivos ni limitativos para su imposición. Tampoco se le efectivizan las garantías constitucionales mínimas (Debido proceso, defensa en juicio, principio de inocencia, especificidad, etc). Más aún, se aplica un sistema que no es acorde a los principios básicos de todo proceso penal garantizado por la **Convención de los Derechos del Niño**, por las **Reglas Mínimas de Naciones Unidas para la Administración de Justicia** (“**Reglas de Beijing**”) de 1985; las **Reglas de Naciones Unidas para la “Protección de los Menores Privados de Libertad”** de 1990; y las **Directrices de Naciones Unidas para la Prevención de la Delincuencia Juvenil** (“**Directrices de Riad**”) de 1990 y la reciente **Observación General N° 10 sobre los derechos del niño en la justicia de menores, del Comité de Derechos del Niño de Naciones Unidas**⁷⁹, el **Sistema Interamericano de Derechos Humanos y, nuestra Constitución Nacional vigente**.

Las principales características de este régimen son:

- a. La autoridad judicial puede disponer, provisional o definitivamente de un menor de edad si el mismo es imputado de un delito o se encuentra “abandonado”, “falto de asistencia”, en “peligro material o moral” o tiene “problemas de conducta”(artículos 1 y 2)⁸⁰.
- b. La disposición implica que el juez pueda adoptar respecto del niño o adolescente las medidas que crea conveniente, sin determinación temporal, así como también la restricción de la patria potestad o la tutela, y el discernimiento de la guarda cuando corresponda (artículos 1, 2, 3 y 7)⁸¹.
- c. No se prevé determinación o limitación temporal para las medidas que, discrecionalmente, se ordenen sobre los niños o adolescentes infractores de la ley (artículos 1 y 2).
- d. Durante la tramitación del proceso, para el caso de los menores de edad punibles, el juez puede “disponer” de los mismos, provisionalmente, y finalizada la causa, independientemente del resultado de la misma y del juicio de responsabilidad, podrá “disponer” definitivamente de los chicos abandonados, faltos de asistencia o en peligro (artículo 2).
- e. Al cumplir 18 años de edad, y luego de haber sido sometido a tratamientos tutelares, por lo menos por un año (es decir haber sido recluido en algún instituto), puede serle impuesta una pena de las previstas en nuestro ordenamiento penal (artículo 4)⁸².
- f. No hay referencia alguna a medidas alternativas a la privación de la libertad; y se permite que el adolescente sea recluido y sometido a medidas judiciales por mayor tiempo que un adulto, en caso de cometer un mismo delito.

Si para el sistema penal de adultos los principios de legalidad, de inocencia y de la libertad personal durante la tramitación del proceso imperan de manera concluyente,

⁷⁹ Observación General N° 10 del Comité de los Derechos del Niño (**Los derechos del niño en la justicia de menores**), emitida en Ginebra durante el 44º período de sesiones Ginebra, el 15 de enero a 2 de febrero de 2007.

⁸⁰ Ver *Tramos relevantes de la ley 22.278*. Documento elaborado por este Colectivo a efectos de este informe (Ver Anexo 34)

⁸¹ *Ibid.*

⁸² *Ibid.*

más aún deben ser observados en los casos de niños y adolescentes, que tienen por razón de su condición de persona en desarrollo un estatus especial por el que deben exacerbase al máximo los estándares del debido proceso, promoviendo su pleno y buen desarrollo, sin discriminación alguna.

Por ello, es necesaria la sanción de un Sistema de Responsabilidad Penal Juvenil acorde a los estándares mínimos de protección de derechos, en el cual predominen los principios de “intervención penal mínima”, “especificidad”, “medidas socio-educativas”, “debido proceso garantizado” y que la privación de libertad sea el último recurso a emplearse por el lapso más breve posible.

Si bien la Cámara de Senadores del Congreso de la Nación aprobó en general un proyecto de Código Penal Juvenil, no se avanzó con el procedimiento previsto para la sanción de la ley. Dicho proyecto propone bajar la edad de imputabilidad penal, disponiendo un régimen penal desde los 14 hasta los 18 años de edad. Dentro de éste grupo se distingue los comprendidos entre los 14 y los 16 años, y los de 17 y 18. Prevé además penas más leves para el primer grupo que para el segundo, pero en todos los casos las penas son sustancialmente bajas. Se propone un abanico de penas, siendo la de privación de libertad el último recurso a emplear.

Aplicación de medidas no privativas de libertad. La legislación penal juvenil argentina no hace ninguna referencia a medidas no privativas de libertad. Las políticas públicas aplicadas tanto por el Estado Nacional, como por los Estados provinciales se basan, en general, en la aplicación de la privación de libertad de niñas, niños y adolescentes como *primera ratio*. Esto es consecuencia de la insuficiente planificación y aplicación de medidas alternativas a la privación de libertad.

Si bien el Régimen Penal de la Minoridad en Argentina establece que una persona menor de 16 años es inimputable, por lo tanto no punible, en los edificios destinados para el alojamiento de niñas, niños y adolescentes de 16 a 18 años infractores o presuntos infractores al régimen penal juvenil, **es común encontrar niños menores de 16 años detenidos**, como objeto de una “medida” –denominada tutelar, de seguridad o de protección– que materialmente implica su restricción ambulatoria y consecuentemente la restricción de sus derechos.

Recientemente la Corte Suprema de Justicia de la Nación, en un cuestionado fallo rechazó un hábeas corpus colectivo a favor de los menores de 16 años presos, sin condena y sin debido proceso, en la cárcel de menores denominada Instituto San Martín, de la Ciudad de Buenos Aires. Este caso fue presentado recientemente por una serie de organizaciones (Fundación Sur, CELS y Xumek) a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Aún en este fallo, la Corte vuelve a ratificar la necesidad de modificar el régimen penal.

En otro orden, es importante tener en cuenta que hay cinco (5) personas cumpliendo penas de prisión perpetua desde hace 13 años, por delitos cometidos cuando aún eran menores de edad. Estos casos fueron denunciados ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, habiéndose comprometido el Estado en la extinta solución amistosa a elevar al Congreso un nuevo régimen penal.

En su informe “Adolescentes en el Sistema Penal”⁸³ el Estado relevó para todo el país un total de 6294 adolescentes menores de 18 años incluidos en dispositivos penales juveniles por orden judicial tras resultar imputados de haber cometido algún delito. De ellos 1529 estaban privados de su libertad en institutos de régimen cerrado y otros 270 se encontraban internados en establecimientos de regímenes semicerrados, con posibilidad de salir solos a la escuela o a trabajar, o en su defecto supervisados por personal del lugar. Los 4495 presuntos infractores restantes se hallaban bajo programas no privativos de la libertad, de acompañamiento y supervisión. Tales programas **no fueron diseñados con la especificidad necesaria para el tratamiento de jóvenes que se encuentran dentro del sistema penal**. Tampoco tienen definida la metodología aplicada y registran una carencia de datos de la edad de los beneficiarios en un 64 %, deficiencia justificada en el perfil proteccional o mixto (proteccional y penal) de la mayoría de los servicios. El mismo informe reconoce el probable subregistro de datos, elevando la cifra de adolescentes privados de su libertad a 2163 y la del total incluido en algún dispositivo por la posible comisión de un delito a 6658.

VII – CONDICIONES DE PRIVACION DE LIBERTAD Y SU APLICACIÓN

Condiciones de Detención en Argentina

Las normativas, reglas y directrices internacionales que regulan las condiciones de privación de libertad de niños, niñas y adolescentes no se cumplen materialmente en Argentina. La modalidad con que se aplican estas medidas muestra un deterioro progresivo en las deficientes condiciones de atención de las personas alojadas. No se cumplen las funciones secundarias educativas y de promoción de la integración social y se producen así flagrantes violaciones a los derechos humanos.

