



Protección social para la infancia y la adolescencia en la Argentina

**Retos críticos para
un sistema integral**

**Fabián Repetto
Virginia Tedeschi**



NACIONES UNIDAS

CEPAL

unicef 

POLÍTICAS SOCIALES

Protección social para la infancia y la adolescencia en la Argentina

Retos críticos para un sistema integral

Fabián Repetto y Virginia Tedeschi



NACIONES UNIDAS



Este documento fue preparado por Fabián Repetto, consultor de la División de Desarrollo Social de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), y Virginia Tedeschi, abogada de la Universidad de Buenos Aires. El documento se presenta en el marco del Proyecto CEPAL-UNICEF (UNI/12/001), bajo la coordinación de María Nieves Rico, Oficial de Asuntos Sociales de la CEPAL.

Los autores agradecen especialmente a Laura Pautassi, María Nieves Rico, Cecilia Rossel y Sebastian Waisgrais por sus valiosos comentarios y sugerencias a la versión preliminar de este documento.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad de los autores y pueden no coincidir con las de la organización.

Publicación de las Naciones Unidas

ISSN 1564-4162

LC/L.3698

Copyright © Naciones Unidas, septiembre de 2013. Todos los derechos reservados

Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Solo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

Índice

Introducción	5
I. El difícil camino hacia un sistema de protección social para infancia y adolescencia en la Argentina	9
A. Los servicios universales: su impacto en niños, niñas y adolescentes	11
1. Educación.....	11
2. Salud	16
B. Transferencias monetarias: un componente clave de la matriz de protección social para infancia y adolescencia.....	19
1. Subsidios y asignaciones por hijos.....	19
2. Transferencias monetarias con condicionalidades relacionadas a la niñez y a la gestación.....	20
C. Evolución del gasto social en infancia y adolescencia.....	23
D. Sistema de Protección Social para infancia y adolescencia	25
1. Cambio sustantivo: de la doctrina de la situación irregular al paradigma de la protección integral.....	26
2. Políticas y programas de promoción de derechos	27
3. Protección especial.....	32
E. Atención del cuidado a la primera infancia.....	34
1. Educación Inicial.....	35
2. Mercado laboral y cuidado: conciliación entre trabajo y responsabilidades familiares	36
3. Servicios específicos de cuidado.....	39
II. Institucionalidad en materia de infancia y adolescencia	41
A. Los principales actores del Sistema	42
B. El problemático asunto de la coordinación inter-institucional: ámbitos, planes, programas.....	46

C. La importancia de la producción de conocimiento: el rol de los sistemas de información	49
III. Conclusiones	55
Bibliografía	59
Anexos	63
Anexo 1	64
Anexo 2	65
Serie Políticas Sociales: números publicados	67
Índice de cuadros	
CUADRO 1 ESTRATEGIA NACIONAL EDUCATIVA. 2012	14
CUADRO 2 PRESTACIONES INFANTILES INCLUIDAS ORIGINALMENTE EN EL PLAN NACER.....	17
CUADRO 3 PRESTACIONES PARA EMBARAZADAS INCLUIDAS ORIGINALMENTE EN EL PLAN NACER.....	18
CUADRO 4 COBERTURA Y BENEFICIARIOS DE LOS PROGRAMAS DE TRANSFERENCIA DE INGRESOS PARA NNYA	21
CUADRO 5 BENEFICIARIOS CUBIERTOS Y MONTO TRANSFERIDO AUH POR PROVINCIA (FEBRERO 2011).	21
CUADRO 6 SISTEMA DE PROTECCIÓN DE DERECHOS. ORGANISMOS ADMINISTRATIVOS LOCALES 2011	44
CUADRO 7 COMPARACIÓN DE RESULTADOS DE ENCUESTA DE ACTIVIDADES DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES DE 2004 CON MÓDULO DE ACTIVIDADES DE NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES DE 2012	52
CUADRO A.1 MATRIZ DE PROTECCION SOCIAL PARA LA INFANCIA Y LA ADOLESCENCIA	65
Índice de gráficos	
GRÁFICO 1 CUMPLIMIENTO DE LAS METAS DE FINANCIAMIENTO EDUCATIVO. 2006 A 2010.....	12
GRÁFICO 2 MATRÍCULA POR MODALIDADES BÁSICAS. PERÍODO 2004-2010	15
GRÁFICO 3 VARIACIÓN DE LA MATRÍCULA 2005-2010	16
GRÁFICO 4 INCREMENTO DE LA MATRÍCULA POR SEGMENTO ETÁREO. PERÍODO 2009-2010	16
GRÁFICO 5 EVOLUCIÓN TASA DE MORTALIDAD INFANTIL, NEONATAL Y POSTNEONATAL	18
GRÁFICO 6 EVOLUCIÓN DE LA TASA DE POBREZA (2004-2011) CON AUH	22
GRÁFICO 7 EVOLUCIÓN DE LA TASA DE INDIGENCIA (2004-2011) CON AUH	22
GRÁFICO 8 COBERTURA DE LA PROTECCIÓN SOCIAL A NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES EN ARGENTINA.....	23
GRÁFICO 9 GASTO PÚBLICO SOCIAL CONSOLIDADO (NACIÓN-PROVINCIAS) DIRIGIDO A LA NIÑEZ, 2001-2009	25
GRÁFICO 10 GASTO PÚBLICO SOCIAL CONSOLIDADO (NACIÓN-PROVINCIAS) DIRIGIDO A LA NIÑEZ SEGÚN CATEGORÍA DE GASTO Y NIVEL DE GOBIERNO, 2009.....	25
GRÁFICO 11 COBERTURA SERVICIOS DE CUIDADO INFANTIL	39
GRÁFICO 12 ADECUACIÓN NORMATIVA DE LAS PROVINCIAS A LA LEY 26.061 DE PROTECCIÓN INTEGRAL.....	43

Introducción

Analizar el sistema de protección social para la infancia y la adolescencia en la Argentina implica considerar dos factores importantes de transformación en los últimos años. Por un lado, el fortalecimiento del papel del Estado en el desarrollo de las políticas públicas en general y de las de protección social en particular. Aquí se entenderá por sistema de protección social a la articulación de aquellas intervenciones de los diferentes sectores de la política social (y niveles de gobierno) asociadas más directamente a la protección social, entendida ésta en términos de transferencias de ingresos y acceso a servicios sociales (educación, salud, cuidado, entre otros). Asimismo, incorpora en sus acepciones teóricas más relevantes, lo relacionado con las regulaciones laborales. En este sentido, la población prioritaria en la conformación de un sistema de protección social lo constituyen los grupos vulnerables y los trabajadores, En Argentina el concepto de protección social ha comenzado a ser rediscutido en años recientes, y no se encuentra aún reflejado en la nomenclatura administrativa y del gasto social.

Por el otro, y como expresión cabal de lo anterior en lo referido a una población específica, el avance en el orden normativo desde el año 2005, momento en que se aprueba la Ley N° 26.061 de Protección Integral de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes que modifica el accionar de todos los organismos e instituciones en relación a los niños, niñas y adolescentes.

Esta medida abrió paso a un nuevo paradigma asociado a la protección integral que emana de la Convención Internacional de los Derechos del Niño (CDN), en tanto se avanza en la instauración de un nuevo Sistema de Protección de Derechos para niñas, niños y adolescentes (en adelante infancia y adolescencia), el cual habrá de impactar en la matriz de protección social nacional y en la de las distintas jurisdicciones subnacionales y locales, en tanto obliga a todos los organismos e instituciones a la promoción, protección y restitución de derechos de infancia y adolescencia.

Se da cumplimiento así a compromisos internacionales en esta materia¹, dando forma al *paradigma de la protección integral*². Por otra parte, contemporánea y posteriormente a la citada norma,

¹ A partir de la Convención Internacional de los Derechos del Niño (1989), ratificada por Ley 23.849 (1990) que adquiere rango constitucional (CN 1994) y la sanción de la Ley 26.061 y sus decretos reglamentarios, se genera una conciencia jurídica y social que moviliza el cambio de paradigma.

se dictan una serie de leyes que dieron sustancia al incipiente Sistema de Protección Integral mediante el reconocimiento del interés superior del niño en el acceso y ejercicio de todos sus derechos³.

Ahora bien, para que este incipiente sistema vinculado a infancia y adolescencia expanda su potencial, se requiere una plena sinergia con los otros (sub) sistemas de la protección social tal como fue recién conceptualizada. Asimismo, es evidente además la necesidad de avanzar en una concertación de acciones entre el Estado nacional, las Provincias, los Municipios y las organizaciones sociales vinculadas a la atención a la niñez. Esto, en tanto la estructura del Sistema de Protección de los Derechos del Niño reconoce tres instancias integradas pero diferenciadas entre sí (JGM-UNICEF; 2012).

En la base del mismo se encuentra un conjunto de *Políticas Públicas Básicas y Universales* definidas como necesarias para el pleno desarrollo de la infancia y la adolescencia: educación, salud, desarrollo social, cultura, recreación, participación. Asimismo, se plantea la garantía estatal para el pleno acceso a estas políticas, la gratuidad, la prioridad en la atención y la permanencia en ellas a lo largo de todo su crecimiento.

Como segunda instancia se define un conjunto de políticas específicas, que conforman las *Medidas de Protección de Derechos*⁴, dirigidas a restituir los derechos vulnerados y la reparación de las consecuencias por acción u omisión del estado, la sociedad o la familia o bien por la propia conducta del niño/a.

La última instancia del Sistema son las *Medidas Especiales y Excepcionales*⁵; aquellas que deben adoptarse cuando se encuentran agotadas todas las posibilidades de implementar medidas de protección integral y por razones vinculadas al interés superior del niño, debe separarse temporal o permanentemente al niño, niña o adolescente de su grupo familiar primario o de convivencia.

Para articular estas instancias como parte del sistema de protección integral de derechos de infancia y adolescencia, el mismo deberá involucrar de manera transversal, para su real conformación y desarrollo, a múltiples sectores y niveles de gobierno, para avanzar en términos de educación, salud, apoyo económico a hogares vulnerables, políticas de atención del cuidado, medidas de protección, medidas excepcionales, situaciones específicas de vulnerabilidad, entre las más relevantes. Integralidad constituye entonces el desafío fundamental, no sólo desde el lado de lo que hace el Estado, sino respecto a la concepción que el mismo tiene de las problemáticas, y de sus interrelaciones causales, que afectan a la infancia y adolescencia (Ver Anexo I).

Martínez Nogueira (2007) ha hecho importantes aportes para encuadrar analíticamente la integralidad de las políticas públicas. Esta responde a la aspiración de que prestaciones y servicios que la conforman estén centradas en las diversas necesidades y derechos vulnerados de personas, familias o comunidades. Para ello, la integralidad requiere poner el acento en la entrega de las acciones del Estado de un modo muy atento a lo específico y situacional.

² El *paradigma de la protección integral*, que plantea la CDN se basa en las siguientes premisas: definición de la categoría infancia, sin discriminación por la situación socio-económica; intervención judicial asegurando el derecho a ser oído, la participación de un abogado defensor y otorgándole facultades al Ministerio Público; análisis de cada situación para abordar de manera adecuada las situaciones de riesgo; principio básico de igualdad ante la ley asegurado jurídicamente; la eliminación de las internaciones no vinculadas a la comisión de delitos debidamente comprobados; uso excepcional de la intervención en los casos de jóvenes en conflicto con la ley penal; y la consideración de los niños, niñas y adolescentes, como sujetos plenos de derechos.

³ En los últimos años se han dictado una serie de leyes que han tenido una significativa repercusión en la protección efectiva de los derechos de la niñez, la adolescencia y sus familias, tales como: Ley N° 26.061/05 de Protección Integral; Ley N° 26.075/05 de Financiamiento Educativo; Ley N° 26.150/ de Educación Sexual Integral; Ley N° 26.206/06 de Educación Nacional; Ley N° 26.233/0 de Centros de Desarrollo Infantil; Ley N° 26.390/08 de Prohibición del Trabajo Infantil y Protección del Trabajo Adolescente; Ley N° 26.413/08 de Registro Civil, inscripción subsidiaria; Ley N° 26.449/09 de equiparación de edad para contraer matrimonio; Ley N° 26.579/09 de mayoría de edad a los 18 años, Ley N° 26.727/11 de Trabajo Agrario, Ley N° 26.774/12 de Derecho al voto a partir de los 16 años, Decretos N° 90/09, N° 92/10, N° 278/11 de amnistía administrativa para inscripción de nacimientos, Decreto N° 1602/09 Asignación Universal por Hijo; Decreto N° 446/11 Asignación por embarazo; Decreto N° 2044/09 Registro de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia. Actualmente se encuentra en pleno debate en el Congreso de la Nación la reforma del Código Civil y Comercial de la Nación.

⁴ La protección integral abarca medidas dirigidas a la infancia y la adolescencia o al grupo familiar, tales como el otorgamiento de una ayuda económica, la inclusión en una institución educativa, el cumplimiento de un tratamiento médico o la permanencia en un programa de fortalecimiento de la familia.

⁵ Estas medidas son limitadas en el tiempo y sólo se pueden prolongar mientras persistan las causas que les dieron origen.

La integralidad, en síntesis, procura darle a las políticas sociales una mayor coherencia e impacto, a través de la convergencia de las mismas, privilegiando la perspectiva del receptor y atendiendo de modo específico a las características de la población a las cuales van dirigidas esas intervenciones.

Está claro que de las posibles expresiones de integralidad en política pública, una que no resulta eficaz y eficiente es aquella se que se propone “hacer todo, todos juntos, al mismo tiempo”. La importancia de contar con buenos diagnósticos institucionales y socio-demográficos ayuda a definir mejor, en cada caso concreto, cómo traducir la participación de múltiples sectores y niveles de gobierno en pos de lograr un abordaje más integral.

Dada la complejidad de las dimensiones a atender en la conformación de un sistema integral para infancia y adolescencia, el reto está dado por cómo lograr la confluencia de marcos analíticos que agreguen miradas y saberes, lo cual debe permear no sólo el diseño de las intervenciones, sino la implementación misma, etapa donde los funcionarios que operan en el territorio, cualquiera sea su nivel de gobierno, juegan un papel fundamental. Es por esto que tener objetivos claros de para qué y cómo llevar adelante el abordaje integral de múltiples sectores en torno a una política pública de infancia y adolescencia es una condición fundamental e insoslayable, incluyendo la secuencia de cada intervención institucional.

Pero justamente esta búsqueda de la integralidad de las políticas públicas destinadas a un grupo etario en particular, se ve afectada por diversos factores, todos ellos históricamente presentes en el caso argentino. A modo de ejemplo: a) la fragmentación de las intervenciones (proyectos, programas, políticas, planes); b) los problemas propios de la implementación sectorial, incluyendo las debilidades institucionales en lo referido a las relaciones entre niveles de gobierno; y c) los modelos organizacionales inadecuados (falta de programación estratégica, debilidades en materia de diagnósticos sociales e institucionales, seguimiento y evaluación, entre otros).

Es evidente que generar avances concretos en la instalación de un sistema de protección social integral implica dificultades de diversa índole y requiere sinergias político-institucionales, presupuestarias y técnicas de compleja resolución (Repetto, 2010). Esta regla general se expresa sin duda en toda su complejidad cuando se trata de un grupo poblacional en particular, como es el caso de niñez y adolescencia. ¿Cómo transitar desde concepciones, planificaciones y gestiones sectoriales a una intervención que por la propia (multidimensional y multicausal) problemática a afrontar requiere altas dosis de buena intersectorialidad? ¿Cómo resolver el ejercicio concreto de las críticas funciones estatales de gobierno (rectoría)/coordinación de todas aquellas políticas y programas dirigidas a esta población? ¿Cómo afrontar las complejidad de relaciones intergubernamentales entre tres niveles de gobierno, con capacidades políticas, financieras y técnicas muy heterogéneas entre sí?⁶ Todas estas complejidades de la gestión pública en el marco de un caso como el argentino, donde es el nivel provincial quien tiene las competencias fundamentales en políticas para este grupo poblacional.

Puede afirmarse, en síntesis, que el reto que Argentina tiene por delante es dual. De un lado, necesita seguir avanzando en la conformación del propio Sistema de Protección Integral para infancia y adolescencia, cuyos avances importantes aún requieren consolidación y profundización. Por el otro, se requiere que esta nueva institucionalidad en un campo concreto, pero a la vez complejo por su transversalidad y multicausalidad, se articule virtuosamente con la propia construcción, aún inacabada, de un sistema de protección social más amplio, que no sólo promueva integralidad y efectivo ejercicio de los derechos para infancia y adolescencia, sino para la población en su conjunto.

⁶ Morlachetti (2012), al analizar el proceso de instalación de los sistemas de protección integral para infancia y adolescencia en la región, resalta como dificultad el aislamiento que de ellos se hace de la planificación general de las políticas sociales, como si fuesen absolutamente independientes, y como si la atención individualizada de los conflictos de violación o amenaza de derechos de los niños, estuviese conceptualmente abstraída de la política pública en general. En Argentina, un fallo reciente de la Corte Suprema de la Nación marca otro hito en este sentido, respecto a la interpretación de la protección en sentido amplio reconociendo a un abanico de derechos interdependientes entre si. En el caso Quisberth Castro (Fallo CSJN Q63 XLVI 2012) amplía la noción de protección social, más aún en aquellos casos que involucran a infancia y adolescencia, y avanza en la consideración de la obligación del Estado en la implementación de políticas sociales integradas, planificadas y debidamente coordinadas, que den respuesta a la vulneración de derechos.

El presente documento se articula en tres secciones. En la primera sección, se presentan los avances fundamentales que la Argentina ha venido desarrollando en materia de protección social en general, pero con un foco particular en lo referido al propio Sistema de Protección Integral para infancia y adolescencia. En la segunda, se coloca el prisma en los aspectos críticos de la nueva institucionalidad, incluyendo sus actores fundamentales y las dinámicas en marcha para generar la necesaria coordinación pro-integralidad. Finalmente, en la última sección se presentan una serie de conclusiones generales.

I. El difícil camino hacia un sistema de protección social para infancia y adolescencia en la Argentina

Argentina ha enfrentado en los últimos 25 años sucesivas e importantes reformas en el conjunto de la política social y dentro de ella, de la protección social (Repetto y Potenza Dal Masetto, 2011). En dicho período se identifican dos matrices con características diferenciales. Una primera, desde los años noventa hasta la crisis de finales del 2001, caracterizada por la privatización de la previsión social, la transferencia de responsabilidades en materia de administración de servicios sanitarios y educativos a las provincias y la proliferación desarticulada de acciones focalizadas y de poco escala para hacer frente a la pobreza. Y la segunda, desde el año 2003, que se caracteriza por un proceso de re-estatización de los fondos de pensiones, fortalecimiento y creciente protagonismo de las áreas del gobierno central en tanto rectoras de los sistemas de salud y educación, unificación de programas y estrategias en grandes líneas de intervención dirigidas a hogares vulnerables y una ampliación de la cobertura tendiente a universalizar la seguridad social contributiva complementada con medidas de protección social no contributiva.

En este último período se vienen implementando una serie de políticas públicas que han tenido como objeto ampliar el alcance del sistema de protección social en la Argentina, entre ellas vale destacar el fortalecimiento de las políticas de salud, educación y seguridad social, la re-estatización de los fondos de pensiones, el lanzamiento de la Asignación Universal por Hijo, la unificación de los programas sociales, la importante inversión en obra pública, vivienda y saneamiento, la expansión de planes de salud, la creación de escuelas y las reformas introducidas por un nuevo marco normativo que en los últimos años ha profundizado la responsabilidad del Estado en materia de protección social, equidad e inclusión

Para sostener esos avances, a partir de 2003 empieza un crecimiento sostenido del Gasto Público Total y del Gasto Público Social, como su principal componente. En términos del PIB se pasó del 29% a cerca del 50% y del 19% a 32%, después de una década, respectivamente. Las cifras más actuales, si bien son estimaciones preliminares revelan que, al menos desde el punto de vista fiscal, el esfuerzo ha sido muy importante. En líneas generales, estos diez años se caracterizaron por un primer momento asociado a iniciativas que buscaban aliviar a los sectores más vulnerables de las consecuencias de la crisis de principios de siglo. A ello siguió una etapa –una vez recobrado el crecimiento económico- de reestructuraciones a esos programas, con el acento puesto en la recuperación del empleo formal. La

segunda mitad del período se determina por un avance hacia la universalización de las prestaciones sociales, con el foco puesto tanto en los niños como en los adultos mayores.

La participación del GPS en torno al 65% del Gasto Público Total es producto del sostenimiento de las acciones desarrolladas en materia de protección social algunas de ellas recién mencionadas, tanto de carácter contributivo, (aumentos en Jubilaciones, Pensiones y Asignaciones Familiares) como no contributivo (Asignación Universal por Hijo (AUH) y Argentina Trabaja, entre otros) implementadas por el Gobierno Nacional y, por parte de los gobiernos provinciales, el incremento en las inversiones en Educación, Salud y Agua Potable, complementadas en algunos casos por el Gobierno Nacional⁷.

Este esfuerzo fiscal y de avances concretos ha permitido lograr, junto a un mercado laboral dinámico sobre todo en los primeros años a partir de 2003 (y con políticas activas que ayudaron a ello, por ejemplo la política de “Más y Mejor Trabajo” y sus intervenciones específicas, la recuperación del Consejo de Salario Mínimo, la expansión de las convenciones colectivas de trabajo, o la activación del REPRO que generó condiciones para mantener empleo durante la crisis del 2008), una importante mejora de los principales indicadores sociales en la Argentina (entre los que se resaltan los índices de pobreza, indigencia y desigualdad⁸). Esto implicó un alivio importante a la situación de las familias con mayor nivel de vulnerabilidad, incluyendo por supuesto aquellas donde habitan en su seno niñas, niños y adolescentes).

Para contextualizar, a continuación se sintetizan algunas conclusiones acerca del análisis del conjunto de la matriz de protección social en conformación en Argentina. (Repetto y Potenza Dal Masetto, 2011).

La protección social en la Argentina da cuenta de múltiples avances en tiempos recientes, así como de importantes retos de cara al futuro. Entre los desafíos, se cuentan la necesidad de interpelar el papel de la política para darle sentido estratégico y solidez institucional a una concepción de protección social que ordene y oriente las acciones en esta materia. También se identifican pendientes en la magnitud y calidad de la oferta de los diversos sectores que conforman la protección social, así como en la articulación de tales intervenciones. Y, asimismo, se requiere activar la capacidad técnico-operativa para construir un sistema de protección social integral que afronte con éxito el reto de atacar las desigualdades sociales y territoriales.

Avanzar en una definición estratégica de protección social integral y con enfoque de derecho ayudaría a precisar qué rol le toca jugar a cada sector y nivel de gobierno, cuáles metas son factibles de alcanzar en el corto, mediano y largo plazo, y qué factores estructurales deberán removerse para avanzar en una efectiva protección social del conjunto de los ciudadanos (y no sólo de los más pobres y vulnerables). En este plano se inscribe el reto de avanzar con pasos firmes y coherentes hacia un acuerdo federal de protección social (y sus peculiaridades en componentes críticos según por ejemplo grado de descentralización generado oportunamente), que con fuerte liderazgo del Estado y sus actores sectoriales y jurisdiccionales, contemple la participación de actores socio-económicos estratégicos.

Se requiere, a su vez, dotar de una mayor y mejor institucionalidad al conjunto de acciones vinculadas a la incipiente, pero no por eso menos robusta matriz de protección social argentina. La recuperación de una normativa laboral pro-trabajador y de protección social contributiva en un sentido más amplio, requiere articularse virtuosamente con leyes que respalden actuaciones en el campo de los servicios sociales y, en especial, en el componente no contributivo de la protección social. Asimismo, es claro que los arreglos institucionales a futuro deberán ayudar a remover incentivos para prácticas clientelares en intervenciones que habilitan la discrecionalidad en la asignación de los recursos.

Asimismo, se torna necesario revisar los retos sectoriales que siguen vigentes. Así, por ejemplo, dentro de las políticas de protección social contributiva, es menester revisar de modo profundo la aplicación, montos y cobertura del seguro de desempleo; en la salud, la fragmentación en tres

⁷ Agradecemos estas referencias al gasto social a Damián Bonari (comunicación personal).

⁸ Cabe mencionar que la tendencia a la mejora de estos indicadores sociales es coincidente se trate tanto de la cuestionada fuente oficial del INDEC como de fuentes no oficiales de reconocido prestigio. Se varía entre fuentes, de un modo significativo, en los valores de esa disminución y en su situación actual.

subsistemas es un rasgo que dificulta construir un sólido seguro colectivo que logre aumentar la cobertura y equidad (social y territorial) del servicio; en educación, el mayor desafío se vincula tanto con la retención de los estudiantes de menores recursos (sobre todo en secundaria) como con la calidad del sistema educativo, que coloca como prioridad la necesidad de avanzar decididamente en la extensión de la jornada escolar, medida que debiese priorizarse en las zonas de mayor vulnerabilidad social.

En cuanto a los programas sociales de corte no contributivo, en algunos casos aún hay camino por recorrer para expandir cobertura, pero sobre todo se requiere construir efectivas “rutas críticas” que promuevan avances sustentables en la superación de los distintos tipos de vulnerabilidad (nutricional, educativa y laboral, entre otras). Se debe procurar que los programas articulados construyan o tejan una malla de protección social coherente y con perspectiva de integración social y económica de los sujetos de derechos que reciben dichas prestaciones, para lo cual se requiere fortalecer los espacios de coordinación, en especial en lo que concierne al Estado nacional.

Para todo lo indicado, un denominador común: no se avanzará en la consolidación de un sistema de protección social integral y con enfoque de derecho sino se toma la decisión política, y se la sostiene en el tiempo, de mejorar las capacidades técnicas y de operación de los diversos programas e intervenciones que integran este campo de gestión pública. Resulta por lo general muy desigual el nivel técnico y los recursos con que cuentan las organizaciones estatales del nivel central *vis a vis* muchos ámbitos provinciales y municipales, registrándose diferencias operativas entre los propios ministerios nacionales involucrados. Esto se asocia, además, a los desafíos pendientes en cuanto a seguir mejorando sistemas de información, monitoreo y evaluación de las diversas intervenciones generadas por el Estado para atender los derechos vulnerados de la niñez y la adolescencia.

De lo que se trata, ahora, es de centrar la atención en un componente crítico de la protección social argentina, relacionada con aquella institucionalidad y oferta de políticas públicas destinadas a infancia y adolescencia. Para ello, en primer lugar se abordarán sucintamente los avances y retos fundamentales que existen en dos servicios sociales de gran importancia para el bienestar de niñas, niños y adolescentes, como es el caso de la educación y la salud públicas. En segundo término, y donde se han registrado muy buenas novedades de años recientes en la Argentina, se presenta lo referido a transferencias monetarias a familias con población de 0 a 18 años en su seno, tanto aquellas previstas bajo la modalidad contributiva como aquellas de índole no contributiva. Y en tercer término, lo referido específicamente a avances concretos en la protección social de la infancia y adolescencia, que se complementa (aún en proceso y por ende con asignaturas pendientes en cuanto a sus “vasos comunicantes” y “rutas críticas”) con las intervenciones universales y las transferencias monetarias. Es precisamente esta combinación de componentes de distinta naturaleza y complejidad institucional, lo que torna fundamental, a la vez que difícil, avanzar hacia un sistema de protección social integral, que incorpore pero no se limite al sistema centrado en infancia y adolescencia.

A. Los servicios universales: su impacto en niños, niñas y adolescentes

1. Educación

La educación implica un servicio social de acceso universal, cuyos impactos en infancia y adolescencia es sin duda directa y trascendental. En el caso del sistema educativo argentino, su estructura y organización federal se encuentran fuertemente asociadas a la historia política e institucional del país. Desde principios del siglo XX la educación pública argentina ha tenido como objetivo la expansión de la educación primaria para la integración de la población inmigrante y las clases populares nacionales, logrando casi la plena cobertura universal antes de finalizar dicha centuria. Los avances en materia de reducción drástica del analfabetismo acompañaron ese proceso de inclusión educativa.

La década del '90 inició un proceso de reforma (Ley Federal de Educación, 1993) que extendió los años de educación obligatoria de 7 a 9 años y una nueva estructura educativa (EGB y Polimodal). Paralelamente se transfirió gran parte de la educación media y educación superior no universitaria a las

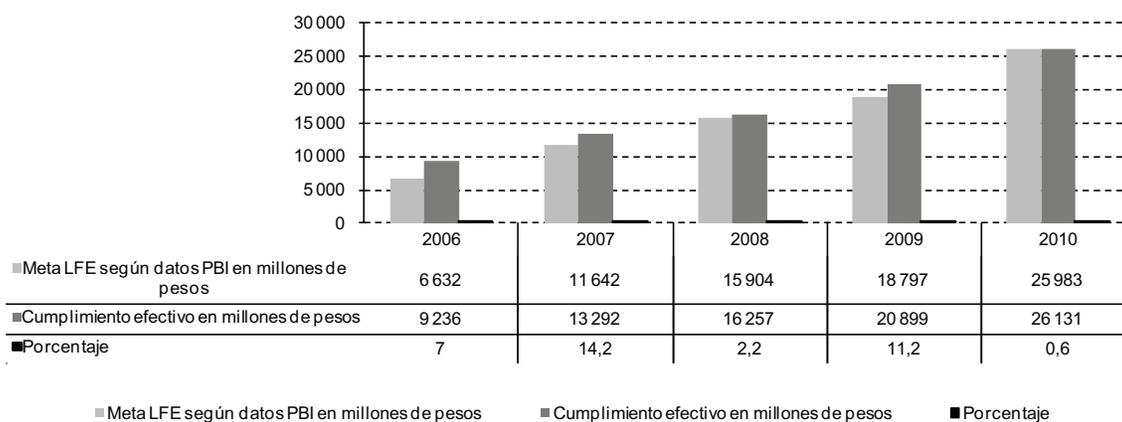
provincias, reservándose la Nación la orientación técnico-pedagógica y la producción de información estratégica, entre otras facultades. Sin embargo, esta reforma no obtuvo el resultado declamado por entonces, entre otros factores por el empobrecimiento de gran parte de la población que afectaba la educabilidad, las disparidades entre las provincias en cuanto a la cobertura, la desigualdad de los sueldos docentes y las dificultades de ciertas provincias para costear el funcionamiento de las instituciones educativas (Tedesco y Cardini, 2007). La propia complejidad de la implementación de esta ley, que implicaba decisiones de carácter provincial en términos políticos, técnicos y fiscales, dejó al descubierto las diferencias regionales en términos las capacidades para traducir dicha norma a su práctica concreta.

Recientes reformas, intervenciones y avances

Desde el año 2003 a esta parte, y luego de la crisis que atravesó el país, se han sancionado nuevas leyes educativas nacionales que dan el marco político a los procesos de mejora de la educación⁹. La sanción de este marco normativo ha permitido convenir los objetivos de la política educativa para los actuales y próximos años, priorizar la afectación de los recursos, acordar las responsabilidades comunes (nacionales y provinciales) para el financiamiento de políticas públicas que permitan lograr altos niveles de cohesión respetando las diversidades regionales (Roffler; Rebon; y Tedeschi, 2011).

Entre los años 2005 y 2006, fueron aprobadas la Ley N° 26.075 de Financiamiento Educativo (LFE) y la Ley N° 26.206 de Educación Nacional, que reemplazaron a las que habían sido aprobadas en los años '90. La LFE estableció un aumento progresivo de la inversión en Educación, Ciencia y Tecnología por parte del gobierno nacional y de los gobiernos provinciales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, con el fin de alcanzar una participación del 6% en el Producto Interno Bruto (PIB) en el año 2010¹⁰. Implicó, en ese marco, la ampliación de la cobertura de los niveles inicial y secundario, la ampliación de las plantas orgánico funcionales en todas las provincias, la mejora salarial y blanqueo sostenido de los salarios, la Paritaria Nacional Docente y el Convenio Marco de Titularización mediante el cual se estabilizaron más de cien de mil puestos de trabajo.

GRÁFICO 1:
CUMPLIMIENTO DE LAS METAS DE FINANCIAMIENTO EDUCATIVO. 2006 A 2010
(En millones de pesos corrientes)



Fuente: Bezem y otros (2012).

⁹ Marco jurídico fundamental: la Ley N° 25.684 de Garantía del Salario Docente y los 180 días de clase (2003), la Ley N° 25.919 del Fondo Nacional de Incentivo Docente (2004), la Ley N° 26.058 de Educación Técnico-Profesional (2005); la Ley N° 26.075 de Financiamiento Educativo y la Ley N° 26.206 de Educación Nacional (2006).

¹⁰ De acuerdo con la ley, el esfuerzo para incrementar el Gasto Consolidado en este rubro habría de repartirse en un 40% a cargo de la nación y un 60% de las provincias (CIPPEC, 2007). De acuerdo con Casadei y otros (2010), entre los años 2006 y 2009 se habrían cumplido globalmente las metas financieras pautadas en la Ley de Financiamiento Educativo.

Ya transcurrido el período previsto para alcanzar la meta indicada, puede afirmarse que la norma marcó un hito en la educación argentina al favorecer el aumento de la inversión en el sector, pasando del 4% al 6,2%. Esto se vio reforzado, entre otras medidas, por el lanzamiento del programa Conectar Igualdad¹¹, la implementación del Fondo Nacional para la Educación Técnico-Profesional y la extensión del ciclo de formación inicial docente (para cumplimiento de metas de LFE, ver Gráfico 1). Cuando se lo observa en términos comparados, puede afirmarse que “la Argentina pasó del puesto 81 al 19 en el ranking mundial de inversión educativa con relación a su riqueza” (Bezen; Mezzadra; y Rivas, 2012). No obstante estos avances, los mismos autores remarcan un aspecto crítico, en tanto semejante esfuerzo fiscal “no logró resolver la brecha en la inversión educativa entre las provincias, producto de la desigual disponibilidad de recursos fiscales” (*Ibidem*).

Por su parte, la Ley Nacional de Educación hizo hincapié en la conformación de un sistema que debería tener una estructura unificada en todo el país, estableció la obligatoriedad escolar desde la edad de cinco años (preescolar) hasta la finalización de la educación secundaria (13 años en total). Asimismo, insta a la universalización de los servicios educativos para los niños y niñas de 4 años (educación inicial) (art. 19) y a la ampliación de la jornada escolar en las escuelas de nivel primario (art. 28). Respecto del gobierno de la educación, la nueva ley mantuvo el esquema de responsabilidades concurrentes y concertadas entre el ministerio nacional y las jurisdicciones provinciales, jugando un rol protagónico el Consejo Federal de Educación. Finalmente, dicha ley aborda el tema de las acciones orientadas a promover la igualdad educativa (arts. 79 a 83), fijando para ello la responsabilidad al gobierno nacional, en acuerdo con las provincias, para desarrollar políticas de promoción de la igualdad educativa que aseguren la igualdad de oportunidades y resultados educativos para los sectores más desfavorecidos de la sociedad.

La estructura actual del sistema educativo argentino comprende 4 niveles (Inicial, Primaria, Secundaria, Superior) y 8 modalidades (Técnico Profesional, Artística, Especial, Rural, Intercultural bilingüe, Permanente de jóvenes y adultos, en Contextos de privación de la libertad y Domiciliaria y hospitalaria). Las principales estrategias impulsadas en la actualidad son: Conectar Igualdad (casi 3 millones de netbooks entregadas), Secundaria para Todos, Fortalecimiento de la Formación Docente, Construcción de Escuelas (1.800 escuelas construidas), Mejora de la Educación Técnico Profesional, Finalización de estudios para Jóvenes y Adultos, Educación Sexual Integral y Primera Infancia, según información que surge de páginas oficiales (ver Cuadro 1).