Los establecimientos dispuestos para la privación de libertad sólo pueden pensarse así como fábricas de marginalidad, espacios indefinidos donde colisionan diversas problemáticas, emergentes de una sociedad fragmentada y estratificada, que son tratadas con la misma metodología: olvido, silencio, maltrato y soledad.

Muchos establecimientos agravan la situación de vulnerabilidad en la que se encuentran los niños y adolescentes alojados, suministrándoles medicación en forma compulsiva (esta situación llevó, en el año 2006, a la muerte de un adolescente a causa de dicha medicación en el Instituto Roca de la Provincia de Tucumán). Un reclamo reiterado por las organizaciones de derechos humanos es la implementación de medidas necesarias para establecer un sistema de control y auditoría para que no se lleven a cabo prácticas sistemáticas de violación de derechos de niñas, niños y adolescentes privados de libertad.

Dichas condiciones pueden sintetizarse de la siguiente manera:

- Carencia de diseño edilicio y planificación e implementación de abordajes integrales para la rehabilitación de los menores de edad detenidos, teniéndose en cuenta la necesidad de intimidad, de estímulos sensoriales, de posibilidades de asociación con sus compañeros y de participación en actividades deportivas, ejercicios físicos y actividades de esparcimiento.

⁸³ Adolescentes en el Sistema Penal. Situación actual y propuestas para un proceso de transformación. Ministerio de Desarrollo Social, Universidad Nacional de Tres de Febrero y Uncief. Septiembre de 2008 (Ver Anexo 35)

- Falta de personal competente. No se cuenta con especialistas como educadores, instructores profesionales, asesores, asistentes sociales, psiquiatras y psicólogos capacitados en infancia.
- Falta de programas socio-educativos y de reinserción social.
- No hay servicios que atiendan las necesidades básicas de higiene y saneamiento. Las instalaciones sanitarias no tienen un nivel adecuado para que los menores de edad puedan satisfacer sus necesidades físicas en la intimidad y en forma aseada y decente.
- No disponen diariamente del tiempo suficiente para practicar ejercicios físicos al aire libre, ni se les proporciona una educación recreativa y física adecuada.
- No cuentan con atención médica adecuada.
- Es práctica permanente que las niñas, niños y adolescentes sean sometidos a órdenes de confinación en calabozos oscuros, húmedos, de reducidas dimensiones, donde tienen que hacer sus necesidades fisiológicas en el piso, en iguales o peores condiciones que los calabozos de castigo de las unidades penitenciarias para adultos.
- No existen ni se prevén espacios para los efectos personales de los detenidos.
- Se vulnera el derecho a tener una comunicación con el mundo exterior, como así también el de recibir visitas regulares en condiciones que respeten la necesidad de intimidad de la persona detenida, y ponderen el contacto y la comunicación sin restricciones con la familia y con el abogado defensor. El tiempo de visita se ve limitado en muchos establecimientos a unas pocas horas semanales y muchas veces las condiciones para recibirlas no son adecuadas: no tienen sillas, mesas y baños inutilizables deben ser compartidos tanto por la visita femenina como por la masculina.

En el citado informe *Adolescentes en el sistema penal* que elaboró el Estado Nacional podemos encontrar información que profundiza y corrobora los puntos analizados anteriormente:

- Uno de cada tres jóvenes en conflicto con la ley penal está privado de su libertad: **el 29% de los 6.294 adolescentes** infractores o presuntos infractores de la ley penal en el país **permanece privado de libertad**,
- Régimen de alojamiento: cerrado 1525 (85%). Semicerrado 274 (15 %) Total: 1.799
- Uno de cada tres institutos es controlado por fuerzas de seguridad y el **55% de estos establecimientos en que los niños y adolescentes están alojados son de régimen cerrado**. Es decir, que hay muros, barreras o alambrados que impiden la salida voluntaria.
- **El 33% de los establecimientos está controlado por servicios penitenciarios o policías provinciales**, mientras el resto está en manos de especialistas.
- En el 17% de estos establecimientos **los infractores o presuntos infractores conviven con otros jóvenes que están allí por vulnerabilidad**

social, lo que implica que su problemática requiere respuestas de tipo proteccional.

- A su vez, se reveló que el 90% de los **6.294 jóvenes son varones. En tanto, más de 1.200 son punibles, es decir, mayores de 16 años, mientras que 298 no cumplen con la edad de imputabilidad.**
- **En el país hay 119 establecimientos para alojar niños y adolescentes o brindarles acompañamiento, sólo hay 25 programas de supervisión en los que participan 4.495 jóvenes, es decir el 71% del total.**
- **La oferta educativa formal es dispar, de dos a cinco horas diarias, sólo el 40% ofrece actividades de formación laboral y el 53% talleres relacionados con educación alternativa.**
- El único entretenimiento disponible es la televisión. Sólo en el 35 % de las instituciones pueden realizar alguna forma de juego.
- En la gran mayoría de las instituciones los jóvenes no tienen acceso a libros ni a Internet.
- El 60% de los establecimientos no brinda formación laboral y cerca del 50% no tienen actividades deportivas o talleres artísticos.
- En el 50% de los casos no acceden a educación sexual y reproductiva y en la tercera parte de los establecimientos no tienen prevención o atención de enfermedades de transmisión sexual y VIH.

De esta manera el Estado incumple con su obligación de darles protección especial a los niños, niñas y adolescentes bajo su custodia, incrementando la situación de vulnerabilidad cuando son detenidos en establecimientos que no son otra cosa que verdaderas cárceles, en abierta violación del mandato constitucional que incluye el cumplimiento de los tratados de Derechos Humanos.

Ejecuciones sumarias

El flagelo de las ejecuciones sumarias extrajudiciales, los malos tratos, las prácticas de torturas en comisarías, las detenciones arbitrarias por parte de las fuerzas de seguridad del Estado, no cesan en nuestro país. Con la población más pobre y excluida como su primordial víctima. Es por ello que podemos sostener que se la utiliza como mecanismo de control social, respecto de todas aquellas personas pertenecientes a un grupo estigmatizado de la sociedad. Esta violencia institucional se aplica como mecanismo de limpieza social en su mayor porcentaje respecto de niños, niñas y adolescentes pobres, presuntos autores de hechos criminales.

Las muertes y desapariciones de los adolescentes, en las que se encuentra involucrado algún dependiente de la fuerza, tienen un tratamiento diferenciado en forma perjudicial por la justicia, respecto a la celeridad en las diligencias tendientes al esclarecimiento de los hechos, lo que genera un marco de impunidad. El ocultamiento y falseamiento de pruebas, la "fabricación" tanto de un escenario para encubrir la muerte, así como de testimonios, son parte de un patrón de funcionamiento que viola terminantemente las leyes nacionales y los principios básicos en materia de protección del derecho a la vida. Por otra parte, estas fuerzas no sólo llevan a cabo acciones autodefinidas como "políticas de eliminación del delito", sino que además, en algunos casos, se amparan en la impunidad para participar del circuito delictivo obteniendo beneficios propios.

Según la información recabada, entre los casos más destacados:

Luciano Arruga, un adolescente de 16 años que desapareció el 31 de enero del 2009 en Lomas del Mirador, provincia de Buenos Aires, tras ser interceptado por la Policía. La justicia demoró 35 días en investigar el hecho después de que familiares y organismos de derechos humanos hicieron pública la denuncia. Hay testigos que afirman que lo vieron golpeado dentro del destacamento policial y pruebas que involucran a 8 agentes.