Como complemento a esta síntesis de medidas relevantes, se avanzó además fuertemente en la creación de cargos docentes. Esta fue una de las políticas más sustantivas en términos de inversión y encierra un gran potencial para mejorar los resultados educativos. Así, la educación pública incorporó más de 71 mil cargos –y su equivalentes en horas cátedra– en el nivel medio, que representa un incremento del 30%, cerca de 41 mil en primaria (17% de aumento) y 16 mil en nivel inicial (30% de aumento). En el nivel inicial responde a un claro aumento de matrícula: creció 17% entre 2006 y 2011. En el nivel primario, donde no aumentó la matrícula de modo significativo, expresa una decisión de expandir cargos de apoyo o de maestros de materias especiales, en tanto aún no hay efectos en términos de extensión de jornada. En cuanto al nivel secundario, la matrícula creció un 8% y queda aún un camino importante pero difícil de recorrer para incorporar a adolescentes a este nivel educativo¹².

¹¹ El Programa Conectar Igualdad se encuentra orientado a promover el uso de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) en las escuelas, mediante la entrega de una computadora portátil a todos los alumnos y docentes de la educación secundaria de gestión estatal y educación especial, y la instalación de aulas digitales móviles con computadoras portátiles para los Institutos Superiores de Formación Docente.

¹² Agradecemos el apoyo sobre este punto a Florencia Mezzadra (comunicación personal).

**CUADRO 1:
ESTRATEGIA NACIONAL EDUCATIVA. 2012**

Secundario para todos	Política nacional consensuada con las provincias en el marco del Consejo Federal de Educación para garantizar la inclusión, asistencia, permanencia y finalización de los estudios secundarios por parte de adolescentes y jóvenes. Se encuentra integrado por Planes de Mejora Institucional destinados a aumentar la cobertura de la Educación Media, disminuir la deserción, disminuir la repitencia y la sobreedad, mejorar el rendimiento académico.
Más y mejores escuelas	Construcción de nuevas escuela, refacción y ampliación de las existentes para responder a la demanda generada a partir de la mayor inserción escolar, principalmente en el nivel secundario. 1800 escuelas construidas.
Fortalecimiento de la formación docente	Plan Nacional de Formación Docente, creación del Instituto Nacional de Formación Docente para la jerarquización, articulación y dinamización de la formación docente como una cuestión estratégica de carácter nacional para la mejora del sistema educativo
Conectar igualdad ¹³	Distribución de 3,5 millones de netbooks entre alumnos de colegios secundarios públicos, de educación especial y de Institutos de Formación Docente. Permitiendo una fuerte reducción de la brecha digital, y abriendo enormes posibilidades en el campo de la enseñanza y el aprendizaje para impactar en la calidad educativa.
Primera infancia	Programa Nacional de Desarrollo Infantil y Programa Nacional Primeros Años, intervención conjunta con los Ministerio de Salud y Desarrollo Social para la atención integral de la primera infancia. En el ámbito de la educación incluye la extensión de la educación inicial y estimulación temprana.
Programa de mejoramiento de la educación rural	Programa que se realiza con financiamiento internacional junto al Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios y las provincias para mejorar las condiciones de educación de NNyA que viven en zonas rurales. Entre otras cuestiones provee el mejoramiento de servicios básicos (energía eléctrica y agua) y obras de infraestructura, así como también materiales pedagógicos específicos.
Becas estudiantiles	Se dirigen a NNyA a quienes se les presentan mayores obstáculos o dificultades para permanecer en el sistema educativo: indígenas, adolescentes embarazadas (contempla a padres y madres) y niños en situación de encierro (alumnos con protección judicial).
Programas socioeducativos de la dnpse	En todos los niveles educativos se implementan propuestas de inclusión socioeducativa. Cabe resaltar la <i>Propuesta de Apoyo Socioeducativo para Escuelas Secundarias</i> , la instalación de <i>Centros de Actividades Infantiles (CAI)</i> para el nivel primario y de <i>Centros de Actividades Juveniles (CAJ)</i> . Y el <i>Proyecto para la prevención del abandono escolar</i> , que busca promover el acompañamiento a los estudiantes con el fin de evitar que dejen sus estudios a partir de dos estrategias centrales: la práctica del control de ausentismo en las escuelas y la construcción de acuerdos de trabajo entre las escuelas, los municipios, las instituciones y organizaciones de la comunidad.

Fuente: elaboración propia en base a información oficial.

Otro aspecto a resaltar lo constituye la revalorización de la educación técnica mediante una fuerte inversión. Con la creación del Fondo Nacional para la Educación Técnico- Profesional fue posible iniciar más de 7 mil proyectos en casi 2.500 instituciones educativas y financiar la incorporación de maquinaria y materiales para las escuelas técnicas e incorporar nuevos recursos humanos.

Destacan asimismo dos cuestiones pedagógicas de singular importancia: por un lado, la extensión del ciclo de formación inicial docente, que pasó de tres a cuatro años implicando un esfuerzo financiero en recursos materiales y humanos; por el otro, la reciente aprobación de los Núcleos de Aprendizajes (NAPs) por el Consejo Federal de Educación en el 2012 de manera de homogeneizar los contenidos básicos de la educación.

A finales de 2012, se aprobó en el seno del Consejo Federal de Educación la Resolución CFE N° 188/12, por el cual se pone en marcha el Plan Nacional de Educación Obligatoria y Formación Docente 2012 – 2016 que establece una serie de objetivos tendientes a extender la cobertura educativa del nivel inicial de niños y niñas de 0 a 5 años, a fortalecer las trayectorias escolares generando mejores condiciones para la enseñanza y aprendizaje en nivel inicial y primario, a fortalecer la gestión institucional de los 3 niveles ampliando las estrategias educativas destinados a niños y niñas

¹³ Se implementa en forma conjunta entre el Ministerio de Educación, la Administración Nacional de Seguridad Social (ANSES), el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios y la Jefatura de Gabinete. Junto con este programa, se desarrolla desde 2009 el denominado *Inclusión Digital Educativa*, a través del cual se distribuye equipamiento a alumnos del ciclo superior, a los docentes y escuelas técnicas y agro-técnicas.

escolarizados y no escolarizaciones, a ampliar y mejorar condiciones y formas de acceso, permanencia y egreso del nivel secundario, entre muchos otros.

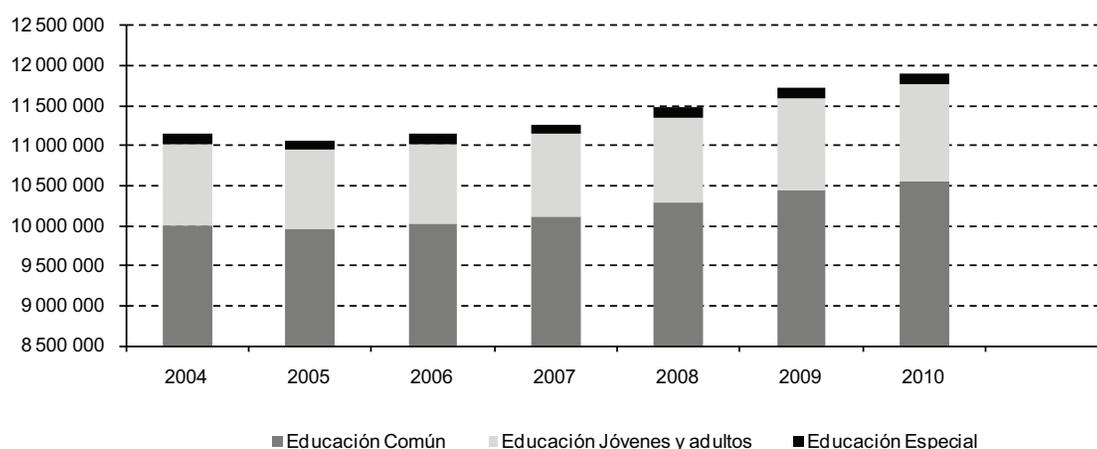
Algunos retos fundamentales

Pese a todos los avances en términos normativos y programáticos, subsisten asignaturas pendientes o problemas sin resolver. Tradicionalmente, las desigualdades socioeconómicas se expresaron en el sistema educativo de dos maneras: en las dificultades para acceder y permanecer en él, por un lado, y en la configuración de circuitos diferenciados, por otro. En otras palabras, se fueron construyendo trayectorias educativas en instituciones formalmente iguales pero muy diferentes en cuanto a las posibilidades que brindan a los estudiantes. En las últimas décadas, además, las desigualdades educativas se vieron reforzadas por el crecimiento en el número de escuelas de gestión privada, que captan principalmente a los sectores de las clases medias y altas de las grandes ciudades del país (PNUD, 2010).

El marco normativo y programático del sector ha tenido un fuerte impacto en relación a algunos indicadores si se analiza por ejemplo el aumento de la asistencia escolar que arroja la comparación entre el Censo 2001 y 2010 en la Argentina¹⁴, o que se mantiene un sesgo positivo respecto a la mayor asistencia de mujeres respecto a varones; aunque persisten disparidades entre regiones urbanas y rurales y se evidencian dificultades en torno al nivel secundario relacionados con el ingreso tardío al nivel, la repitencia y el abandono a partir de los 15 años.

Asimismo, las altas tasas de cobertura ilustradas en los Gráficos 2, 3 y 4 (no solo en nivel primario sino también medio) contrastan con los resultados en términos de calidad. La aplicación de la prueba PISA (Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos) muestra que la Argentina tiene resultados de calidad muy por debajo del promedio de los países desarrollados de la OCDE e, incluso, claramente por debajo de otros países de la región. Argentina experimentó caídas importantes a inicios de siglo, sobre todo expresado en los resultados del Conurbano Bonaerense tras la gran crisis de entonces y su impacto en el sistema educativo. Los resultados han mejorado levemente en los últimos años, aún sin una tendencia consolidada.

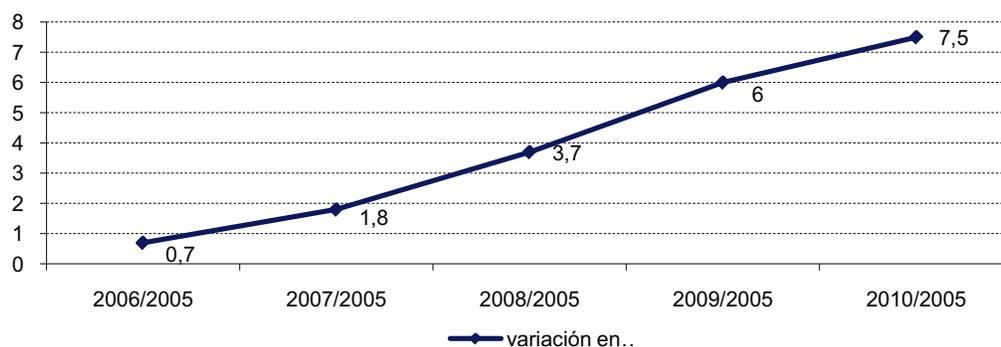
GRÁFICO 2
MATRÍCULA POR MODALIDADES BÁSICAS. PERÍODO 2004-2010



Fuente: Relevamientos Anuales 2004 a 2010. Gestión de la Información, DiNIECE, MEN.

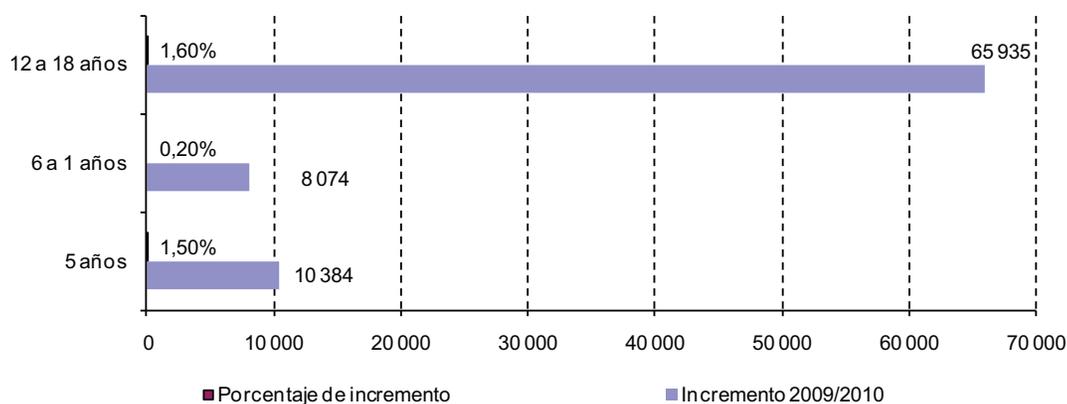
¹⁴ Comparando los datos que arroja el Censo 2001 con los del último Censo 2010, surge que la asistencia escolar a la edad de 5 años aumentó de 79% en 2001 a 91% en 2010, mientras que el aumento fue aun mayor para la edad de 4 años, pasando de 48% a 70%; aunque para la franja de 12 a 17 años aumentó sólo de 87% en 2001 a 89%. Si se analiza la asistencia escolar de 4 a 17 años en 2010, asiste el 86% de la población rural y el 93% de la urbana.

GRÁFICO 3
VARIACIÓN DE LA MATRÍCULA 2005-2010



Fuente: Elaboración propia.

GRÁFICO 4
INCREMENTO DE LA MATRÍCULA POR SEGMENTO ETÁREO. PERÍODO 2009-2010



Fuente: Relevamientos Anuales 2009 y 2010. Gestión de la Información.

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

2. Salud

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

La provisión pública se brinda a través de hospitales, centros de atención primaria de la salud y postas sanitarias, a la que tienen derecho todos los habitantes del país aunque cuenten también con algún tipo de seguro social o privado. Fue precisamente en el sector público de la salud donde a partir de los años 2002 y 2003 comenzó a retomarse una orientación centrada en amortiguar el impacto de la crisis y garantizar el acceso de los grupos más vulnerables a los medicamentos y servicios. El fortalecimiento de

la rectoría ministerial del gobierno nacional del sector salud ayudó a recuperar la presencia estatal en el sector, con algunas medidas y programas de gran importancia. El proceso, sobre todo en alrededor de la mitad de la década, fue acompañado también por una revitalización del papel del Consejo Federal de Salud (COFESA), ámbito que nuclea las autoridades nacionales y provinciales del sector, en cuyo seno se elaboró, discutió y consensuó por entonces una estrategia sectorial de mediano y largo plazo.

Una de las intervenciones más importantes de acceso a la salud es la provisión pública de medicamentos mediante la implementación del *Programa REMEDIAR + REDES*, que tiene por objetivo garantizar a la población el acceso a los medicamentos de manera gratuita. Los medicamentos tienen un peso cada vez mayor en el gasto de bolsillo de los hogares, sobre todo aquellos de menores ingresos. El Programa fortalece la capacidad de respuesta a nivel sanitario de las Redes de Salud y jerarquizar los Centros de Atención del Primer Nivel, como punto estratégico de contacto con la comunidad y como puerta de entrada de la población al Sistema de Salud. Para concretar estos objetivos, el Programa desarrolla tres grandes líneas de acción: a) Fortalecimiento de redes de salud mediante el impulso de proyectos provinciales y locales participativos; b) Provisión de medicamentos esenciales a través del envío de botiquines y otros insumos a más de 6.600 Centros de Atención Primaria de la Salud; y c) Capacitación de los recursos humanos de salud, por medio de capacitación permanente a recursos humanos de los efectores de salud y de las redes.

Otra de las acciones más relevantes encaradas en materia de salud pública que pueden ser enmarcadas dentro de la protección social es el *Plan Nacer* (principales prestaciones Ver Cuadros 2 y 3). Este Programa se inició en el año 2005 en las nueve provincias del Noreste (NEA) y Noroeste (NOA) argentino (Chaco, Corrientes, Formosa y Misiones; Catamarca, Jujuy, Salta, Tucumán y Santiago del Estero), por ser las jurisdicciones que presentaban los indicadores sociales y de salud más desfavorables. Desde el año 2007 el Plan alcanzó cobertura nacional.

CUADRO 2
PRESTACIONES INFANTILES INCLUIDAS ORIGINALMENTE EN EL PLAN NACER

Prestaciones	
Controles clínicos	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Control a la semana de nacimiento. ▪ Control mensual durante los primeros 6 meses. ▪ Control bimestral entre el 7° y el 12° mes. ▪ Control trimestral entre el año y los 18 meses. ▪ Controles semestrales entre los 18 meses y los tres años. ▪ Controles anuales entre los 3 y los 6 años.
Consejerías a los padres	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Promoción de la lactancia. ▪ Pautas de alimentación y crianza. ▪ Consejos para la prevención de accidentes, intoxicaciones y muerte súbita. ▪ Promoción de la salud. ▪ Identificación de casos de urgencia. ▪ Consejería buco-dental.
Oftalmología	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Una consulta a los 5 años.
Odontología	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Control anual a partir de los 6 meses.
Vacunas	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Según calendario nacional de vacunación

Fuente: elaboración propia en base a información oficial.

Esta intervención cambia la lógica sectorial de los modelos de financiamiento tradicionales de pago por presupuesto hacia una que opera según los resultados. Los recursos se transfieren a las provincias: 40% en función de objetivos alcanzados y 60% en relación al envío de padrones de beneficiarios captados. Las provincias pagan a sus prestadores (básicamente, la red pública de centros de atención primaria de la salud y maternidades) según los servicios brindados, listados en un nomenclador, cuyos precios son fijados por la provincia. Los prestadores pueden destinar el dinero recibido a equipamiento, infraestructura, pago de recursos humanos (incentivos) y/o insumos.

CUADRO 3
PRESTACIONES PARA EMBARAZADAS INCLUIDAS ORIGINALMENTE EN EL PLAN NACER

Prestaciones	
Controles clínicos	5 controles médicos (peso, medición de la embarazada, control mamario, medición de la panza, latidos del bebe y PAP).
Consejería	Recibir información sobre cuidados durante el embarazo, luego del parto y del recién nacido; consultas urgentes durante el embarazo y luego del parto, lactancia materna, etc.
Odontología	Control
Vacunas	Según Calendario nacional
Estudios clínicos	Análisis de sangre y orina. Ecografías.
Derivación	En caso de ser necesario a médicos especialistas, nutricionistas, asistentes sociales,

Fuente: Elaboración propia en base a información oficial.

El Plan comenzó como un seguro para servicios de maternidad e infancia, centrado en alcanzar metas de reducción de la mortalidad materna e infantil (evolución TMI Ver Gráfico 5), para luego ir ampliándose hasta obtener los siguientes resultados en materia de cobertura: 4,7 Millones de prestaciones de prevención, cuidado y promoción de la salud brindadas a la población materno-infantil; más de 7.000 establecimientos públicos beneficiados; \$1.200 millones adicionales invertidos entre el 2005 y el 2012. Este Plan también posibilitó disminuir casi a la mitad la brecha respecto a la TMI entre las provincias del Norte y las del país (48%) en período 2005-2010¹⁵.

GRÁFICO 5
EVOLUCIÓN TASA DE MORTALIDAD INFANTIL, NEONATAL Y POSTNEONATAL



Fuente: DEIS – Serie 5 Nro. 5 – Ministerio de Salud.

En el año 2012, el Nacer mutó su nominación hacia la de *Plan Sumar*, pasando a integrar otras prestaciones, con el objetivo de: continuar disminuyendo la tasa de mortalidad infantil, contribuir a la disminución de la tasa de mortalidad materna, profundizar el cuidado de la salud de los niños/as en toda la etapa escolar y durante la adolescencia, y mejorar el cuidado integral de la salud de la mujer, promoviendo controles preventivos y buscando reducir las muertes por cáncer cérvico uterino y por cáncer de mama. Este Plan amplía su universo, se dirige a: niños y niñas 0 a 5 años, niños/as y adolescentes 6 a 19 años, mujeres embarazadas y mujeres de 20 a 64 años. El *Plan Sumar* continúa utilizando el modelo de financiamiento basado en resultados. Se estima que entre 2012 y 2015 el Plan

¹⁵ Según información de la página oficial www.msal.gov.ar.

Sumar brindará cobertura de salud a más de 9,5 millones de personas, incluyendo a 1,8 millón de niños y niñas de 0 a 5 años; 3,9 millones de adolescentes; 230.000 embarazadas y 3,8 millones de mujeres de 20 a 64 años que no tienen otra cobertura sanitaria que la que ofrece el sistema público¹⁶.

Cabe mencionar que además de los programas mencionados, es dable resaltar otras políticas y acciones en materia de salud pública que tienen efecto al menos indirecto en la población de Infancia y adolescencia, como la política de Salud Mental, el Programa Médicos Comunitarios y el Programa Municipios Saludables, además de otras instancias de promoción de derechos que se mencionarán más adelante en el marco del subsistema de protección integral, tales como: la entrega de suplementos alimentarios, vacunación, acceso a la salud de las y los adolescentes (especialmente a la salud sexual y reproductiva).

B. Transferencias monetarias: un componente clave de la matriz de protección social para infancia y adolescencia

Coexisten en la Argentina distintas expresiones de este tipo de intervenciones. Al respecto, Bertranou y Maurizio (2012) señalan que al administrarse algunos de los componentes en forma separada no llegan a constituirse en un componente central del requerido sistema integral de protección a la Infancia y adolescencia. Esto, en tanto la configuración de este sistema combinado (asignaciones familiares contributivas, deducción impositiva por hijo y transferencias de la AUH) todavía arroja algunas brechas de cobertura y falencias en la coordinación e integración con otras políticas sociales. Y afirman estos autores: “Los desafíos para el futuro consisten en generar un sistema más unificado de asignaciones familiares y establecer una política integral de protección social para infancia y adolescencia que contemple el acceso efectivo a servicios esenciales básicos como la salud y la educación, y así asegurar mejores transiciones futuras de la escuela al trabajo” (*Ibidem*). Observemos con más detalle cada una de las expresiones indicadas.

1. Subsidios y asignaciones por hijos

Las asignaciones que contempla el Estado dirigidas a familias con hijos/as menores de 18 años, se pueden clasificar en tres subsistemas, uno de carácter contributivo (asignaciones familiares –AF–), un segundo de deducción fiscal (crédito fiscal por hijo) y, el último de carácter no contributivo: (pensión para madres de 7 hijos, asignación universal por hijo (AUH). En éste último incluimos a la asignación por embarazo) (para cobertura, ver Cuadro 4). Los mismos presentan cierto grado de coordinación (por ej. la AF y la AUH) aunque exigen compromisos u otorgan beneficios y respuestas económicas diferenciadas en cuanto a ingresos y/o condición laboral.

Sistema contributivo: Asignaciones Familiares

El *Régimen de Asignaciones Familiares*¹⁷ (Ley 24.714/96), alcanza a los trabajadores en relación de dependencia, a los beneficiarios de la Ley de Riesgos de Trabajo, a Jubilados y Pensionados, y a los beneficiarios del Seguro de Desempleo, contempla distintos tipos de asignaciones: una asignación mensual por cada hijo menor de 18 años de edad a cargo del trabajador (monto varía según el nivel salarial y la zona del país en que viva \$90 y \$340); una asignación prenatal de similar monto; una asignación por hijo con discapacidad sin límite de edad (monto también variable \$600 y \$1200); una asignación anual por ayuda escolar (variable \$170 y \$680) por cada hijo que concurra regularmente a establecimientos de enseñanza básica, media o especial; una asignación por maternidad (sueldo bruto financiado por la seguridad social que no se computa como carga social); una suma única por nacimiento del hijo (\$600); una suma única por adopción (\$3.600) y una suma única por matrimonio (\$900)¹⁸.

¹⁶ www.plannacer.msal.gov.ar.

¹⁷ Las Asignaciones familiares han sido históricamente el pilar de las transferencias dirigidas a Infancia y adolescencia cuyos padres se encuentran incorporados al mercado de trabajo formal, su origen como política pública masiva data del año 1957.

¹⁸ También estas asignaciones protegen a los beneficiarios y beneficiarias del Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA) contempla la asignación por cónyuge que consiste en una suma mensual de dinero, la asignación por hijo, la asignación por hijo con

Deducción impositiva

La deducción o crédito fiscal por hijo del impuesto a las ganancias, es el beneficio que reciben los trabajadores de más altos ingresos. El tope salarial para percibir el beneficio y deducir impuestos a través del pago del Impuesto a las Ganancias, para trabajadores/as en relación de dependencia, aumentó recientemente a \$ 8.400. Esta medida aún resulta insuficiente y genera numerosos reclamos por parte de los movimientos de trabajadores que solicitan directamente la eliminación del tope. Según datos oficiales, con el sistema actual, se amplía la cobertura a trabajadores con hijos que perciban ingresos de hasta \$ 16.800 por grupo familiar (siempre que ninguno de los padres perciba más de \$ 8.400). Aquellas familias que superan el tope pueden deducir de Ganancias \$ 8.640 anuales.

Sistema no contributivo – Asignaciones SIPA

Dentro del sistema no contributivo debemos diferenciar dos categorías: aquellas dirigidas a beneficiarios del régimen de pensiones no contributivas por invalidez y a madres de 7 o más hijos (nacidos vivos, biológicos o adoptivos que perciben un monto igual al vigente para la jubilación mínima, actualmente de \$ 2.165). Forman parte de esta modalidad la AUH y por embarazo (a las que se hará referencia a continuación).

2. Transferencias monetarias con condicionalidades relacionadas a la niñez y a la gestación

En Argentina se implementan, desde mediados de los noventa, programas de transferencias monetarias con contraprestaciones laborales o a veces complementadas con otras modalidades (por ejemplo, terminalidad educativa¹⁹). Luego de la crisis del 2001/2002, y en línea con tendencias comunes en la región, se llevaron adelante programas que incorporaron compromisos en salud y educación para los destinatarios.

Asignación Universal por hijo (AUH) y por embarazo

La *Asignación Universal por Hijo para Protección Social* – AUH (Decreto ley 1602/09), dirigida a los infancia y adolescencia que pertenezcan a grupos familiares que se encuentren desocupados o se desempeñen en la economía informal y reciban una remuneración menor al salario mínimo, vital y móvil, es decir que no se encuentran cubiertos por el régimen pre-existente²⁰. Abarca actualmente entre 3 y 3.5 millones de niños, niñas y adolescentes. La AUH consiste en una suma mensual similar a las Asignaciones Familiares, pero establece el cumplimiento de condicionalidades en salud y educación para su percepción (la acreditación del cumplimiento de los controles sanitarios y del plan de vacunación obligatorio y de la concurrencia a establecimientos educativos públicos, o privados con subsidio estatal, en los casos de menores entre los 5 y 18 años de edad)²¹. La transferencia se hace con fondos de ANSES y es hasta un máximo de 5 hijos por hogar, o con discapacidad sin límite de edad²².

Por su parte, la *Asignación por Embarazo para Protección Social* (Decreto 446/11) está dirigida a mujeres embarazadas pertenecientes al mismo grupo de eventuales destinatarios de la AUH, y contempla una suma similar a la asignación prenatal (\$ 340) desde la decimosegunda semana de gestación. Requiere como condicionalidad la inscripción de la embarazada al actual Plan Sumar.

discapacidad y una ayuda escolar cuyos montos corresponden al valor de las contributivas. Permanecen aún en manos de algunas provincias la administración de sus respectivas Cajas Previsionales.

¹⁹ Se refiere al compromiso asumido por los beneficiarios/as respecto a que sus hijos/as concluyan los estudios primarios y/o secundarios.

²⁰ En síntesis, pueden cobrar: Desocupados (aquellos que no perciban ninguna suma de dinero en concepto de prestaciones contributivas o no contributivas, subsidios, planes, jubilaciones, pensiones, etc.); Trabajadores no registrados (que ganen igual o menos que el salario mínimo, vital y móvil); Empleados del servicio doméstico (que ganen igual o menos que el salario mínimo, vital y móvil); Trabajadores de temporada (durante el período de reserva de puesto de trabajo); Monotributistas sociales (que ganen igual o menos que el salario mínimo, vital y móvil).

²¹ Se previó originalmente que cada familia contase con una Libreta Nacional de Seguridad Social, Salud y Educación que permitiera certificar la condición y seguimiento de estas condicionalidades. La presentación de la certificación que acredita el cumplimiento de estos compromisos permite percibir el 20% mensual de la AUH retenido por el ANSES. Y habilita, además, a continuar recibiendo la AUH todos los meses.

²² Una de las dificultades que plantea es que los hijos deben ser argentinos/as nativos/as o tener al menos tres años de residencia en el país. Teniendo en cuenta la realidad demográfica esta cuestión muchas veces constituye un obstáculo para la inclusión efectiva de numerosos Infancia y adolescencia que no cumplen con este requisito.

Tanto la AUH como por Embarazo requieren el cumplimiento de condicionalidades en salud y educación. No se cuenta con información sobre el cumplimiento de las mismas, aunque se supone que el grado es alto debido a que más de la mitad de las familias beneficiarias provienen de anteriores programas que exigían compromisos similares, como por ejemplo el Programa Familias por la Inclusión Social (Bertranou y Maurizio, 2012) (Cuadro 4).

**CUADRO 4
COBERTURA Y BENEFICIARIOS DE LOS PROGRAMAS
DE TRANSFERENCIA DE INGRESOS PARA NNYA**

Componente	Denominación	2008	2009	2010
No contributivo	Asignación Universal por Hijo – AUH		3 361 505	3 516 733
	Plan Familias MDS	1 766 808		
Contributivo	Asignaciones Familiares contributivas – AFC	5 959 705	5 971 347	5 719 732
Crédito Fiscal	Deducción fiscal en el impuesto a las ganancias	613 678	664 946	668 323
Total beneficiarios	Total beneficiarios	8 340 191	9 997 798	9 904 788
Cobertura (*)		68%	81%	80%

Fuente: Bertranou y Maurizio, 2012 (elaboración en base a datos administrativos).

Según Bertranou (2010), la focalización de la AUH es elevada, ya que aproximadamente el 70% de los niños y adolescentes que la reciben se ubican en los dos primeros deciles del ingreso per cápita familiar y el 60% son pobres. Asimismo, se observó desde un inicio una positiva focalización en términos geográficos, en tanto en las provincias con mayores carencias, se observa un mayor porcentaje de estas prestaciones con relación al total de la población infantil en cada provincia (Ver Cuadro 5).

**CUADRO 5
BENEFICIARIOS CUBIERTOS Y MONTO TRANSFERIDO AUH POR PROVINCIA (FEBRERO 2011).**

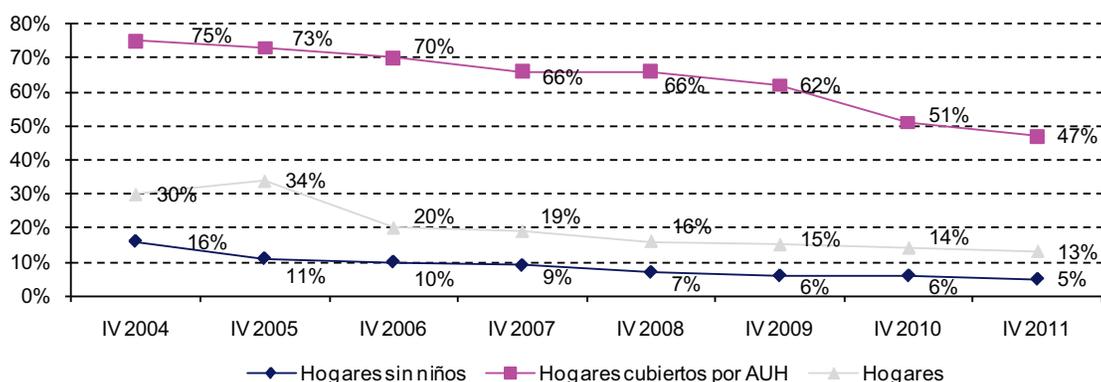
Provincia	Niños/as cubiertos	Porcentaje sobre total de niños/as	Monto Transferido (en millo. de pesos)
Ciudad Autónoma de Buenos Aires	71 391	2,00 %	17,86
Buenos Aires	1 156 093	33,0 %	206,43
Catamarca	37 644	1,1 %	671
Córdoba	152 120	4,3 %	26,91
Corrientes	26 464	0,8 %	476
Chaco	268 443	7,7 %	48,58
Chubut	125 485	3,6 %	22,22
Entre Ríos	100 866	2,9 %	17,96
Formosa	76 631	2,2 %	13,59
Jujuy	74 710	2,1 %	13,32
La Pampa	23 935	0,7 %	4,31
La Rioja	28 862	0,8 %	5,12
Mendoza	151 198	4,3 %	27,15
Misiones	133 603	3,8 %	23,62
Neuquén	39 412	1,1 %	7,07
Río Negro	46 183	1,3 %	8,31
Salta	145 359	4,1 %	25,86
San Juan	69 078	2,0 %	12,30

Cuadro 5 (conclusión)

Provincia	Niños/as cubiertos	Porcentaje sobre total de niños/as	Monto Transferido(en millo.de pesos)
San Luis	23 761	0,7 %	4,23
Santa Cruz	9 880	0,3%	1,78
Santa Fe	250 624	7,1 %	45,01
Santiago del Estero	124 345	3,5 %	22,12
Tierra del Fuego	4 404	0,1 %	0,81
Tucumán	157 980	4,5 %	27,95
desconocida	209 517	6,6 %	37,00
TOTAL	3 507 988	100 %	626,01

Fuente: presentación realizada por Emilia Roca y Lautaro Lafleur, del Ministerio de Trabajo de la Nación, en las Jornadas de Discusión sobre la Asignación Universal por Hijo para Protección Social, organizadas por ASET-UNICEF en marzo de 2011.

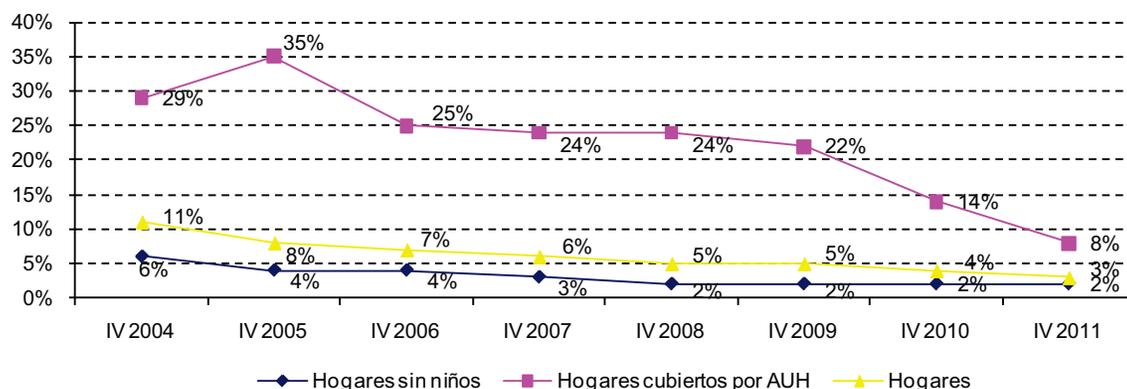
GRÁFICO 6
EVOLUCIÓN DE LA TASA DE POBREZA (2004-2011) CON AUH



Fuente: Curcio (2012) elaboración en base a datos de EPH e INDEC.

Como resultado de ello, la AUH ha tenido un impacto positivo muy significativo en la reducción de la indigencia en los niños y adolescentes y, en menor medida, sobre la pobreza: alrededor de un 47% de los niños y adolescentes lograría salir de la situación de indigencia y un 8% superaría la pobreza al percibir este beneficio de la seguridad social no contributiva (Ver Gráficos 6 y 7).