Jonathan Lezcano de 17 años y **Ezequiel Blanco** de 25 años. Ambos desaparecieron en julio del 2009 en el barrio de Lugano, Ciudad de Buenos Aires, y aparecieron muertos en septiembre. Jonathan como NN en el cementerio de la Chacarita y Ezequiel en la morgue judicial.

VIII – SITUACIÓN EN EL CUMPLIMIENTO DE DERECHOS DE NIÑAS Y NIÑOS CON DISCAPACIDAD

Resumen. Al comparar la población infantil con discapacidad estimada surge que la situación educativa de las personas con discapacidad (en adelante PCD) es bastante inferior a la de las personas sin discapacidad. Sólo entre el 20% y el 30% de los niños con discapacidad asisten a la escuela. Las prestaciones para rehabilitación y apoyos técnicos son escasas y muy desparejas, según la región del país de que se trate. En general son insuficientes los centros de Rehabilitación del Estado, y resultan ineficientes los que ofrecen los prestadores privados.

Estadísticas. Según datos obtenidos en el Censo 2001⁸⁴, la población total de la República Argentina es de 36.260.130 habitantes⁸⁵. La Encuesta Nacional Complementaria de Personas con Discapacidad (ENDI) publicada en 2004, dio como resultado que la población de personas con discapacidad es de 2.176.123, es decir el 7,1%. El 1,8% de los niños de 0 a 4 años de edad (50.854), y el 3,6% entre 5 y 14, (203.643) tienen discapacidad⁸⁶. El 20,6% de los hogares en los centros urbanos de 5000 habitantes o más tiene al menos un integrante con discapacidad.

Esta Encuesta presenta algunos problemas a la hora de informar sobre la situación de los niños u niñas con discapacidad, que cuestionan seriamente su utilidad:

1- Si bien hay datos sobre niños y niñas entre 0 y 14 años, es imposible desagregar los datos referidos a niños niñas y adolescentes mayores de 14, ya que la 3º categoría abarca desde los 15 a los 29 años.

2- la encuesta se realizó tomando muestras en los centros urbanos de 5000 habitantes o más, cuando se estima por observaciones de profesionales de la medicina, de la educación y de ONGs dedicadas al tema que el porcentaje de personas con discapacidad es mayor en la zonas rurales, y que además, las condiciones de vida de la población

⁸⁴ El censo 2000 se postergó hasta 2001 por dificultades económicas

⁸⁵ <http://www.indec.mecion.ar>

⁸⁶ Población total, población con discapacidad y prevalencia de la discapacidad según sexo por grupos de edad. Total del país. Años 2002-2003 (Ver Anexo 38)

(educación, salud, accesibilidad) son mucho más difíciles en estas áreas⁸⁷, e incluyó, además, pocos sitios de muestreo.⁸⁸.

Legislación. En general, la legislación en Argentina reconoce y protege formalmente la mayoría de los aspectos de los derechos de las personas con discapacidad. Sin embargo existe una falta generalizada de conocimiento sobre el marco jurídico que protege los derechos de las personas con discapacidad.⁸⁹ Además, la mayoría de las leyes no contempla sanciones por incumplimiento y algunas de ellas no se cumplen.⁹⁰ Las leyes no prevén formas de control de su cumplimiento, por lo cual las infracciones deben abordarse ante la presentación del caso individual. La mayoría tampoco prevé sanciones específicas para los infractores, si bien en algunos casos se recurren a normas del Código Penal para llenar este vacío legal.⁹¹ El incumplimiento de las leyes ha provocado la proliferación de recursos de amparo. La mayoría de los miembros de la sociedad civil considera que estos recursos o la presentación del caso particular en los medios de comunicación son las formas más eficaces de reclamar por las violaciones de derechos.⁹²

Educación. Si consideramos que el total de alumnos de la República Argentina en 2006 en Educación Inicial y Primaria era de 10.911.845, en todos los niveles de la educación obligatoria (y secundaria), y el número de alumnos inscriptos en Educación Especial es de 78.539, el porcentaje de alumnos matriculados en educación especial es de 0,72%. Esta cifra se encuentra muy por debajo del 3,6% de prevalencia de discapacidad para niños entre 5 y 14 años, determinada por la Encuesta ENDI 2003, lo que sugiere que muchos niños con discapacidad pueden estar excluidos del sistema educativo.

Si bien la ley nacional de educación (Nº 26.206) ofrece garantías para la integración de alumnos y alumnas con necesidades educativas especiales, todavía no se ha evaluado el efecto de esta ley en el avance de la educación inclusiva. Al ser Argentina un país federal, las provincias debieron redactar y promulgar sus propias leyes sobre Educación durante el año 2007. Esta ley no otorga a la discapacidad como causa de exclusión el mismo status que da a las razones de género, diversidad cultural, situación socioeconómica, etc, sino que sigue nombrándola aparte y omitiéndola en las enumeraciones correspondientes. Cabe señalar que la ley de Educación de la Provincia de Buenos Aires corrige este déficit de la Ley Nacional.

Dicha norma no prevé la accesibilidad a la comunicación y la información para las personas con discapacidad que afecta la visión, el habla o cualquier otro aspecto de la comunicación. No figuran tampoco las provisiones necesarias para aquellos que usan lengua de señas.

⁸⁷ Reuniones de discusión entre líderes con discapacidad, Ciudad de Buenos Aires, 12 de Abril de 2005, Bahía Blanca, 5 de Mayo de 2005 y Salta 25 de Abril de 2005

⁸⁸ Enrique Sarfati, presidente de Adardicha, vicepresidente de Disabled People Internacional Latinoamérica. Buenos Aires, 12 de Abril de 2002.

⁸⁹ Panel de discusión, citado en IDRM Informe Regional de las Americas, Chicago, 2004.

⁹⁰ A. Bustos Fierro; Soledad Figueroa, informó con aval de Alicia Olivera, a cargo de la Dirección de Derechos Humanos; Alberto Rantucho (miembro representante de ONGs de personas con discapacidad visual en el Consejo Provincial para las Personas con Capacidades Diferentes, Miembro de la comisión Municipal de Discapacidad de Bahía Blanca), entrevistado por la autora, Provincia de Buenos Aires; Conferencia sobre Legislación y Discapacidad (Asociación Montessori, La Plata, 16 de octubre de 2003). citado en IDRM Informe Regional de las Americas, Chicago, 2004.

⁹¹ Daniel Sarmiento, citado en IDRM Informe Regional de las Americas, Chicago, 2004.

⁹² Panel de discusión, citado en IDRM Informe Regional de las Americas, Chicago, 2004.

Según datos de la Dirección Nacional de Información y Evaluación de la calidad educativa, solo 4 provincias tienen educación secundaria especial disponible para alumnos con discapacidad.⁹³

Muchos niños con discapacidades múltiples, discapacidad intelectual severa o trastornos emocionales severos no son aceptados en las escuelas especiales, quedando así excluidos de todo tipo de educación⁹⁴. De hecho, no se cuenta con los recursos humanos capacitados ni con los tecnológicos necesarios para la educación de niños y niñas con discapacidades sensoriales y múltiples. Algunos niños que están matriculados en la escuela especial asisten un número mínimo de horas semanales (entre 1 y 2 horas). Los niños con discapacidad mental leve y discapacidades físicas acceden a un currículum semejante al común, mientras que los niños con discapacidades más complejas no reciben una educación de calidad equivalente a la del resto de los niños de su edad, ya sea por el currículum que se les ofrece o porque son egresados de la escuela a edad temprana⁹⁵.