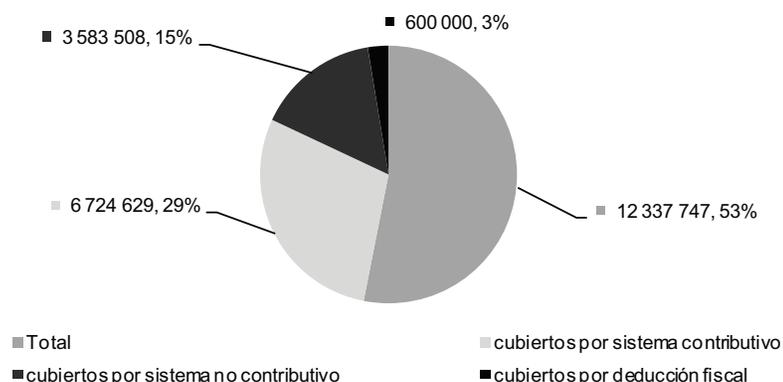
GRÁFICO 7
EVOLUCIÓN DE LA TASA DE INDIGENCIA (2004-2011) CON AUH



Fuente: Curcio (2012) elaboración en base a datos de EPH e INDEC.

De acuerdo a estudios del Ministerio de Trabajo (2009) apenas se puso en marcha esta intervención, el 51% de los niños, niñas y adolescentes cubiertos por la AUH no habían recibido nunca antes ninguna ayuda social en forma de transferencia de dinero. Si se considera que además de la AUH, habría 7,5 millones de niños con algún esquema de seguridad social, la cobertura actual brindada a los niños, niñas y adolescentes supera el 91% de la población menor de edad, considerando tanto los componentes contributivos como los no contributivos de la previsión social. Según PNUD – CNCPS (2010), la cobertura de las/os niños, niñas y adolescentes que reciben algún tipo de transferencia de ingresos alcanzaba niveles muy superiores a los de años previos (por ejemplo sólo el 37% en el año 1997). Estudios más recientes señalan que la cobertura de protección social dirigida a las personas menores de 18 años, sobre una población total de 12.337.747 de niños, niñas y adolescentes, es de: un 53% cubierto por el sistema contributivo; un 29% cubierto por el sistema no contributivo; un 5% cubierto por la deducción por hijo del impuesto a las ganancias y un 11% sin cobertura (ver Gráfico 8). En dicho sentido Curcio (2012) plantea algún déficit en términos de universalidad y a 3 años de la implementación de la AUH “*alrededor de 1,4 millones de niños (11% del total) no se encuentran cubiertos (monotributistas no sociales, registro de identidad, parentesco, áreas aisladas, migrantes, etc.)*”.

GRÁFICO 8
COBERTURA DE LA PROTECCIÓN SOCIAL A NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES EN ARGENTINA



Fuente: Curcio (2012); elaboración en base a datos del Censo 2010 INDEC, de la EPH, de registro de ANSES (Ene/Feb 2012) y de la Secretaría de Seguridad Social MTEySS.

Los importantes avances logrados en esta política constituyen sin duda un activo relevante de la protección social argentina, en particular la orientada a niñez y adolescencia. No obstante, como toda intervención de semejante magnitud, tiene aún camino por recorrer: “La Asignación Universal por Hijo para la Protección Social entraña un giro en la forma de diseño de las políticas sociales en la Argentina en la medida que incorpora a sectores que se encontraban tradicionalmente excluidos de los mecanismos de seguridad social (...) La inclusión de la transferencia como parte del sistema de AAFP habilita cierta regularidad y la continuidad de la medida, el monto establecido y la cantidad de hijos e hijas, son signos positivos con respecto a los PTCI que la precedieron. Sin embargo, al ligar tal potencial con el alcance de la política se ponen de manifiesto una serie de exclusiones aquí analizadas, (tope de 5 hijos, migrantes, monotributistas, privados de libertad, el tope del salario mínimo vital y móvil) que dan cuenta de su límite para impactar en toda la población. Estas exclusiones son propias de los problemas intrínsecos de una política no universal donde aún se identifican y clasifican quienes son “merecedores” y quienes no lo son (Pautassi, Arcidiácono y Strachnoy, 2013: 45).

C. Evolución del gasto social en infancia y adolescencia

La CDN plantea en su art. 4 la obligación de los Estados de asegurar la progresiva realización de los derechos de la niñez “hasta el máximo de los recursos que dispongan”. Como viene sosteniendo la CEPAL la medición y análisis del gasto público dirigido a la niñez constituye un indicador de la

importancia a que otorgan los Estados para garantizar el cumplimiento de los derechos del niño. La Argentina, dentro del contexto latinoamericano, se ubica entre los países con gasto social “alto” (mayor al 13% del PBI) (Curcio; Goldschmit; y Robba, 2012)²³.

En el país, las responsabilidades de financiamiento del Gasto Público corresponden a los tres niveles de gobierno (Nacional, provincial y municipal), los cuales comparten funciones y responsabilidades en la formulación, la implementación y la evaluación de políticas sociales, incluyendo intervenciones destinadas a infancia y adolescencia.

Retomando lo esbozado en un inicio, si se analiza la evolución reciente del gasto social consolidado como porcentaje del PIB, se verifica una tendencia al aumento. Mientras que a comienzos de los ochenta representaba tan sólo el 11% del PIB, esta proporción comienza a ser del orden del 20% en los años noventa. En los últimos tiempos, la proporción más baja se corresponde con los años de la crisis y los años inmediatamente posteriores (2002 a 2004), momentos en que el gasto social consolidado rondaba el 19% del PIB. De acuerdo con los últimos datos disponibles, esta proporción supera actualmente el 30%.

En lo que se refiere específicamente al Gasto Público Social Consolidado dirigido a Niñez y Adolescencia, de acuerdo a los últimos datos consolidados disponibles que corresponden al año 2009, este implicó una inversión de \$ 91.971,2 millones en políticas públicas dirigidas a Infancia y adolescencia. Este nivel de gasto representó en 2009 una inversión de \$ 7.517,4 por niño, niña y/o adolescente. (UNICEF, 2010)²⁴.

Entre 2001 y 2008, la inversión social en la franja etaria de personas menores de 18 años reflejó un crecimiento nominal acumulado. Los mayores aumentos nominales se presentaron en 2005 y 2008, ambos superiores al 30%, como consecuencia de las mayores erogaciones realizadas por los gobiernos provinciales (cerca del 80% del crecimiento total). En 2005 se destaca el impacto de la Ley de Financiamiento Educativo y la implementación de los Programas Federales de Vivienda. En 2008, el incremento responde principalmente a aumentos relacionados con la provisión de educación y salud. (UNICEF, 2010).

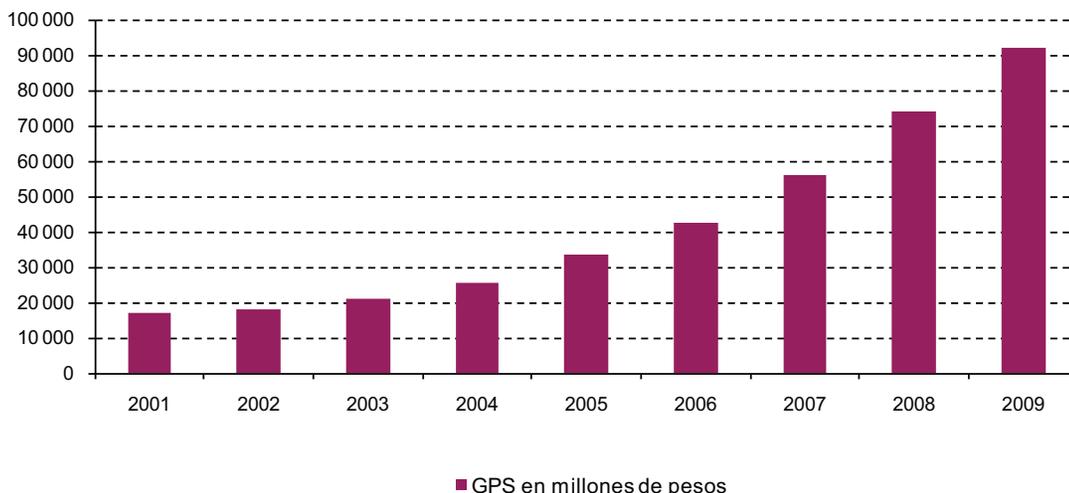
Atendiendo al grado de avance que Argentina logró en materia de gasto público dirigido a infancia y adolescencia²⁵, se puede complementar este análisis según el grado de especificidad con relación a la población objetivo, en tanto dicho gasto también se pueden clasificar en las siguientes *clases*: Gasto Específico (GE), Gasto Indirecto (GI), Gasto Ampliado (GA), Gasto en Bienes Públicos (GBP). A su vez, estas cuatro *clases* se pueden dividir en dos grupos, atendiendo al principal objetivo de impacto etario que se persigue a través de los diferentes diseños de las políticas públicas incluidas en cada clase de gasto. El primer grupo (Grupo I) corresponde al subconjunto compuesto por el gasto específico (GE) y el gasto indirecto (GI), mientras que el segundo (Grupo II) se refiere al gasto ampliado (GA) y al gasto en bienes públicos (GBP). Mayor información al respecto se puede encontrar en el gráfico 9 sobre la evolución del GPdN y la discriminación por categoría de gasto y nivel de gobierno, en el gráfico 10.

²³ En el análisis comparativo que realiza la CEPAL sobre 16 países de la región que muestran un comportamiento ascendente de recursos, menciona a la Argentina como uno de aquellos con mayor tradición en la medición del GPdN en las cuentas del sector público. Esto, en tanto integra el grupo de casos que diferencia 4 clases de gasto inversión social en niñez (gasto específico, indirecto, ampliado y en bienes públicos), a diferencia de otros países que solo miden el gasto directo o específico. Poner cita CEPAL.

²⁴ En la Argentina, desde 2003 y durante varios años, la Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales (DAGPyPS), dependiente de la Secretaría de Política Económica, y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) desarrollaron un proyecto conjunto de cuantificación del Gasto Público Social dirigido a la Niñez. La metodología de medición del Gasto Público Social dirigido a la Niñez (GPSdN) fue desarrollada especialmente para mirar de forma transversal los presupuestos de distintas áreas del Estado. Su propósito apuntó a construir un dato que diese cuenta de cuál era la magnitud de los recursos públicos que se destinaba a la niñez, como una medida del esfuerzo que realizan los Estados para mejorar las condiciones de vida y las posibilidades de desarrollo de este sector poblacional y propiciar el cumplimiento de sus derechos. Véase Gasto Público Social dirigido a la Niñez en la Argentina, MECON y UNICEF, disponible en <http://www.gastopubliconinez.gov.ar/index.html>.

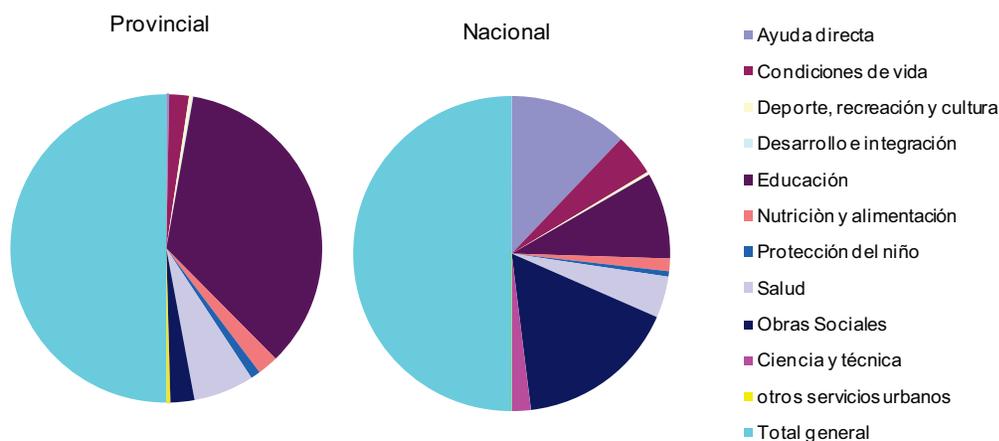
²⁵ Véase Gasto Público Social dirigido a la Niñez en la Argentina, MECON y UNICEF [.http://www.gastopubliconinez.gov.ar/index.html](http://www.gastopubliconinez.gov.ar/index.html).

GRÁFICO 9
GASTO PÚBLICO SOCIAL CONSOLIDADO (NACIÓN-PROVINCIAS) DIRIGIDO A LA NIÑEZ, 2001-2009



Fuente: Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales. MECON

GRÁFICO 10
GASTO PÚBLICO SOCIAL CONSOLIDADO (NACIÓN-PROVINCIAS) DIRIGIDO A LA NIÑEZ SEGÚN CATEGORÍA DE GASTO Y NIVEL DE GOBIERNO, 2009



Fuente: Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales. MECON

D. Sistema de Protección Social para infancia y adolescencia

Tal como ya se ha indicado, la protección social para la población entre 0 y 18 años no está aislada de un conjunto más amplio de políticas públicas (en particular sociales) destinadas a mejorar las condiciones de vida de toda la población. Pero, sin duda, las características complejas que afectan a niñas, niños y adolescentes han generado la necesidad de avanzar de modo específico en materia de legislación, institucionalidad, oferta programática. Es por ello que en esta sección, tras esbozar el cambio de paradigma que se ha dado en los últimos años, se concentrará la atención en cuatro planos: uno, lo referido a las políticas de promoción; dos, relacionado a medidas de protección especial; tres, lo referido a cuidado infantil; y cuatro, una mirada global sobre el gasto social invertido en niñez y adolescencia.

1. Cambio sustantivo: de la doctrina de la situación irregular al paradigma de la protección integral

El conjunto normativo imperante hasta la sanción de la Ley N° 26.061 en el 2005 consolidaba una concepción política, institucional y cultural de la infancia y adolescencia basada exclusivamente en el control, el tratamiento y la prevención de la delincuencia, conocida como la *doctrina de la situación irregular*²⁶, asociada históricamente a las denominadas “leyes del Patronato”. La declaración del abandono material o moral, dictaminada por el Juez, constituía la columna vertebral de dicha doctrina. La falta de recursos y/o la ausencia de voluntad política de priorizar políticas sociales para los sectores más vulnerables, motivaban la judicialización del universo de los denominados en aquel entonces “menores”. Así se judicializaban conflictos socioeconómicos o familiares (no vinculados a la comisión de un delito), criminalizando la pobreza. El poder de disposición del Juez era claramente violatorio de los arts. 12 y 37 de la Convención Internacional de los Derechos del Niño, ya que no se permitía que el niño sea oído y no aplicaba la privación de la libertad como último recurso.

Un elemento central del nuevo enfoque se refiere a la consideración de los niños, niñas y adolescentes como sujetos de derecho, y no como objeto de protección y asistencia. El reconocimiento de esta situación obliga a modificar la perspectiva y el accionar en relación a la infancia en su conjunto, poniendo en tensión el modo en que se han establecido las relaciones entre el mundo de los adultos y el de la infancia a fin de construir un nuevo conjunto de creencias, valores y métodos de intervención.

La nueva legislación enfatiza el papel de las políticas sociales y políticas públicas para infancia y adolescencia. Este enfoque pone el acento en el fortalecimiento de modelos de intervención que aborden la situación de las familias a partir de políticas de protección y promoción de sus derechos, desde una perspectiva que atienda la diversidad cultural y social y de género. Los principales principios que rigen la aplicación de las políticas y programas son: no discriminación, interés superior del niño, derecho a la vida, supervivencia y desarrollo, derecho a ser escuchado y que sus opiniones sean tomadas en cuenta en toda instancia.

La responsabilidad del Estado en el marco de la *protección integral* requiere tratar a infancia y adolescencia con los mismos derechos que los y las adultos/as más otros especiales por tratarse de personas en desarrollo y sujetos de derecho. Los derechos de niños, niñas y adolescentes deben cumplirse, no solo subsanarse o satisfacerse, porque ya no son más objeto de control, tutela o disposición por parte de la autoridad judicial (JGM-UNICEF, 2012).

La adecuación de las políticas públicas a la Ley N° 26.061 busca transformar las prácticas, programas e instituciones dirigidas a infancia y adolescencia y por ende interpela el tratamiento a seguir respecto a integrantes de este grupo poblacional que no pueden estar al cuidado de sus familias.

La falta de recursos materiales no constituye causa suficiente para separar a los niños de su grupo familiar²⁷, y resulta necesario priorizar aquellas medidas de protección de derechos que tengan por finalidad la preservación y fortalecimiento de los vínculos familiares con relación a todos los niños. En los casos en que los derechos del niño se vean limitados o amenazados por no tener cubiertas sus necesidades básicas, el Estado tiene el deber de incluir a toda la familia en los programas dirigidos a brindar ayuda facilitando el acceso a la salud, la educación, el trabajo y la vivienda digna al conjunto de sus miembros.

En ese sentido, al revisar las prácticas de organismos e instituciones, debe prestarse atención a los cuidados alternativos que infancia y adolescencia deben recibir, la adecuada intervención de los órganos administrativos y de los judiciales, a la luz de la nueva normativa y las Directrices de las Naciones

²⁶ Principios de la doctrina de la situación irregular: división de la categoría infancia en niños y adolescentes por un lado, y menores (universo de los excluidos de la escuela, la familia, etc.), por otro; centralización del poder de decisión en la figura del Juez, sin asegurar el derecho del niño a ser oído; judicialización de los problemas vinculados a la infancia en situación de riesgo; criminalización de la pobreza; consideración de la infancia como objeto de protección.

²⁷ Durante la vigencia del Patronato era usual “la disposición del menor en riesgo” por parte del Juez, muchas veces institucionalizando a niñas, niños o adolescentes por causas asistenciales, socio-familiares o criminalizando la pobreza.

Unidas sobre las Modalidades Alternativas de Cuidados de los Niños (2010) de manera tal de garantizar el interés superior del niño y un abordaje integral que no signifique una nueva vulneración de derechos²⁸. Atendiendo a las responsabilidades compartidas entre los tres niveles de gobierno, el COFENAF aprobó en el año 2007 los *Lineamientos nacionales en materia de Infancia y adolescencia carentes de cuidados parentales*. Según los mismos, los organismos competentes se comprometen a cumplir los siguientes Lineamientos: promoción, prevención y permanencia del Infancia y adolescencia en su ámbito familiar; adopción de medidas excepcionales; intervención respecto a Infancia y adolescencia incluidos en ámbitos de cuidado familiar alternativo y/o institucionales; y acciones sistemáticas tendientes a la “desinstitucionalización”²⁹.

2. Políticas y programas de promoción de derechos

Entre las políticas de promoción de derechos de infancia y adolescencia, merece especial atención un conjunto de intervenciones de diversa índole (y bajo la órbita de diferentes organismos responsables), como ser las siguientes: registro de nacimiento e identidad; vacunación; alimentación; desarrollo de habilidades de crianza; acceso a la salud sexual y reproductiva³⁰.

Registro de nacimiento e identidad

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

El registro de los nacimientos es un instrumento clave ya que brinda información demográfica para la planificación y programación de la política pública. En la Argentina se registra un amplio porcentaje de nacimientos en establecimientos asistenciales. La proporción de niños/as que nace por fuera del sistema de salud se encuentra localizado en algunas áreas geográficas específicas y configura uno de los retos más importantes en relación a la restitución de derechos de la infancia y la adolescencia en el país.

Desde hace unos años se notan avances en línea con lo planteado por el art. 12 de la Ley N° 26.061 respecto a garantizar “procedimientos sencillos y rápidos para que los recién nacidos sean identificados en forma gratuita, obligatoria, oportuna e inmediatamente después de su nacimiento. De

²⁸ El concepto de interés superior del niño sostenido por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en sus últimos pronunciamientos refiere que: “*Cuando se trata de la protección de los derechos del niño y de la adopción de medidas para lograr dicha protección, rige el principio del interés superior del niño, que se funda en la dignidad misma del ser humano, en las características propias de los niños, y en la necesidad de propiciar el desarrollo de éstos, con pleno aprovechamiento de sus potencialidades*”. Corte IDH, “Caso Bulacio vs. Argentina”. Sentencia de 18 de septiembre de 2003. Serie C N° 100, párrafo 133 citado en Fernández Blanco (2010).

²⁹ Importa destacar, además, que a nivel descentralizado se observan una serie de medidas destinadas a brindar apoyo psicológico y social en los casos de Infancia y adolescencia que posean sus derechos vulnerados y que trabajan en conjunto con los Servicios Locales de Derechos. Un apoyo nacional a estas iniciativas es el Programa “*Las Víctimas contra las Violencias*” implementado por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación. El Programa conducido por una conocida profesional, Lic. Eva Giberti, tiene como fin la atención a las víctimas de abusos o malos tratos, causados por ejercicio de violencias cualquiera fuese su naturaleza, desde un ámbito de contención, seguridad y garantía de sus derechos e incluye la lucha contra el maltrato, explotación y prostitución infantil. Lamentablemente el mismo solo interviene en el ámbito de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires para la atención, acompañamiento y asistencia a las víctimas de violencia familiar y sexual mediante Brigadas Móviles interdisciplinarias que se movilizan directamente al lugar del hecho a partir de la llamada al 137 línea telefónica atiende las 24 hs los 365 días del año.

³⁰ En cuanto a intervenciones de promoción podrían incluirse también aquellos destinados a promover la capacidad de generar ingresos, pero resulta necesario destacar que la mayoría de las iniciativas implementadas en este sentido, se encuentran dirigidas a personas mayores de edad. Este es el caso, en Argentina, de programas como los siguientes: En el Ministerio de Desarrollo Social, Manos a la Obra (microemprendimientos), Financiamiento de Talleres Familiares y Monotributo Social (Registro de Efectores de desarrollo local y economía social); En el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, Jóvenes con Más y Mejor Trabajo (jóvenes de 18 a 24 años sin secundario); en el del Ministerio de Economía y Finanzas, Impulsores Argentinos (microcréditos) e INAES. Cabe agregar que en el país la mayoría de edad opera a partir de los 18 años y a ello se suma que el trabajo infantil se encuentra prohibido hasta los 16 años y que de 16 a 18 años el trabajo adolescente se encuentra protegido (cf. Leyes 26.579 y 26.390, respectivamente).

acuerdo a estudios de la Dirección de Estadísticas e Información de Salud del Ministerio de Salud expresan que la inscripción gratuita y la gratuidad del primer DNI “han permitido mejorar la inscripción de los nacidos vivos, especialmente a partir del año 2004” (Boletín DEIS Serie 5, N° 54)³¹.

La inscripción es gratuita para todos los niños y niñas. Sin embargo, el art. 12 mencionado también establece que el estado debe facilitar la inscripción gratuita de todos y todas aquellos/as adolescentes y madres que no han sido inscriptos oportunamente. Esta cuestión es de vital importancia debido a que muchas madres indocumentadas no pueden luego anotar a sus niños/as y aún se encuentra pendiente la reglamentación de dicha norma.

Vacunación gratuita

El Calendario de vacunas incluye todas las vacunas obligatorias y gratuitas para cada grupo de edad. Desde 2003 y hasta la fecha se incorporaron al Calendario Nacional de Vacunación³² diez de las dieciséis vacunas que lo integran, entre ellas la del Virus del Papiloma Humano (VPH) para prevenir el cáncer de cuello de útero, y la de la gripe. En el año 2012 se ha incorporado la vacuna contra el neumococo para los menores de 2 años para prevenir la principal causa de afecciones graves como la neumonía y la meningitis.

Entrega de suplementos alimentarios

La Dirección Nacional de Salud Materno Infantil (en el ámbito del Ministerio de Salud) es el órgano de formulación y aplicación de las políticas materno-infantiles. Allí se desarrolla el *Programa Materno Infantil*, que se financia con fondos nacionales y externos. Su principal objetivo es la reducción de la morbimortalidad materna e infantil. Sus actividades abarcan un complejo abanico que comprende temas como la calidad de la atención que proporcionan los equipos de salud, y los cuidados prenatales y pediátricos; el desarrollo infantil y los problemas de la adolescencia; la nutrición; la capacitación permanente en servicio del personal y la comunicación social al servicio de la salud materno infantil; la infraestructura y el equipamiento. En cuanto a la entrega de suplementos alimentarios, actualmente dicho programa y de acuerdo a lo previsto en la Ley N° 25.459/01, entrega en todo el país leche entera fortificada con Hierro, Zinc y Vitamina C, con las siguientes especificaciones:

- a) Embarazadas: 2 kg/mes desde el quinto mes de embarazo y hasta el momento del parto;
- b) Nodrizas (madres que amamantan): la madre recibirá durante 6 meses: 2 kg/mes;
- c) Niños de 6 meses a 1 año: para complementar la alimentación: 2 kg/mes;
- d) Niños de 1 a 2 años: mínimo 1 kg/mes durante todo el año por cada niño vulnerable;
- e) Niños desnutridos de 0 a 6 años: 3 kg/mes de leche fortificada con hierro, vitaminas y minerales durante 5 meses.

Programas alimentarios

El *Plan Nacional de Seguridad Alimentaria* (creado por Ley N° 25.724/03), dependiente del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, tiene como objetivo posibilitar el acceso de la población en situación de vulnerabilidad social a una alimentación adecuada, suficiente y acorde a las particularidades y costumbres de cada región del país a efectos de garantizar la seguridad alimentaria y la educación nutricional. Se implementa bajo dos modalidades de transferencias: a familias y a Estados provinciales, y complementa con varios programas como: Familias y Nutrición (sostén y crianza de los niños/as, alimentación-nutrición, cuidado de la salud); Abordaje Comunitario (organizaciones comunitarias); Pro-

³¹ Por otra parte, y a efectos de facilitar la inscripción de algunas minorías, esta medida fue ampliada mediante el Decreto 278/2011, incorporando a todas aquellos ciudadanos mayores de 12 años sin documentos que acrediten pertenecer a algún pueblo originario. Cabe mencionar también, la agilización de los mecanismos del Ministerio del Interior para realizar los documentos DNI y para tramitar los mismos mediante un sistema descentralizado de gestión que permite obtener la documentación en varios lugares de atención y en menor tiempo.

³² El calendario puede consultarse en http://www.msai.gov.ar/images/stories/calendario-vacunacion/calendario_vacunacion_web_2012.pdf.

Huerta (autoproducción de alimentos frescos para el consumo familiar, comunitario e institucional); y Educación Alimentaria y Nutricional (capacitación).

La transferencia de recursos a familias con niños menores de 14 años, a embarazadas, discapacitados y adultos/as mayores en condiciones socialmente desfavorables y de vulnerabilidad nutricional, se realiza mediante tarjetas magnéticas a las que el Estado transfiere dinero para la compra de alimentos. Así, se favorece la autonomía en la selección, el acceso a alimentos frescos y se promueve la comida en familia. También, se continúa con la transferencia de fondos a las provincias dirigidas al mejoramiento de la calidad alimentaria de los comedores escolares y comunitarios.

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

La ejecución del Programa depende de la Comisión Nacional de Nutrición y Alimentación, integrada por representantes de los Ministerios de Salud y Ambiente y Desarrollo Social de la Nación. La población beneficiaria del Programa incluye a mujeres embarazadas, niños de 0 a 5 años y adultos mayores a partir de los 70 años sin cobertura social y que están bajo la línea de indigencia, incorporándose progresivamente a otros sectores de la población bajo la línea de pobreza.

Desarrollo de habilidades de crianza

Son incipientes y muy recientes las acciones que actualmente se están desarrollando a nivel nacional en esta materia, crítica sobre todo en los primeros años de vida. Destacan por su potencial el *Programa Nacional de Desarrollo Infantil "Primeros Años"* (liderado por el Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales (CNCPS), en tanto involucra en su implementación a varios ministerios). Dicha acción incluye a su vez al *Programa Nutrición y Familia* (dependiente del Ministerio de Desarrollo Social).

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

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

Acceso a la salud sexual y reproductiva

La sexualidad es un proceso que combina elementos biológicos, psicológicos, sociales y culturales, con un conjunto de pautas, expectativas, conocimientos, creencias, valores, normas y actitudes. Por eso, es frecuente encontrar que la generación y desarrollo de las políticas mencionadas se plantean en escenarios marcados por luchas entre diferentes sectores con posicionamientos contrapuestos. Entre los temas más polémicos se puede mencionar: el aborto, la regulación del aborto no punible, la anticoncepción de emergencia, los servicios específicos para adolescentes, la educación sexual en las escuelas y la confidencialidad en la atención a adolescentes.

En este campo de intervención pública, y como aspecto crítico relacionado a los derechos de la infancia y la adolescencia –entre otras cuestiones por la alta tasa de embarazo adolescente (Ver Gráfico 11)-, cabe mencionar el acceso a la salud sexual y al cuidado del cuerpo que establece la CDN. Por salud sexual y reproductiva se entiende: educación sexual integral, servicios médicos adecuados, prevención de enfermedades de transmisión sexual y HIV-SIDA, seguimiento del embarazo adolescente, protección escolar de la adolescente embarazada, edad de consentimiento requerida para recibir atención médica, entre otros.

Respecto a la atención y acceso a servicios médicos por parte de adolescentes, en general no surge en forma clara ni explícita en la legislación de la región si pueden acceder sin la presencia de padre, madre, tutores u otros adultos responsables y, en caso de tener acceso, sobre los términos del cumplimiento o no de las reglas de confidencialidad, secreto profesional, y consentimiento informado (Morlachetti, 2010). Pero en la Argentina, el decreto 1282/2003 reglamentario de la Ley N° 26.150, citando el interés superior y la Convención sobre los Derechos del Niño, fomenta el principio de autonomía progresiva y establece que las personas menores de edad tendrán derecho a recibir, a petición suya y de acuerdo a su desarrollo, información clara, completa y oportuna; manteniendo confidencialidad sobre la misma y respetando su privacidad. También se estipula que en las consultas se propiciará un clima de confianza y empatía, procurando la asistencia de un adulto de referencia, en particular en los casos de los adolescentes menores de 14 años.

En este contexto de avances, y con un marco normativo importante como respaldo³³, en el caso argentino cabe destacar las siguientes intervenciones en la materia: Dentro del Ministerio de Educación, el *Programa de Educación Sexual Integral* y las *acciones de Protección escolar del/la adolescente embarazada*. En el ámbito del Ministerio de Salud³⁴, el *Programa Nacional de Salud Integral para la Adolescencia* y el *Programa de Salud Sexual y Procreación Responsable*³⁵. Breves referencias a cada uno de ellos.

Programa de Educación sexual integral. La educación sexual es un deber del Estado, especialmente de la autoridad educativa. La Ley de Educación Sexual Integral 26.150/06 plantea la articulación de aspectos biológicos, psicológicos, sociales, afectivos y éticos. Esta intervención establece por ende, como propósito primordial, la responsabilidad del Estado de hacer válido el derecho de niños, niñas y jóvenes a recibir Educación Sexual Integral (ESI) en todos los establecimientos educativos públicos de gestión estatal y privada, desde el jardín de infantes.

Es un programa que reúne varias cuestiones positivas, no sólo porque tiene enfoque de género y de respeto por los derechos humanos, sino que se enmarca en el paradigma de protección integral de derechos de la infancia y la adolescencia. En sus lineamientos y propósitos permanentemente hace

³³ El marco jurídico lo comprenden: la Ley N° 26.061/05 de Protección Integral de los Derechos del Niño; la Ley N° 26.150/06 de creación del Programa Nacional de Educación Sexual Integral; la Ley N° 26.206/06 de Educación Nacional; y complementariamente por la Ley N° 25.673/02 de Creación del Programa Nacional de Salud Sexual y Procreación Responsable y su decreto reglamentario 1282/03.

³⁴ Las políticas sanitarias nacionales están orientadas a fortalecer la estrategia de atención primaria de la salud, y a garantizar a la población el acceso a la información sobre los métodos de anticoncepción autorizados, así como el conocimiento de su uso eficaz, a efectos de su libre elección, sin sufrir discriminación, coacciones ni violencia.

³⁵ No puede obviarse el Programa *Nuestro Lugar*, a cargo de la SENNAF, destinado a organizaciones de la sociedad civil (OSC) que trabajan con adolescentes de 14 a 18 años de edad, y que entre sus líneas de financiamiento cuenta con una específica para apoyar proyectos de salud sexual y procreación responsable.

referencia a la igualdad de oportunidades, a las responsabilidades familiares compartidas entre varones y mujeres, al principio de no discriminación por motivo alguno, al respeto a las distintas cosmovisiones, promueve la participación y adaptación de los materiales a las distintas realidades socioculturales, y la prevención de las diversas formas de vulneración de derechos: maltrato infantil, abuso sexual, trata. Si bien no menciona directamente a los pueblos originarios tiene un espíritu que recoge las inquietudes y horizontes de interculturalidad.

Protección escolar de la adolescente embarazada. En cuanto a la protección del derecho a la educación de las adolescentes embarazadas, se cuenta con una serie de normativas y dispositivos tendientes a asegurar la continuidad de los estudios tanto de los varones como de las mujeres, y la prohibición de discriminación y/o exclusión por motivo de embarazo. La Ley Nacional de Educación N° 26.206 obliga a la escuela secundaria a contener y brindar amparo a las alumnas embarazadas o que ya fueron madres y a los varones que se convierten en padres y madres. En igual sentido lo hacen diversos artículos de la Ley N° 26.061. En muy pocas escuelas conviven el jardín maternal y la escuela secundaria para que los embarazos no terminen con la historia educativa de las y los jóvenes, como parte del Programa de Retención Escolar para las adolescentes embarazadas y estudiantes madres y padres, con el objeto de orientar, contener, defender y estimular a las y los adolescentes a terminar el colegio³⁶.

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

El PNSIA trabaja de manera articulada con otras instancias y programas del Ministerio de Salud y entre sus acciones genera materiales y dispositivos específicos para la atención de la salud de esta franja etárea. Entre ellos pueden mencionarse las Guías desarrolladas en conjunto con la Sociedad Argentina de Pediatría y UNICEF que contribuyen a mejorar el acceso de las y los adolescentes a los servicios de salud de calidad mediante la adecuación de los puntos de contacto que ya tiene el sistema sanitario y la creación de nuevos espacios de atención; la capacitación a los equipos de salud para que cuenten con mejores herramientas en sus prácticas cotidianas preventivo promocionales, asistenciales y de rehabilitación; así como, materiales para formación de equipos interdisciplinarios, organizaciones sociales y agentes de salud.

Programa Nacional de Salud Sexual y Procreación Responsable. Este fue creado a través de la Ley Nacional de Salud Sexual y Procreación Responsable (Ley 25.673/02), tiene como misión promover la igualdad de derechos, la equidad y la justicia social; así como contribuir a mejorar la estructura de oportunidades para el acceso a una atención integral de la salud sexual y reproductiva. El Programa reconoce que el derecho a la salud comprende la salud sexual, y que ésta incluye la posibilidad de desarrollar una vida sexual gratificante y sin coerción, así como prevenir embarazos no deseados. Dirige sus acciones respetando la autonomía de todas las personas para elegir individual y libremente, de acuerdo a sus convicciones y a partir de la información y el asesoramiento, un método anticonceptivo³⁷ adecuado, reversible, no abortivo y transitorio, para poder definir la posibilidad de tener hijos, cuántos hijos tener, cuándo tenerlos, y el intervalo entre ellos. Por eso, promueve la "Consejería" en Salud Sexual y Reproductiva en los servicios de salud pública de todo el país; es decir, la posibilidad de acceder gratuitamente a un asesoramiento de calidad que contribuya a la autonomía y a la toma de decisiones en materia de salud sexual y reproductiva. También favorece la detección oportuna de enfermedades genitales y mamarias, contribuyendo a la prevención y detección temprana de infecciones y VIH/sida.

³⁶ En la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, la ley 709 otorga un sistema justificado de 45 días de inasistencias para usar antes y después del parto.

³⁷ La cobertura en métodos anticonceptivos que tanto las obras sociales nacionales comprendidas en las leyes N° 23.660 y 23.661 como las empresas de medicina prepaga están obligadas a brindar, es la contenida en el Programa Médico Obligatorio (PMO) –Resolución del M. Salud N° 1991/2005, y en las leyes nacionales específicas-.