En efecto, la ley 24.901 establece que los niños, jóvenes o adultos con discapacidad severa y profunda concurrirán a Centros de Día en lugar de establecimientos escolares⁹⁶.

En referencia a la educación de niños y adolescentes sordos, aún hay escuelas para sordos que no usan la lengua de señas y ponen en cambio mucho empeño en el oralismo. Las personas sordas reclaman que haya un reconocimiento de la lengua de señas como un derecho, y que se les permita recibir educación en su propio idioma, y no solamente en español⁹⁷. Por otro lado, no está contemplado que haya intérpretes de lengua de señas que asistan a los niños y adolescentes sordos en la escuela común. (Le lengua de señas argentina, usada por las personas sordas de Argentina solo es reconocida oficialmente en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires).

No existe en el ámbito de Educación un programa específico de detección de discapacidades a nivel nacional, función que finalmente queda a cargo de cada maestro. Argentina cuenta con normas que promueven la accesibilidad de los establecimientos escolares. Sin embargo, el último Censo Nacional de Instituciones Educativas realizado en 1998 y publicado en diciembre de 2004, que analiza la accesibilidad física de los edificios escolares de todo el país, solo el 10.86 % de los edificios tiene instalaciones de algún tipo para discapacitados motores (rampas, ascensores, elevadores de sillas y/o baños adaptados). El 70.5 % no las tiene, y se carece de información acerca del porcentaje restante. De ese 10.86%, solo el 44% tiene sanitarios adaptados⁹⁸.

⁹³ Dirección de Investigación y Evaluación de la Calidad Educativa, Ministerio de Educación, Relevamiento Anual 2006, <http://diniece.me.gov.ar>

⁹⁴ Colectivo de ONGs de Infancia y Adolescencia, 2003, Informe de Organizaciones no gubernamentales argentinas sobre la aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño, (2003), p. 49.

Testimonios de padres y docentes de escuelas especiales.

⁹⁵ Informe Regional de las Américas 2004, , IDRM, CIR,

<http://www.ideanet.org/content.cfm?id=5F55&memberMenuid=0>, Informe de Organizaciones no gubernamentales argentinas sobre la aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño.

⁹⁶ Resolución 428/99 del Ministerio de Salud y Acción Social, "Nomenclador de prestaciones básicas para personas con discapacidad" Ley 24901, apartado 2.1.3, <http://www.infoleg.mecon.gov.ar>

⁹⁷ Entrevista con Adrián Reynoso, Adrián Reynoso, Centro de Enseñanza de Lengua de Señas; La Plata.

Comunicación escrita, setiembre 2003

⁹⁸ Censo Nacional de Infraestructura Escolar (CENIE) <http://www.me.gov.ar/diniece/>

En la ciudad de Buenos Aires son accesibles por rampas el 39% de las escuelas, pero solo el 0,63% tienen baños adaptados⁹⁹. Sin embargo esta situación podría modificarse a través del *Programa 700 escuelas del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, que prevé la construcción de edificios escolares nuevos o la sustitución de los edificios escolares existentes*¹⁰⁰.

Salud y Rehabilitación. No existe un plan de detección temprana de discapacidades implementado por el Ministerio de Salud. Existe la pesquisa de algunas enfermedades: La Ley Nacional 23.413 y sus modificatorias, y la Ley Nacional 24.438 plantean la obligatoriedad del examen de detección de las enfermedades congénitas: Hipotiroidismo y Fenilcetonuria. Sin embargo estos análisis son realizados en el 74 % de las provincias. El 34 % del total de las provincias que efectúan pesquisa neonatal la aplican a un 50% ó menos de la población indicada.¹⁰¹ La rehabilitación y cuidados de la salud de las personas con discapacidad están a cargo del Ministerio de Salud y Acción Social, lo que se repite en las estructuras provinciales, según la organización federal del país¹⁰². La ley 24.901, en sus artículos 2 y 4, garantiza la cobertura total para todas las personas con discapacidad y hace responsable de cubrir las prestaciones a las obras sociales de aquellos que las tienen¹⁰³. Asimismo, la ley hace responsable al Estado, en el caso de aquellos ciudadanos que no tienen obra social. Hasta la actualidad sólo 17 de las 23 provincias argentinas y la Ciudad de Buenos Aires han adoptado la ley 24.901. En el resto de las provincias, la cobertura no está garantizada por ley.

El Programa Federal de Salud (PROFE) del Ministerio de Desarrollo Social provee fondos públicos para las personas en mayor grado de pobreza. En relación a las personas (incluyendo niños y niñas) con discapacidad, sólo se proporcionan los servicios considerados de extrema necesidad y se dejan de lado elementos importantes cuando se los califica de innecesarios.

En el caso de las personas con discapacidades múltiples las dificultades son aún mayores. Ni el sistema educativo ni las obras sociales reconocen las ayudas técnicas que estas personas necesitan. Ni la necesidad de intérprete o asistente para comunicarse. Las personas que tienen dificultades importantes para comunicarse son generalmente marginadas en los procesos educativos y en cualquier forma de participación social¹⁰⁴.

El Estado tiene pocos centros de rehabilitación para personas con discapacidad visual; hay sólo tres en la provincia de Buenos Aires y algunas provincias no tienen ninguno.

Con relación a la estimulación temprana, existen servicios coordinados entre prestadores de salud y educación. La detección se realiza en los centros de salud primaria y en otros centros de salud. Una vez detectada una discapacidad o deficiencia, se deriva al niño a los Centros de estimulación temprana donde hay equipos adecuados para la atención de los bebés y niños de entre 0 y tres años.

⁹⁹ Nélida Galloni Balmaceda (Arquitecta, Investigadora CIBAUT, Profesora de la Facultad de Arquitectura y Urbanismo UB. Integrante comisiones IRAM) **Accesibilidad Y Seguridad de Las Personas Con Discapacidad**, informe para el IDRM, Mayo 2005

¹⁰⁰ <http://www.me.gov.ar/infra/700escuelas/700escuelas.htm>

¹⁰¹ Ministerio de Salud de la república Argentina. <http://www.msal.gov.ar/htm/Site/promin/UCMISALUD/index.htm>

¹⁰² La competencia de las áreas de gobierno está establecida en la Ley N° 22.431, arts. 4 a 7, y en el Decreto reglamentario N° 498/83

¹⁰³ Ley 24901, Sistema de prestaciones básicas para la habilitación y rehabilitación integral a favor de las personas con discapacidad

¹⁰⁴ Testimonios de padres de niños con parálisis cerebral.

En relación a la detección temprana, no existe aún un plan nacional en marcha¹⁰⁵.

Las personas con discapacidad y sus familias que viven fuera de las principales zonas metropolitanas deben enfrentar graves problemas que se derivan de la falta de profesionales de la salud capacitados para atender a niños y niñas con discapacidades. Es frecuente que los niños con discapacidades múltiples, epilepsia y otras necesidades complejas no puedan ser atendidos en la guardia de un hospital o establecimiento privado debido a que los médicos no sepan manejar los problemas de base, aunque el motivo de la consulta sea un resfriado o un golpe trivial¹⁰⁶.

Institucionalización. Los niños y niñas con discapacidades son internados en instituciones cuando no pueden ser atendidos por sus padres o su familia ampliada. Existen varias grandes instituciones de este tipo, que reciben niños desde el nacimiento hasta el momento de la adultez, desde donde son enviados a grandes hospitales neuropsiquiátricos.

Un ejemplo lo ofrece el Hospital San Lucas, situado en la localidad de La Plata, provincia de Buenos Aires, y destinado a la atención de niños y niñas mayores de 4 años portadores de Discapacidad Mental, Motora, Sensoriales, Severos trastornos de personalidad, multi-impedidos. Según advierte un informe elaborado por personal profesional de esa institución el hospital “se encuentra ubicado en Lisandro Olmos **dentro del predio de las Unidades Carcelarias de dicha localidad, en un edificio que originalmente perteneció al Servicio Penitenciario de la Provincia**”, y agregan los especialistas que “Los niños ingresan bajo tutela de Jueces de Menores de todos los Departamentos Judiciales de la Provincia, por encontrarse en situación de riesgo moral y/o material.”¹⁰⁷

Vivienda. La falta de recursos económicos es uno de los mayores obstáculos así como las limitaciones en términos de accesibilidad. Las personas con discapacidad viven en diversas condiciones: con sus familias, solas o en instituciones. Según la Ley N° 24.901 las instituciones pueden ser: residencias, donde pueden vivir con relativa independencia; pequeños hogares, gestionados por adultos sin discapacidad; y hogares que son instituciones generalmente a cargo de organizaciones civiles sin fines de lucro o de la Iglesia Católica¹⁰⁸. En la práctica, los hogares colectivos son el tipo de vivienda más común mientras que no se identificaron residencias en funcionamiento.

Las personas con discapacidad intelectual, discapacidades múltiples o con discapacidades derivadas de enfermedades mentales tienen altas posibilidades de terminar viviendo en instituciones. En las grandes ciudades es muy frecuente la institucionalización en grandes hospitales o pequeños hogares. En cambio, en las ciudades chicas del interior del país, no hay hogares colectivos. Si una persona de estas zonas necesita vivienda, se la debe trasladar a Buenos Aires.

¹⁰⁵ http://www.msal.gov.ar/htm/Site/destacados_plan_nacer.asp#

¹⁰⁶ Entrevistas a padres de niños con discapacidad

¹⁰⁷ La Prevención Del Maltrato En Niños Con Discapacidad, “ Prevenir la Prevención”. Lic. Nora Andretto, Doc. Esp. Adriana Martí F.O. Nélida Rodríguez - A.S. Sandra Rosales -Lic. Analía Satti

<http://www.epamm.org/datos/La%20prevencion.doc>. (Ver Anexo)

¹⁰⁸ Aumentó un 47% la inversión del Ministerio de Salud para la atención de discapacitados. (Comunicado de prensa Ministerio de Salud, 15 de septiembre de 2003), http://www.msal.gov.ar/htm/site/noticias_a342.asp citado en IDRM Informe Regional de las Américas, Chicago, 2004

Transporte. Todos los medios de transporte público presentan barreras de acceso. Las líneas de subterráneo recién construidas en la Ciudad de Buenos Aires tienen un número ínfimo de estaciones de tren accesibles, por lo que el sistema en su conjunto resulta ser de uso limitado para las personas con discapacidad.¹⁰⁹ Los trenes son inaccesibles¹¹⁰ y si bien ha habido demandas judiciales individuales que han forzado a las empresas ferroviarias a hacer las estaciones accesibles, los trenes no se han adaptado todavía para los usuarios de sillas de ruedas¹¹¹.

En cuanto al transporte de colectivos se ha iniciado la reconversión de unidades en la Ciudad de Buenos Aires y en algunas ciudades grandes del interior. Se considera que alrededor del 12 % de las unidades en la ciudad de Buenos Aires son de piso bajo o semibajo, si bien el proceso de reconversión es lento y no cumple los plazos establecidos en la Ley 24.301. Un reciente fallo de la Cámara en lo Contencioso y Administrativo Federal confirmando una sentencia a partir de la cual la Secretaría de Transporte deberá exigirle a las empresas de colectivos que incorporen unidades adaptadas para las personas con movilidad reducida declara que se observa un cumplimiento muy escaso por parte de las concesionarias del transporte colectivo terrestre sometido al control nacional.

Educación, actividades culturales y recreativas (Artículos 28, 29, 31)

IX – EL SISTEMA EDUCATIVO ARGENTINO

Desafíos signados por la fragmentación y la desigualdad. La Ley de Educación Nacional N° 26.206, sancionada a fines del año 2006 establece que “*la educación es una prioridad nacional y se constituye en política de Estado*”. Las principales innovaciones que introduce la nueva legislación, que se constituyen en grandes desafíos para el Estado son: 1) La extensión de la obligatoriedad desde los 5 años hasta la conclusión de la Educación Secundaria; 2) La obligación del Estado Nacional, las Provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires de universalizar la cobertura de Nivel Inicial para los niños y niñas de 4 años de edad, y 3) que por lo menos el 30% de las escuelas tengan jornada extendida o completa para el año 2010. Por otro lado, la ley reconoce la necesidad de subsanar la *fragmentación y desigualdad del sistema educativo*¹¹². Los propósitos que se plantea el Estado argentino con respecto al derecho a la educación se deben alcanzar en un sistema caracterizado por una estructura piramidal, burocrática y desarticulada, que está integrada por instituciones educativas de gestión estatal, privada, social o cooperativa. A su vez, éstas dependen de diferentes niveles gubernamentales como el municipal, provincial o nacional.

En estas condiciones el sistema educativo fomenta el aumento de la disparidad entre las regiones/franjas poblacionales muy pobres y las que no lo son o lo son menos (UNESCO, 2007); sostiene la lentitud administrativa que dificulta la respuesta eficaz a realidades como las de las familias en situación de pobreza (41,1% de la población

¹⁰⁹ “De Villa Ortúzar al centro en 25 minutos, con la Línea B del subte”, Diario *Página 12*, 12 de septiembre de 2003, <http://www.pagina12web.com.ar/diario/sociedad/3-2385-2003-08-09.html> citado en IDRM Informe Regional de las Américas, Chicago, 2004

¹¹⁰ Leandro Despouy (Presidente de la Auditoría General de la Nación), (discurso en el Senado de la Nación, sobre la base de un Informe de dicha Auditoría, en ocasión de la conmemoración del Día de la Discapacidad, Ciudad de Buenos Aires, 3 de diciembre de 2003). citado en IDRM Informe Regional de las Américas, Chicago, 2004

¹¹¹ Abraham Felperin, citado en IDRM Informe Regional de las Américas, Chicago, 2004

¹¹² Ley 26.206.

urbana¹¹³), y la de los niños/as con necesidades educativas especiales o pertenecientes a minorías étnicas o culturales; y además mantiene la ineficacia de los planes de inclusión educativa implementados por el Estado, de los cuales no presenta datos de impacto organizados y accesibles¹¹⁴.

Financiamiento del sistema educativo: La Ley de financiamiento educativo y la ley de coparticipación Federal como responsables de la desigualdad.

La ley N° 26.075 de financiamiento educativo sancionada en diciembre del 2005, complementa a la Ley de Educación Nacional. Establece que el gobierno nacional, provincial y la Ciudad autónoma de Buenos Aires se comprometen a aumentar progresivamente la inversión en educación, ciencia y tecnología entre los años 2006 y 2010 hasta alcanzar una participación del 6% del PBI. Este compromiso está cumplido a nivel nacional, y a nivel provincial se logró casi por completo¹¹⁵. Sin embargo, aún resta modificar la Ley de Co-participación federal, que encarna un sistema por el cual el Gobierno Nacional, a cargo de la recaudación de más del 80% de los ingresos impositivos del país, distribuye los recursos entre las provincias con el fin de equilibrar las desigualdades regionales. Sin embargo, según el CIPPEC¹¹⁶ (2007) no existe evidencia que dé cuenta de que los fondos se distribuyan siguiendo criterios objetivos y equitativos generando una serie de consecuencias con impacto directo en el derecho a la educación de los niños/as tales como: 1) **Gran desigualdad en los recursos por habitante que recibe cada provincia** (el año 2000, Tierra del Fuego y Santa Cruz obtuvieron \$1500 por habitante mientras que la provincia de Buenos Aires recibió \$280); 2) **Lo que cada alumno recibe depende del lugar donde vive** (en el año 2005, Tierra del Fuego realizó una inversión anual por alumno de \$5.570 y Tucumán sólo \$1512 pesos); 3) **Las provincias más desfavorecidas por la coparticipación son las que más paros tienen** por conflictos salariales con los docentes; 4) **Las provincias aportan cerca de un 70% de la inversión total de presupuesto educativo mientras que el gobierno nacional aporta el 30% restante**. De lo aportado por las provincias se destina el 92% a salarios docentes¹¹⁷, lo cual les deja poco recurso flexible para diseñar políticas educativas locales.