Entre sus acciones cabe destacar la entrega de insumos (métodos anticonceptivos por ejemplo)³⁸ a las provincias para su distribución gratuita en centros de atención primaria y hospitales, a solicitud de las/os usuarias/os con asesoramiento o consejería especializada, la asistencia técnica y apoyo a las autoridades locales en la implementación de programas; la capacitación a los equipos de salud junto al Programa de Médicos Comunitarios y la producción y entrega de materiales didácticos relacionados con el tema (cuadernillos y guías; materiales gráficos; audiovisuales y spots de radio, en castellano y en lenguas de pueblos originarios), además de realizar campañas masivas sobre salud sexual y procreación responsable. Las provincias y municipios adecuan estos dispositivos a sus características locales.

3. Protección especial

Las acciones de atención directa tendientes a restituir derechos están dirigidas a proteger los derechos de la infancia y la adolescencia que atraviesan situaciones críticas a nivel familiar, social y jurídico, e intentan estar integradas y en línea específica con la política pública de protección para esta población y la política social en general. Existen una serie de variadas situaciones de vulneración de los mencionados derechos que requieren de políticas específicas de prevención, promoción, protección y restitución, tales como: infancia y adolescencia con discapacidad, trabajo infantil, y violencia y abuso. A continuación se plantean brevemente aspectos relevantes de cada una de estas líneas de intervención.

Discapacidad: El marco normativo que contempla y restituye derechos a las personas con discapacidad se encuentra constituido por: la Ley 22.431 y sus modificatorias y complementarias, y la Convención de los Derechos de las Personas con Discapacidad³⁹ (aprobada por la Argentina mediante Ley 26.378/2008). De acuerdo a los datos suministrados por el Censo Nacional 2010, el 7,1% de la población registra alguna discapacidad. El porcentaje de personas con discapacidades va creciendo con la edad, un 1,8% para 0 a 4 años, un 3,2% para 15 a 29 años, un 11,2% para 50 a 64 años, por ejemplo. Respecto al acceso a la educación el art. 24 de la mencionada Convención dispone el acceso a la educación sin discriminación y sobre la base de la igualdad de oportunidades, a un sistema de educación inclusivo a todos los niveles y para todas las edades. La Encuesta Nacional de Personas con Discapacidad que realizó el INDEC en el año 2003 indica que sólo el 29,3% de alumnos/as con discapacidad se educa en modelos de inclusión. Aún sin datos actualizados fiables, es posible sugerir que no ha habido avances significativos⁴⁰.

Es evidente que aún queda un largo camino por recorrer en relación a las políticas que debieran respetar los estándares del modelo social de discapacidad y el enfoque de derechos humanos de acuerdo a los compromisos asumido internacionalmente (Acuña y Bulit Goñi, 2010). Se trata de una temática donde confluyen una serie de normativas y disposiciones que se yuxtaponen y contradicen, así como enormes vacíos legales dentro de una institucionalidad que no asegura ni la función de rectoría ni la de coordinación, razón por la cual abordar la situación de la infancia y la adolescencia con discapacidad implica un esfuerzo aún mayor.

Trabajo infantil: La problemática del trabajo infantil y adolescente continúa siendo un tema invisibilizado y muchas veces naturalizado por cuestiones económicas, sociales, culturales, etc., pese a los importantes avances alcanzados en Argentina en el marco normativo e institucional, con total apego a los instrumentos internacionales vigentes⁴¹. El trabajo infantil se encuentra fuertemente asociado al trabajo informal de los adultos/as.

³⁸ Los insumos de salud sexual y reproductiva que distribuye el Programa actualmente son preservativos, anticonceptivos hormonales inyectables, hormonales para lactancia, hormonales combinados, y anticonceptivos hormonales de emergencia; dispositivos intrauterinos (DIU) y cajas de instrumental para su colocación.

³⁹ La Convención refleja el cambio de paradigma: de un modelo médico a uno social con un enfoque de la discapacidad basada en derechos que permite empoderar a las personas con discapacidad y asegurar su participación activa en la vida política, económica, social y cultural de una manera respetuosa.

⁴⁰ El Comité sobre Derechos de las Personas con Discapacidad –órgano que controla el cumplimiento del Tratado–, urgió al Estado argentino a “tomar las medidas necesarias para que los estudiantes con discapacidad inscriptos en escuelas especiales se incorporen a escuelas inclusivas y a ofrecer ajustes razonables a los estudiantes con discapacidad en el sistema educativo general”.

⁴¹ La definición de trabajo infantil que se utiliza en el país es la establecida por la Comisión Nacional para la Erradicación del Trabajo Infantil (CONAETI) que considera trabajo infantil a toda actividad económica y/o estrategia de supervivencia, remunerada o no,

La Ley N° 26.390/08 de Prohibición del Trabajo Infantil y Protección del Trabajo Adolescente determina la prohibición de trabajar para menores de 16 años y la protección del trabajo adolescente hasta los 18 años (jornada laboral reducida respecto a los adultos, prohibición de trabajo nocturno y de realización de tareas peligrosas). Esta y otras normas complementarias abren una serie de líneas de intervención estratégicas para la erradicación y prevención del trabajo infantil centradas tanto en los incentivos a la familia a través de las políticas universales de transferencias de ingresos (como la Asignación Universal por Hijo), el control del trabajo no registrado, así como intervenciones de más largo plazo como la información, comunicación y sensibilización que acompañen un proceso de transformación de las pautas culturales.

La complejidad del tema requiere de respuestas institucionales coordinadas desde distintos organismos. En el caso argentino, la problemática ha alcanzado un espacio de mayor visibilidad en la agenda de las políticas públicas de los últimos años, se ha logrado una importante concientización y sensibilización acerca de la existencia del trabajo infantil y las consecuencias negativas que estas traen sobre el pleno ejercicio de los derechos de la niñez y adolescencia.

En cuanto a los actores y organismos que participan de la definición de los temas y políticas en relación al trabajo infantil el principal organismo con competencia en esta materia es la creación de la Comisión Nacional (CONAETI) liderada por el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad de la Nación así como también la creación en casi todas las provincias de las Comisiones Provinciales para Erradicar el Trabajo Infantil (COPRETI), la elaboración y cumplimiento del *Plan Nacional para la erradicación del trabajo Infantil* (2006-2010) y la puesta en marcha del *Plan Nacional para la Erradicación del Trabajo Infantil y Protección del Trabajo Adolescente*⁴² (2011-2015). A estas medidas se suma la obligatoriedad de 13 años del ciclo escolar, la Asignación Universal por Hijo, la incorporación de cláusulas en la negociación colectiva, los convenios de corresponsabilidad gremial en materia de seguridad social (decreto 1370/08) y regulaciones sobre condiciones de trabajo para trabajadores agrarios, cíclicos y estacionales (Resolución CNTA 11/1/2011) y la nueva ley de trabajo agrario (Ley 26.727/11), (Aizpuru y Tedeschi, 2011). También cabe citar la gestión asociada junto a la Red de Empresas contra el Trabajo Infantil

Sin embargo resulta necesario el ejercicio de un rol más proactivo y eficaz respecto a la persecución y sanción de las empresas e instituciones que utilizan a niños, niñas y adolescentes, y al fortalecimiento de las áreas de fiscalización comprometidas en el control y sanción. La reciente sanción de la Ley 26.847/2013 que penaliza la utilización de niñas, niños o adolescentes en actividades laborales y establece el trabajo infantil como delito, resulta un avance muy importante en este sentido. Aunque, también entre los pendientes se encuentra el Listado TIP de Trabajo Infantil Peligroso que aún no ha sido regulado y la reglamentación de la Ley 26.390, que entre otros temas permitiría regular la creciente actividad artística y deportiva de infancia y adolescencia que muchas veces compite con su escolaridad. A esto se suma el desafío en materia de promoción de inserción y mejoramiento de la trayectoria educativa.

Víctimas de violencia y abuso: otro tema de vulneración de derechos invisibilizado y que atraviesa toda la geografía del país y clases sociales es la violencia y abuso contra la infancia y la adolescencia. Las disposiciones con las que se cuenta a nivel nacional son: la Ley 24.417 de Violencia Familiar, la Ley 25.087/99 de Delitos contra la integridad sexual y la Ley 26.485/09 de Protección Integral para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres en los ámbitos en que

realizada por niñas y niños por debajo de la edad mínima de admisión al empleo o trabajo, o que no han finalizado la escolaridad obligatoria o que no han cumplido los 18 años si se trata de trabajo peligroso. Es decir que define el trabajo infantil en sentido estricto incluyendo las estrategias de supervivencia y poniendo especial énfasis en la escolaridad.

⁴² El *Plan Nacional para la Erradicación del Trabajo Infantil y Protección del Trabajo Adolescente* 2011-2015 se dirige a niños y niña que trabajan en las distintas modalidades de trabajo infantil y sus familias, así como también, a niños y niñas en riesgo de incorporarse a modalidades de trabajo infantil. El mismo consta de 10 objetivos con sus correspondientes líneas de acción, a ser implementado por los distintos organismos integrantes de la CONAETI y ha sido puesto a consideración de las provincias en el Marco del Consejo Federal del Trabajo, sin embargo no cuenta con una asignación presupuestaria específica.

desarrollen sus relaciones interpersonales y su Decreto Reglamentario N° 1.011/10⁴³. Así como también la Línea telefónica de atención gratuita 102.

El maltrato infantil presenta factores de mayor vulnerabilidad en la medida que los adultos/as encargados/as de proteger y cuidar a Niños, niñas y adolescentes son precisamente quiénes los dañan. Esta situación se agrava por la dependencia física, emocional y económica casi total. Por eso resulta imprescindible prestar atención al abordaje que se realiza en estos casos, de manera tal de evitar una nueva victimización de niños, niñas y adolescentes. No existe debate alguno sobre la obligatoriedad de denunciar⁴⁴ y sobre la obligación de intervención de los Servicios Locales de Protección de Derechos a fin de garantizar mecanismos de prevención, asistencia, promoción, protección y/o restablecimiento de derechos. También el Comité de Derechos del Niño ha recomendado “la protección contra el castigo corporal y de otras formas crueles o que degradan del castigo” (CdDN, Arg 2010: 47).

Un párrafo aparte merece la específica interrelación entre el Sistema de Protección Integral de derechos de infancia y adolescencia y la violencia familiar, fundamentalmente en las tensiones que surgen con la aplicación de medidas cautelares, medidas de protección y medidas excepcionales en aquellos casos de violencia intrafamiliar. Para ello es necesario armonizar las disposiciones de la ley de violencia familiar con el Sistema de Protección de Derechos de niñas, niños y adolescentes, debido a que el maltrato infantil involucra ambas normativas, para maximizar los recursos legales e institucionales existentes (Pellegrini, 2010). En este sentido, las normas de protección integral y de violencia familiar se interrelacionan cuando se trata de temas relativos al maltrato infantil. La normativa a aplicar es la de violencia familiar y se complementa con las disposiciones de niñez.

Como avance a resaltar a este respecto, cabe mencionar que mediante Resolución del Ministerio de Desarrollo Social 4301/10, se ha aprobado el Protocolo del COFENAF de Asistencia a Personas Víctimas de Trata y de Explotación Sexual Infantil⁴⁵, con el objeto de fortalecer las políticas destinadas a esta población prioritaria desde un enfoque de derechos y una mirada territorial. Las principales directrices a aplicar en la atención y restitución de derechos las víctimas se refieren a: respeto por los derechos humanos, no discriminación, información sobre sus derechos y asistencia, consentimiento informado, confidencialidad y derecho a la privacidad, seguridad y protección, evitar un daño mayor, asistencia individualizada, trato justo y acceso a la justicia, derecho a la asistencia jurídica y permanencia en el país.

E. Atención del cuidado a la primera infancia

El desarrollo de políticas públicas dirigidas a la primaria infancia, tendientes a promover el desarrollo infantil en el marco del paradigma de protección integral de derechos, requiere avances en la conciliación de la vida familiar y laboral mediante una protección laboral adecuada y una mejor y más justa o equilibrada distribución de las tareas domésticas y de cuidado entre mujeres y varones. Sabido es que los primeros años de vida influyen fuertemente en el desarrollo de los individuos, tanto en sus aspectos físicos (siendo esencial el acceso a una buena nutrición y controles médicos), como emocionales y cognitivos (donde cobran relevancia la estimulación temprana, los servicios de educación inicial y las relaciones que se establezcan entre quien cuida y quien es cuidado). La promoción de sistemas de cuidado infantil públicos, de acceso y calidad igualitaria para toda la población, constituye

⁴³ También se articula con la aplicación de instrumentos internacionales como la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) y la Convención Interamericana de Belem do Pará para prevenir, sancionar y erradicar la Violencia contra la Mujer que sostiene que toda mujer tiene derecho a una vida libre de violencia tanto en el ámbito público como privado.

⁴⁴ En aquellos casos que las víctimas fueran menores de edad, incapaces, ancianos o discapacitados que se encuentren imposibilitados de accionar por sí mismo, estarán obligados hacerlo sus representantes legales, los obligados por alimentos y/o el Ministerio Público, como así también quienes se desempeñan en organismos asistenciales, educativos, de salud y de justicia y en general, quienes desde el ámbito público o privado cuando tomen conocimiento de situaciones de violencia familiar o tengan sospechas serias de que puedan existir.

⁴⁵ El Protocolo establece los principales lineamientos de asistencia integral (alojamiento, asistencia médica, atención psicológica, asistencia social), de asesoramiento jurídico, y de reconstrucción del proyecto de vida mediante el trabajo coordinado y articulado entre los distintos actores y niveles.

una de las herramientas más efectivas de inversión en las personas y de la sociedad en su conjunto en el largo plazo (Repetto; Díaz Langou y Aulicino, 2012)⁴⁶.

La incorporación de las mujeres al trabajo no implica que se haya modificado la manera en la cual se organiza el cuidado de las personas dependientes del hogar, siendo todavía las mujeres las principales responsables de esta tarea. En general, las familias que poseen mayores recursos económicos pueden cubrir sus necesidades de cuidado a través de establecimientos dedicados a esta actividad (jardines maternos, de infantes, etc.) y/o contratando específicamente personas dedicadas a esta tarea. En cambio, las familias de menores ingresos no tienen esta posibilidad, lo cual afecta la posibilidad de las mujeres, básicamente, de participar en el empleo o de realizar actividades que mejoren su empleabilidad, como participar en acciones de orientación laboral o formación para el trabajo. En este contexto, que sin duda involucra al caso argentino, el cuidado infantil es crucial a la hora de garantizar el bienestar y la promoción del desarrollo integral de los niños y niñas. En las áreas más pobladas de Argentina, las familias en situación de pobreza y vulnerabilidad recurrente, en tanto haya oferta y esté al alcance de sus posibilidades, al cuidado provisto por organizaciones sociales y comunitarias (Pautassi y Zibecchi, 2010).

En la Argentina, en esta temática tienen injerencia el Ministerio de Desarrollo Social a través de la SENNAF (vía la Dirección de Gestión de Centros de Desarrollo Infantil Comunitarios y Plan Familia), el Ministerio de Educación (Dirección Nacional de Educación Inicial y Dirección de Políticas Socioeducativas), el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (Secretaría de Trabajo, CTIO, Formación Profesional) y el Ministerio de Salud (Dirección de Maternidad e Infancia y Plan Nacer), y el Consejo Nacional de las Mujeres.

Una respuesta integral en materia de cuidado requiere la implementación de medidas en varios frentes, tanto a nivel vertical como horizontal. Por un lado el desarrollo de programas dirigidos a fortalecer y acompañar el papel de las familias en la crianza de los niños más pequeños, por otra la generación de políticas con efectos conciliatorios directos (medidas laborales) e indirectos (programas de transferencias y capacitación) tanto en el plano público como el privado (reasignación de roles intrafamiliares), y por último servicios de cuidado adecuados que contribuyan a *desfamiliarizar* y *desmercantilizar* el cuidado⁴⁷. Esto supone, obviamente un fuerte compromiso por parte del Estado en la promoción pública de servicios de cuidado gratuitos y de calidad, en la fiscalización del cumplimiento de las normativas por parte del sector privado.

Además de lo indicado, el cuidado de la primera infancia se relaciona con otros aspectos críticos desde el punto de vista de los dispositivos normativos específicos y programáticos: a) la educación inicial; b) mercado laboral y cuidado infantil; y c) servicios de cuidado.

1. Educación Inicial

La educación inicial constituye el primer escalón para un desarrollo integral de Infancia y adolescencia, una oportunidad para reducir las desigualdades educativas y *“es el único nivel educativo que no se recupera en otra etapa de la vida”*⁴⁸. Un aspecto normativo importante en relación a la primera infancia es que el art. 18 de la Ley Nacional de Educación N° 26.206 establece que la educación inicial constituye una unidad pedagógica y comprende a los niños y niñas desde los cuarenta y cinco días hasta los 5 años de edad inclusive, siendo obligatorio el último año. Entre los compromisos que se mencionan están: promover el aprendizaje y desarrollo de los niños/as de 45 días a 6 años, universalizar los servicios

⁴⁶ Una referencia ineludible para analizar el caso argentino de cuidado a niños y niñas lo representa el trabajo de Rodríguez Enríquez (2007). También cabe resaltar la producción reciente de Lupica (2010 y 2012).

⁴⁷ Siguiendo las categorías desplegadas por Esping-Andersen (2001) se entiende por “desmercantilizar” el grado en que el estado de bienestar debilita los vínculos monetarios, al garantizar derechos a las personas independientes de su participación en el mercado; se denomina “desfamiliarizar” al grado de reducción de la dependencia del individuo respecto de la familia o, en su formulación inversa, el aumento de la capacidad de control del individuo de recursos económicos, independientemente de las reciprocidades familiares o conyugales.

⁴⁸ Este lema ha sido receptado por la Semana de Acción Mundial por la Educación 2012 en la Argentina. Iniciativa mundial que en el país llevan adelante numerosas organizaciones lideradas por la CTERA, CADE, Marcha Global contra el Trabajo Infantil y CEPADDEHU.

educativos para los niños de 4 años y establecer la obligatoriedad escolar a partir de los 5 años; y, trabajar mancomunadamente con áreas de niñez y salud respecto a los jardines maternales.