Por otro lado, además hay que considerar que el aporte promedio de las familias a la inversión educativa para sostener a cada niño o niña en la escuela es superior al 27% y registra una tendencia en alza en Argentina¹¹⁸.

En síntesis, debido a que el presupuesto educativo está vinculado directamente con el crecimiento económico, las provincias más pobres tendrán mayores dificultades para alcanzar y sostener las metas que se establecen en la ley de financiamiento educativo. Este problema de distribución excede a la cartera de Educación y se relaciona directamente con el fondo de Coparticipación federal. La organización del sistema

¹¹³ El 41,1% de la población urbana argentina se encuentra bajo la línea de pobreza, y el 15% bajo la de indigencia. Entre ellos, el 58% de los niños/as menores de 17 años son pobres y 23,7% son indigentes. Sociedad argentina de pediatría/UNICEF (2006): Salud materno-infanto-juvenil en cifras. Bs. As. (Ver Anexo 36)

¹¹⁴ Ver Anexo 37.

¹¹⁵ Son cuatro las provincias que quedaron levemente por debajo de las metas establecidas: La Rioja, Salta, Corrientes y Neuquén y una, con un margen un poco mayor de incumplimiento, San Luis (Fuente: CIPPEC, Proyecto de Monitoreo de la Ley de Financiamiento Educativo en base a información suministrada por la Coordinación General de Estudios y Costos del Sistema Educativo, Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología y dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias, Ministerio de Economía y Producción)

¹¹⁶ Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento

¹¹⁷ Informe CIPPEC, Op. Cit. 4

¹¹⁸ FUENTES: Informe EPT 2008 para América Latina y el Caribe. (pág. 10) UNESCO 2008.

educativo argentino reproduce y agudiza las desigualdades a favor de los sectores más ricos.

Desigualdad de oportunidades. Brecha entre los más ricos y los más pobres en la cobertura y retención del Sistema Educativo Argentino.

Las situaciones de desigualdad, inequidad y pobreza son los mayores problemas que atraviesan todos los niveles del sistema educativo, incidiendo negativamente en cuestiones tales como la accesibilidad, la permanencia, la promoción y acreditación, la calidad educativa, las posibilidades de aprendizaje y el cumplimiento de la cantidad mínima de días de clase requeridos. A ello se suman problemas de infraestructura.

Nivel inicial. Según datos oficiales¹¹⁹, aunque en la última década la matrícula de nivel inicial creció casi un 20%, verificándose el mayor crecimiento en sala de 4 años con el 58%, el crecimiento en la oferta educativa de gestión estatal sólo fue del 12%.

Con respecto al nivel de escolarización, en el año 2005 sólo el 30% de los niños/as de 3 años y sólo el 60% de los niños/as de 4 años recibían educación inicial. La desigualdad en el acceso en este nivel se evidencia en que los niños/as de los sectores más ricos tienen 20% más de escolarización que los niños/as de la población más pobre.

Asimismo, es necesario destacar que los datos oficiales no discriminan el porcentaje de niños/as entre 3 y 5 años que asisten a instituciones del tipo CDI – CAI¹²⁰. Estas organizaciones comunitarias, si bien brindan servicios de educación inicial a poblaciones a las que no atiende el Estado, cuentan con escasos recursos y ponen en evidencia la desigualdad de acceso a una educación inicial de calidad entre los niños/as de los sectores más pobres y los más ricos.

Nivel primario. Aunque la cobertura del nivel primario es históricamente alta¹²¹, los problemas más preocupantes son la repitencia, la sobreedad y la no-retención escolar. Existen grandes brechas de calidad educativa entre las escuelas de gestión estatal y privada. Estas realidades expresan la desigualdad entre los niños/as de los sectores más ricos y los más pobres.

Con respecto al **problema de la repitencia**, los programas estatales destinados a revertirla han tenido un bajo impacto ya que el porcentaje total del país para EBG 1 y 2 no ha disminuido del 6%¹²². La repitencia señala la desigualdad educativa entre los niños/as argentinos, ya que disminuye en las instituciones educativas privadas (concentradas en las provincias y sectores más ricos) y aumenta en las provincias más

¹¹⁹ Boletín / DINIECE (2007): **Temas de educación, el Nivel Inicial en la última década: desafíos para la universalización.** Año 2 / Nº 2 / Mayo-Junio 2007. DINIECE (Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa). Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología. Presidencia de la Nación.

¹²⁰ Centro de Desarrollo Infantil – Centro de Atención Infantil. Los CDI (Centro de desarrollo infantil) y CAI (Centro de atención infantil) son organizaciones comunitarios, reciben escasos aportes económicos del Estado para financiar su función educativa. Las educadoras suelen ser las madres de los propios alumnos/as, trabajan mayoritariamente ad honorem o reciben una paga muy escasa. Por otro lado, la calidad de la educación que imparten queda librada a su posibilidad de capacitarse y de obtener financiamiento para la compra de materiales didácticos (generalmente a través de CARITAS y otras Organizaciones de la Sociedad Civil).

¹²¹ Fuentes: UNESCO, 2007: **Panorama Regional de América Latina y El Caribe. Education for all Global Monitoring Report.** Disponible en: www.efareport.unesco.org. Cabe señalar que no hay datos oficiales publicados sobre la cobertura del Nivel Primario elaborados según la comparación de la cantidad de niños / as matriculados con la población total estimada de niños / as del rango de edad teórica para el nivel.

¹²² DINIECE. Red Federal de información educativa.

pobres¹²³. En el año 2004 en la Ciudad de Buenos Aires, donde el 40% de las escuelas son de gestión privada, hubo un 2.38% de repitencia, mientras que en la Provincia de Misiones, el índice se registró en el 9.41%.

En el nivel de EGB 1, el problema de la repitencia se agudiza principalmente en el 1º año y es sumamente alarmante en las provincias más pobres como Santiago del Estero, donde en 2004 ascendió al 19,42%¹²⁴. El elevado porcentaje de repitencia en primer grado de primaria da cuenta de que las políticas educativas no logran revertir los microprocesos cotidianos que construyen exclusión, sobre todo en las escuelas que atienden y reciben a la población infantil más empobrecida.

Con respecto al nivel de EGB 3, la tasa de repitencia aumenta considerablemente con respecto a EGB 1 y 2. Incluso, en algunas provincias como Santa Cruz, Río Negro o La Pampa, el índice duplica la tasa de repitencia que registran para EGB 1 y 2, llegando hasta al 50% de los alumnos y alumnas (Tabla comparativa en Anexo 39).

En relación con **el problema de la sobreedad**, para el caso de EGB 1 y 2 el porcentaje de alumnos/as en algunas provincias como Corrientes se mantiene estable (entre 29.3%-39% para el periodo 2001-2003), mientras que en otras como Misiones aumentó considerablemente pasando del 29.3% en el año 2001 al 42,6% en el año 2003, dando cuenta del bajo impacto de los programas destinados a revertir esta situación.

En el nivel de EBG 3, se profundiza el problema de sobreedad con respecto a EGB 1 y 2 y aumentan las diferencias interregionales, presentándose las cifras más altas en las provincias más pobres¹²⁵. De esta forma, mientras que Ciudad de Buenos Aires en el año 2003 registró un nivel de sobreedad en EGB 1 y 2 del 11.1% y en EGB 3 del 25%, en Misiones ascendió al 42.6% y al 45.5% respectivamente.

Repitencia y sobreedad son dos factores directamente relacionados con el **abandono escolar**¹²⁶. Estas cifras muestran que las posibilidades de terminar la educación básica disminuyen para los niños/as que viven en las provincias o sectores más pobres del país.

Nivel Secundario. En este nivel los principales problemas del sistema educativo argentino tienen que ver con las posibilidades de acceso, la sobreedad y el abandono escolar. Estas problemáticas también están asociadas a desigualdades regionales entre provincias o sectores sociales.

Con respecto al **abandono escolar**, la mayoría de la población no logra concluir la enseñanza media (Ver Anexo 42). Se registra un notable **decrecimiento de la matrícula** ya que en el año 2006 se matricularon en este nivel 11.629 alumnos/as menos que en el 2000 (aproximadamente 2000 alumnos/as menos por año). Asociado a este problema, también se registra la disminución progresiva de la cantidad de jóvenes que obtienen su acreditación porque abandonan en el último tramo de su formación. Según datos de DINIECE en el año 2006 hubo **45.974 egresados menos que en 2002**.

¹²³ Fuente: DINIECE. Red Federal de información educativa. Para una comparación gráfica. (Ver Anexo 39)

¹²⁴ Ver datos de repitencia según Provincias publicados por DINIECE para año 2004, y tasa de repitencia para provincia de Buenos Aires 2004-2006 en Anexo 39. Cabe destacar que estos son los datos oficiales más actualizados disponibles. Ver http://dniece.me.gov.ar/index.php?option=com_content&task=category§ionid=2&id=11&Itemid=25

¹²⁵ Fuente: DINIECE. Red Federal de información educativa. Ver barras comparativas por ciclo y provincia en Anexo 40.

¹²⁶ Ver MAPA DINIECE SOBRE ANÁLISIS DE INDICADORES en Anexo 41.

En los sectores más pobres, no terminan su educación secundaria *8 de cada 10 jóvenes* (ver Anexo 42). Potencia este problema el defasaje por sobreedad, ya que sólo la mitad de los jóvenes que cursan el ciclo polimodal lo hace en la edad cronológica “correspondiente” (Ver Anexo 40).

Estos datos muestran que los adolescentes entre 13 y 17 años de Argentina tienen menos posibilidades de continuar con sus estudios secundarios, y de aquellos que los continúan sólo un poco más de un tercio los finalizan logrando la acreditación. Es evidente que los programas estatales dirigidos a revertir estas tendencias no son eficaces.

Desigualdad social y económica: impacto en la efectividad y la calidad de la educación de los niños y niñas.

Como se viene desarrollando, la desigualdad en el acceso, las condiciones, la retención escolar y la calidad educativa disponibles para los niños y niñas que viven en distintas regiones o provincias del país es la variable que agudiza los problemas que presenta el sistema educativo argentino. Esto se evidencia en por lo menos tres aspectos fundamentales:

1) Cantidad de días efectivos de clase: aunque la Ley 25.864 del año 2003 exige un mínimo de 180 días de clase, en el año 2006 debido a conflictos salariales con los gremios docentes, 6 provincias no alcanzaron a cumplir esa meta, y en el año 2007 la cifra aumentó a 14 provincias¹²⁷. A estas cifras deben sumarse los paros de auxiliares (porteros, cocineros, personal de limpieza, etc.) en las escuelas de gestión estatal, y las suspensiones de clase por falta de agua, gas, luz, mobiliario inadecuado o insuficiente, falta de aulas, etc. Las provincias que tienen más dificultades para alcanzar la meta coinciden con las más desfavorecidas en el Régimen de Coparticipación Federal.

2) Problemas en y falta de Infraestructura: En la provincia de Bs. As. en el año 2008, 1.375 escuelas tenían problemas edilicios y 400 corrían serio riesgo de no iniciar el ciclo lectivo¹²⁸. Según un informe de la Auditoría General de la Nación (2006)¹²⁹ existen debilidades en la organización de la infraestructura escolar como la falta de planificación específica y el incumplimiento de los porcentajes de distribución de los recursos a ser transferidos, la imposibilidad de realizar una evaluación exacta de dicha distribución, y la falta de un mapa nacional de infraestructura y equipamiento. Como consecuencia de estas dificultades de organización, en los últimos tres años sólo se ejecutó el 50% de los recursos destinados a obras de infraestructura escolar¹³⁰, y se suspendieron días de clase por problemas de infraestructura en las escuelas como la falta de agua, luz, gas, etc. Asimismo, en algunas regiones del país la población en edad escolar supera las capacidades de matrícula de las escuelas, es decir, hay más niños/as que instituciones. Como consecuencia, ellos/as asisten a clases en condiciones de hacinamiento (más de 40 niños por aula), no tienen aulas suficientes; y algunos niños/as no obtienen su matrícula quedando sin escolarizar.

¹²⁷ Santa Cruz, Neuquén y Salta, con más de 30 días de paro según un artículo publicado en Diario *La Nación*. 01/10/07. Neuquén y Salta con más de 50 días menos de clase para cumplir los 180 días según un artículo publicado en Diario *Página/12* el 15/02/08

¹²⁸ Artículo en *Tribuna Docente* N° 82. 17/01/08.

¹²⁹ Informe de la Auditoría General de la Nación. Programa 37 – Infraestructura y equipamiento. Dirección de Infraestructura. 2006.

¹³⁰ Noticias del CIPPEC.

3) Calidad educativa: es evidente y alarmante el retroceso de la calidad educativa en Argentina (OCDE, 2007). El 58% de los jóvenes tienen dificultades de lectura y no saben utilizarla como herramienta para el aprendizaje. También se registra una caída de los porcentajes de respuestas correctas en lengua entre el año 2000 y 2003, y una baja en la calidad de enseñanza entre el 3º y el 9º grado¹³¹. Estos datos reflejan que Argentina se encuentra en situación de involución educativa profunda y generalizada.

Derecho a la educación de los niños y niñas de la Provincia de Tucumán. Un ejemplo de la desigualdad educativa.

La provincia de Tucumán es un ejemplo de la vulneración del derecho a la educación de los niños y niñas, en tanto no garantiza su gratuidad, y por ende tampoco la igualdad de acceso.

Si bien la CDN establece que es una obligación del Estado garantizar la enseñanza gratuita e implementar todas las medidas necesarias para reducir las tasas de abandono escolar, las escuelas públicas de gestión estatal en la Provincia de Tucumán cobran a todas las familias, por cada uno de sus hijos/as, distintos “servicios” que son obligación del Estado. Uno de ellos es un bono obligatorio en concepto de cooperadora, que oscila entre los \$8 y los \$15 mensuales. Otro es el cobro por la materia de educación física, con un valor de \$20. El último es el cobro del seguro escolar cuyo valor asciende a \$11 anuales para el ciclo lectivo 2009 según resolución N° 5594 del 05/12/08 en conformidad con las facultades que confiere la ley N° 5156, pero que se viene cobrando anualmente a todos y cada uno de los niños/as que asisten a escuelas estatales¹³². Si bien las cooperadoras son entidades reconocidas para la gestión y recaudación de recursos, el aporte económico de las familias de ninguna forma debe ser obligatorio ni constituirse en el medio para acceder o permanecer en la escuela. Por otro lado, al cobrar a las familias por la materia de educación física, la provincia de Tucumán incumple lo previsto tanto por el art. 28 de la CDN como por la ley de educación nacional N° 26.206 que estipula que el Estado tiene la obligación de brindar y garantizar una educación integral a todos los niños, niñas y jóvenes. Por último, con respecto al seguro escolar, en el caso de la provincia de Tucumán según datos oficiales (INDEC 2007) existen 1171 establecimientos escolares de gestión estatal a los que concurren 414.512 niños/as. Por cada uno de ellos, el estado provincial recaudó entre \$8 y \$11 anualmente, haciendo responsable de gran parte del financiamiento del sistema educativo a las familias. De esta forma, los niños, niñas y jóvenes de la provincia tienen vulnerado su derecho a una educación gratuita.

Las prácticas educativas de la provincia de Tucumán vulneran también el derecho al respeto por la propia religión (art. 14 de la CDN). A pesar de existir 62 cultos no católicos reconocidos en la provincia, en todas las escuelas de gestión estatal los niños/as tienen dos horas semanales de religión católica y comienzan el día rezando.

Es necesario destacar que Tucumán tampoco ha realizado la adecuación de su legislación a los principios estipulados por la CDN ni a la Ley Nacional 26.061, sosteniendo prácticas de patronato y de vulneración de los derechos de los niños/as en otros órdenes.

¹³¹ Operativo Nacional de Evaluación 2003. DINIECE, Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología.

¹³² Ver copias de facturas en Anexo 6. Visitar www.ipsst.gov.ar/prensa/noticias_1.php?recordID=2

Protección contra todas las formas de explotación y abuso sexual (artículo 34)

X. LA EXTREMA VIOLENCIA DE LA ESCI

Con respecto a información cuantitativa sobre los diferentes tipos de violencia que se ejerce sobre los/las niños, niñas y adolescentes no se dispone de datos oficiales. El mismo estado argentino reconoce la falta de datos en su informe 2008 ante este Comité y dice: “*Esta es una de las recomendaciones que presenta mayores dificultades a la hora de su implementación dada la dispersión del sistema de estadísticas en muchas provincias de nuestro país.*”¹³³

Entre los casos de violencia extrema encontramos la Explotación sexual comercial infantil (ESCI), donde la presencia de adolescentes en situación de explotación en las calles de las ciudades de Argentina es un fenómeno creciente y de comprobación cotidiana. Si bien la pobreza hace que las vulneraciones a los derechos sean mayores, no hay que dejar de lado “la demanda” de adultos que, como prostituyentes, compran y explotan a niños y niñas, los reclutan, y forman parte de las organizaciones que protegen estos ilícitos.

La trata de personas es una modalidad delictiva que está asociada a la prostitución y a la ESCI que actúa en redes y mafias operando fundamentalmente en el centro, norte y sur del país, y en la mayoría de los casos está acompañada o complementada de otros delitos, como la privación ilegítima de la libertad, el abuso sexual, golpes y torturas.

Se estima que 20 redes operan en el país y que entre proxenetas se venden y alquilan mujeres y chicas por valores que pueden variar desde los 200 pesos a los 5.000. Algunas fuentes hablan de 400 casos registrados en los últimos tres años y se cree que el negocio mueve unos 100 millones de dólares anuales en la Argentina.

El Defensor del Pueblo de la Nación denunció en un informe que el 90% de las víctimas de trata son mujeres y niñas. “*Los factores que inciden o empujan a las víctimas hacia las redes de explotación son: situación económica desfavorable, contextos estructurales hostiles, historias de violencia familiar, pertenencia a familias numerosas, desocupadas, o con trabajos con altos grados de explotación y mínimos ingresos, entre otros*”.

La pobreza es sin duda un eje medular, pero enfatizar sólo en ella y dejar de lado “la demanda”, es desconocer que hay adultos que, como clientes, compran y prostituyen niños, los reclutan, y otros que forman parte de las organizaciones que protegen estos ilícitos.

Cabe señalar que cada uno de los actores que intervienen en la trata de personas –los prostituidores y los proxenetas, todos los que lucran y apoyan de alguna manera los circuitos de explotación, incluyendo a los clientes- tienen una responsabilidad que no

¹³³ Informe del estado Argentino al Comité DD NN de la ONU 2008

se puede dejar de mencionar.”¹³⁴ Según algunos casos conocidos recientemente a través de chicas que han conseguido escapar de estas situaciones, las víctimas pueden pasar años sometidas por sus tratantes, bajo la amenaza y la extorsión permanente para que callen y actúen funcionalmente a ellos.

Se han detectado casos de trata en Córdoba, Santa Fe, Tucumán, Entre Ríos, Misiones, Santa Cruz y Mar del Plata. Los mismos se pudieron conocer porque la víctima escapó, o por padres que arriesgaron sus vidas, se infiltraron y rescataron a sus hijos. Y hay aún desaparecidos, secuestrados, ocultos y sometidos por las redes que lucran con este delito.

A pesar de que la explotación sexual infantil ha aumentado sus niveles de visibilidad social en los últimos años y que las demandas de asistencia han aumentado, las respuestas y propuestas no han acompañado la magnitud del problema ni su complejidad. En abril de 2008 entró en vigencia una nueva Ley Nacional de “Prevención y sanción de la trata de personas y asistencia a sus víctimas”. Dicha norma tipifica a la trata como un delito federal pero resulta de un estrecho alcance al no considerarla un delito para las víctimas mayores de 18 años cuando éstas prestaron su consentimiento, ignorando así que el mismo es objeto de presión, engaños y manipulaciones por parte de estas redes, que además suelen captar a las víctimas cuando son menores de edad. Poco después de la sanción de esta ley entró en funcionamiento un nuevo organismo que se sumó a otros preexistentes. Esta nueva Oficina de Rescate y Acompañamiento de Personas Damnificadas del Delito de Trata, quedó a cargo de jefatura de Gabinete del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación.

Los programas diseñados para el abordaje específico de esta problemática desde el Estado evidencian falta de articulación y coordinación en el abordaje del problema. A pesar de los anuncios sobre la realización de procedimientos y liberación de mujeres, niñas y adolescentes de las redes, no se verifica la debida atención a las víctimas ni la finalización de juicios con condenados por estos delitos.

Las organizaciones de la sociedad civil han comprobado en las distintas intervenciones en casos concretos, directa o indirectamente, que los mecanismos y procedimientos socio/legales continúan siendo fragmentados, no analizando la cadena causal que constituye la complejidad del delito; produciéndose condena sólo a algunos proxenetas, favoreciendo la impunidad de prostituyentes, en muchos casos notables y poderosos, y siempre quedando oculto el funcionamiento de las redes de trata.

Es imprescindible que los servicios de atención a víctimas de ESCI se amplíen para llegar a todo el territorio nacional y articulen su accionar. También es fundamental implementar las garantías a las víctimas, previstas en la legislación procesal penal y

¹³⁴ Defensor del Pueblo de la Nación. Investigación sobre trata y tráfico de mujeres con fines de explotación sexual en la República Argentina. Informes de actuaciones. Temas relevantes. Septiembre de 2007

difundir su existencia entre la población¹³⁵. Como también que se logre la persecución del delito, se resuelvan los casos y se logre justicia

¹³⁵ ECPAT(2006) Informe global de monitoreo de las acciones en contra de la explotación sexual comercial de niño/as y adolescentes