La educación inicial comprende a dos grupo etarios con necesidades distintas: niños y niñas de 45 días a 2 años y aquellos/as de 3 a 5 años. El principal déficit en la oferta de servicios se encuentra en el primer grupo, ya que muchas familias deben resolver el cuidado de este grupo en el sector privado por la escasa y/o nula oferta de jardines maternales públicos. En relación al segundo grupo etario, la obligatoriedad de la sala de 5 o preescolar hace que la oferta pública sea prácticamente universal y en los tres últimos años se va ampliando paulatinamente la cobertura en salas de 4 años.

Dado el contexto de desigualdades sociales que aún persisten en el país pese a los avances importantes en años recientes, el acceso a la educación inicial se relaciona directamente con la situación socioeconómica de las familias, ya que son los niños/as más pequeños de las familias más pobres los que se ven excluidos de la educación debido a la insuficiente oferta estatal de salas de 3 y 4 años.

El nivel inicial entonces, es el primero del sistema educativo argentino, aunque muchas veces no se lo tenga en cuenta e incluso en algunas jurisdicciones ni siquiera tiene espacio en la estructura de la cartera educativa. A ello se suma el déficit de información. La carencia de informaciones sobre el jardín maternal en las estadísticas educativas constituye un dato en sí mismo, ya que expresa la tendencia histórica de no considerar a la educación de la infancia temprana (hasta Sala de 4 años) como parte del sistema educativo.

El Ministerio de Educación desarrolla, desde la Dirección Nacional de Políticas Socioeducativas, el *Programa Nacional de Desarrollo Infantil*, como estrategia dirigida a la primera infancia. Esta intervención tiene el propósito de promover el desarrollo de niños y niñas y de quienes se ocupan de su crianza, mediante la implementación de distintas estrategias orientadas a sensibilizar a la población acerca de la importancia de los primeros años de vida y el papel prioritario de los adultos en esta etapa de la infancia (capacitaciones, materiales, asistencia técnica), participando de la Mesa Interministerial de Gestión y Programación del ya mencionado *Programa Primeros Años*.

2. Mercado laboral y cuidado: conciliación entre trabajo y responsabilidades familiares

El marco jurídico vigente en la Argentina para asalariadas/os formales prevé las licencias por maternidad y paternidad pagas, la estabilidad en el empleo, el permiso por lactancia y la posibilidad de solicitar el beneficio de excedencia (licencia sin goce de sueldo). Estos derechos concentrados en quienes tienen acceso a la seguridad social contributiva expresa marcadas restricciones para quienes ven afectados sus derechos por no lograr insertarse en el empleo registrado. En lo referido específicamente a licencias, están fuertemente concentradas en las maternales y con poco avance en las paternales, y mientras en el caso del sector público varían fuertemente entre provincias, en el sector privado (más allá de un piso común según legislación vigente) varía a nivel de acuerdos por sector a través de las negociaciones plasmadas en los convenios colectivos de trabajo (Repetto; Díaz Langou; y Aulicino, 2012). Aunque ha sido un gran avance la reciente equiparación de derechos del servicio doméstico al del resto de trabajadoras/es formarles a partir de la reciente sanción de la Ley 26.844/13⁴⁹, existe aún una asignatura pendiente para quienes trabajan en la informalidad, excluidos de estos beneficios⁵⁰.

⁴⁹ La nueva Ley prevé que beneficiaría a un millón de empleadas domésticas (95% se calcula son mujeres), establece una licencia por maternidad y enfermedad, igual indemnización que el resto de los trabajadores, vacaciones pagas, 35 horas seguidas de descanso semanal, el pago de horas extras, prohíbe el trabajo a menores de 16 años y estipula una jornada de trabajo de 48 horas semanales como máximo, que no podrá superar las seis horas diarias de trabajo y las 36 semanales.

⁵⁰ Cabe mencionar otro dispositivo tendiente a conciliar el trabajo formal con el trabajo doméstico y de cuidado, el *Plan para la Igualdad de Oportunidades entre Varones y Mujeres en el Mundo Laboral* (Decreto 254/98) que establece una serie de propuestas que deben acordar el Consejo Nacional de las Mujeres y el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación, tales como: incrementar la oferta de servicios y atención a la infancia, con horarios amplios y flexibles y elaborar propuestas que recojan el Convenio 156 de la OIT sobre trabajadores con responsabilidades familiares (establece recomendaciones sobre licencias de paternidad y la obligación de proveer servicios de cuidado en el lugar de trabajo).

El sistema vigente vulnera la concepción del cuidado entendido como un derecho universal, ya que se encuentra ligado a la condición laboral formal de las personas adultas. Los beneficios que reconoce a las y los trabajadores registrados no tienen en cuenta las necesidades de cuidado de niños y niñas durante toda su etapa de desarrollo y no sólo en sus primeros meses de vida. Por otra parte, pone de manifiesto un fuerte sesgo de género, minimiza la responsabilidad de los varones, y no considera las necesidades de ambos progenitores, de las madres, ni de los niños/as recién nacidos.

El sistema de protección vigente además, tiene injerencia en las trayectorias laborales de las mujeres en edad fértil ya que interfiere en sus posibilidades de acceso y permanencia en trabajo registrado. Se presentan retos importantes (legales pero también culturales) para lograr evitar que muchos empleadores se muestren reticentes a contratar a mujeres de esta edad (previendo las licencias por maternidad y permisos posteriores que pudieran solicitar), generándose cuando eso acontece un trato discriminatorio en el mundo laboral⁵¹.

Cabe observar algunos rasgos críticos del régimen de licencias vigentes en Argentina para ilustrar lo antes indicado (Aulicino *et al*, 2013).

Licencias por maternidad. La Ley 20.744 Ley de Contrato de Trabajo (LCT) establece un marco normativo de protección a las trabajadoras que se encuentran registradas (formales) y en relación de dependencia. Este piso mínimo de derechos puede ser ampliado en los convenios colectivos de trabajo de cada sector. Las trabajadoras informales, autónomas o monotributistas no cuentan con licencia por maternidad. La LCT se refiere a la licencia por maternidad entre las disposiciones referidas al trabajo de las mujeres en su Título VII, alude a la protección de la maternidad en relación a la prohibición de trabajar por un período determinado anterior y posterior al parto, a la conservación del trabajo, a la presunción de despido por causa del embarazo y a los descansos diarios durante el período de lactancia. La licencia por maternidad es de noventa (90) días, se computan cuarenta y cinco (45) días anteriores a la fecha de parto y cuarenta y cinco (45) días posteriores a ser mamás⁵². La licencia es paga, la mujer que goza de licencia por maternidad debe cobrar mensualmente lo mismo que cobra cuando está trabajando. Durante la licencia las mujeres reciben una asignación familiar igual al sueldo (remuneración bruta)⁵³ financiada por ANSES, esta suma no remunerativa no se computa a efectos del cálculo de antigüedad ni jubilación.

Hasta hace muy poco tiempo las trabajadoras rurales se encontraban excluidas de este beneficio, pero la Ley de Trabajo Agrario N° 26.727/11 establece la licencia por maternidad para el personal temporario en iguales condiciones que el resto de las trabajadoras si la licencia debiera comenzar durante el tiempo de efectiva prestación de servicios. Idéntica situación tenían las personas que realizan trabajo doméstico⁵⁴ hasta la sanción del nuevo Régimen Especial de Contrato de Trabajo de Casas Particulares, la ya mencionada Ley N° 26.844/13.

También existen otros regímenes que amplían los beneficios hasta ahora expuestos, como por ejemplo los que regulan el trabajo docente a nivel provincial. En el caso del empleo público, de la protección de las y los trabajadores estatales nacionales, rige un convenio colectivo que amplía los beneficios de la LCT ya explicitados. El primer Convenio Colectivo de Trabajo (CCT) para los trabajadores del Estado expresamente dispone, en su extenso artículo 114 que: "...*queda prohibido el*

⁵¹ Este tema no es menor debido a que origina cambios en el comportamiento reproductivo de las mujeres que tiene repercusiones demográficas y sociales (OIT, 2006). La postergación de la maternidad o la opción por no tener hijos son algunas de las manifestaciones que genera la tensión presente en la conciliación entre las responsabilidades familiares y laborales.

⁵² Las trabajadoras embarazadas pueden modificar estos períodos, pueden solicitar trabajar hasta treinta (30) días antes del parto y pasar los quince (15) días restantes para cuando nazca el bebé. Así, tienen sesenta (60) días luego del parto. En los casos que el parto se anticipe, los días de licencia no gozados se suman al período posterior al parto hasta completar noventa (90) días. Las trabajadoras mamás de un niño con síndrome de Down tienen seis (6) meses más de licencia, cobrando una asignación familiar igual al salario que les corresponde cuando prestan servicios.

⁵³ Cuando la trabajadora percibe una remuneración fija el monto que corresponde abonar por parte de ANSES como asignación familiar por maternidad es equivalente a la remuneración bruta, por el contrario si la trabajadora percibe una remuneración variable (comisiones, horas extras), entonces le corresponde el equivalente al promedio de los últimos tres meses anteriores a la licencia.

⁵⁴ La Ley N° 26.844/13 que establece un nuevo régimen de trabajo doméstico o trabajo en casas de familia, equipara los derechos de este sector con el del resto de los trabajadores registrados, entre otros beneficios contempla la licencia por maternidad en sintonía con la LCT por 90 días. El pago del salario lo realizaría ANSES como ocurre con resto de las trabajadoras en relación de dependencia.

trabajo del personal femenino durante los treinta (30) días anteriores al parto y hasta sesenta (70) días corridos después del mismo". En el caso de nacimientos múltiples se suman diez (10) días corridos más. Si la madre tiene más de dos hijos a partir del nacimiento del tercer hijo la licencia también se incrementa diez (10) días corridos por cada embarazo sucesivo. Si se analiza la licencia por maternidad en el empleo público provincial puede encontrarse que varias provincias han avanzado en igual sentido, reconociendo una ampliación de derechos en la materia⁵⁵.

Licencia sin goce de sueldo (excedencia). Al terminar la licencia por maternidad se puede pedir una licencia sin goce de sueldo por 3 o 6 meses, o renunciar al empleo. Si se elige renunciar, recibirá una indemnización equivalente a un 25% de la indemnización ordinaria por despido injustificado. Para solicitar estos beneficios la mujer debe tener un año de antigüedad en el trabajo.

Licencia por adopción. Solo algunos convenios colectivos de trabajo contemplan este derecho, como por ejemplo, la administración pública y el Estatuto docente. En algunas disposiciones provinciales también se prevé la licencia por adopción para las trabajadoras estatales a partir de la acreditación de la adopción o la guarda con fines de adopción. En la mayoría de las legislaciones que sí contemplan la licencia es para las madres que adoptan exclusivamente, y sólo en el caso de la provincia de Córdoba además contempla los casos de adopción por parte de parejas del mismo sexo⁵⁶.

Algunas disposiciones que regulan el empleo público provincial establecen la licencia sin distinción de edad del/la adoptado/a; en otras es diferenciada de acuerdo a la edad del/la mismo/a; y en otras, hasta un límite etario determinado.

Licencias por paternidad: La LCT establece la licencia especial por nacimiento de hijo, de dos (2) corridos. La misma es paga y se computará necesariamente un día hábil cuando el nacimiento haya ocurrido en domingo, días no laborables o feriados. Respecto a la licencia por paternidad, el Estatuto del Docente establece una licencia de paternidad de cinco (5) días para los padres, la nueva Ley de Trabajo Agrario N° 26.727/11 reconoce una licencia parental paga de 30 días corridos (que podrá ser utilizada entre los 45 días anteriores al parto hasta los 12 meses posteriores al nacimiento), y en la Administración Pública Nacional, de 5 días (CCT).

Permisos de lactancia: Las trabajadoras gozan de dos descansos de media hora durante la jornada de trabajo para amamantar durante un año a partir del nacimiento (salvo que por indicación médica debiera prolongarse). En el sector público nacional, las trabajadoras estatales gozan de dos descansos de una hora diaria hasta los doce meses del niño o niña, con la opción de reducir la jornada laboral en dos horas (CCT). En el empleo público provincial se reconocen ambos regímenes con algunas variantes, del régimen que establece la LCT en general y el del CCT que regula el empleo público nacional. En este sentido puede caracterizarse al permiso o derecho de lactancia teniendo en cuenta la duración (o reducción) horaria diaria y la extensión en el tiempo del beneficio. Desde el punto de vista de la duración horaria diaria, las regulaciones plantean descansos o reducción horaria de entre 1 y 3 horas de la jornada diaria laboral. Respecto a la extensión varía entre provincias que reconocen 3 meses posteriores a la licencia de maternidad hasta 5 años.

Licencias parentales: La LCT establece una serie de licencias por necesidades familiares, tales como: licencia de 3 días por muerte de hijo/cónyuge/padres; derecho a excedencia por enfermedad del hijo (exclusivo de la mujer); 6 meses de licencia por hijo con Síndrome de Down (derecho exclusivo de la mujer). En el caso de empleo público en cambio, se establecen 30 días corridos de licencia para trabajadores con hijos menores de edad, en caso de fallecer la madre, padre o tutor (art. 142 CCT) y para atención de un miembro del grupo familiar que se encuentre enfermo o accidentado hasta 20 días

⁵⁵ En muy pocas provincias (sólo 6) la licencia por maternidad continúa siendo de 90 días, estas son: Entre Ríos, Salta, San Luis, Tucumán, Jujuy y Buenos Aires, aunque en estas últimas se encuentra en trámite su extensión. Se nota cierta tendencia a determinar la licencia por maternidad en el rango de 100 a 150 días, como por ejemplo en 12 de las 24 jurisdicciones, en las provincias de Misiones y Santa Fe de ciento treinta y cinco (135) días y las provincias de La Pampa, Catamarca, Chubut, La Rioja, Neuquén, Santiago del Estero, San Juan y Mendoza que la licencia por maternidad es de ciento veinte (120) días, en Formosa de 150 o en CABA, de 105 días. Por último, se encuentran aquellas 6 provincias que establecen una licencia más amplia, las provincias de Córdoba, Santa Cruz, Corrientes, Río Negro y Chaco con 180 días, y Tierra del Fuego con 210 días, todas en un rango mayor a 150 días.

⁵⁶ Decreto de promulgación de la Ley Provincial 9905/11.

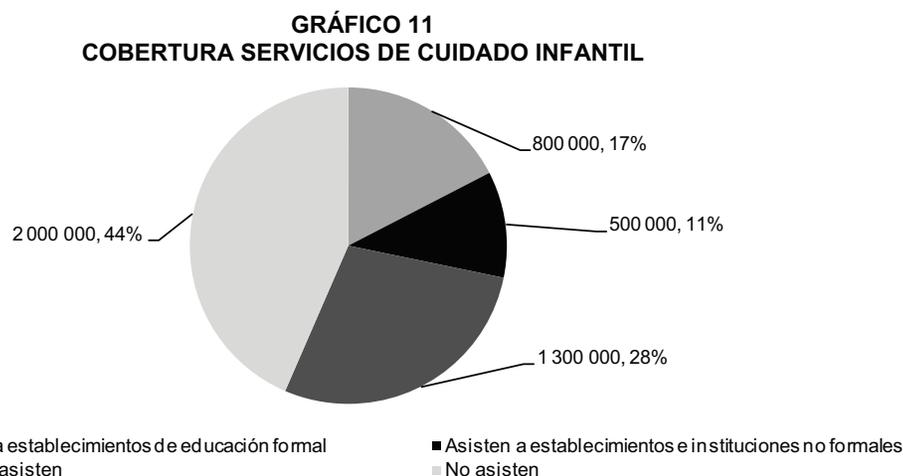
corridos por año calendario, continuos o discontinuos (el plazo puede prorrogarse sin goce de sueldo hasta un máximo de 90 días).

Ayudas monetarias. A los empleados/as públicos se les brinda una ayuda económica (que funciona como un reintegro) para aquellos que tienen hijos entre 45 días y 5 años de edad cumplidos antes del 30 de junio de cada año, y que concurren a jardines maternales o guarderías. Este beneficio corresponde tanto a varones como a mujeres. A su vez, la LCT prevé la provisión de servicios de cuidado en el lugar de trabajo para aquellas empresas que cuenten con 50 o más mujeres empleadas, asignatura pendiente en la mayoría de los casos ya que esta disposición nunca ha sido reglamentada.

En síntesis, toda la regulación descripta se concentra sobre la protección de la madre trabajadora en tanto asalariada formal y para el período de gestación, alumbramiento, posparto y lactancia, sin contemplar la crianza y las demandas de cuidado de los niños en dicha etapa. Asimismo, la legislación laboral refuerza y reafirma los roles tradicionales de las madres en el cuidado de los hijos.

3. Servicios específicos de cuidado

De acuerdo a información oficial, de los últimos relevamientos y encuestas realizados, surge que de los 3.337.652 niños/as de 0 a 4 años que hay en el país, 2.000.000 que no asisten a ningún establecimiento, y de este universo el 79% expresa que no lo hace por decisión propia (en la mayoría de los casos se resuelve el cuidado dentro de la familia o el barrio). De los 1.300.000 que asisten a algún establecimiento, 800.000 concurren a instituciones del sistema formal y 500.000 al sistema no formal. Del relevamiento a nivel institucional surge la existencia de 19.609 instituciones formales y 4.634 del sistema no formal. (Ver Gráfico 11)



Fuente: Dirección de Gestión CDIComunitarios. SENNAF. 2012.

Las principales intervenciones que actualmente se están desarrollando a nivel nacional para promover servicios de cuidado infantil son el ya mencionado *Programa Primeros Años* (gestionado desde el seno del CNCPS), y el más reciente “*Creciendo juntos*” (liderado por la SENNAF). Se trata de intervenciones destinadas a fortalecer la práctica del cuidado para la primera infancia en aquellos hogares con mayores dificultades económicas, y que, por ende, no pueden recurrir a comprar ese servicio en el mercado. Esta última es una iniciativa conjunta de los ministerios de Desarrollo Social y de Educación de la Nación, busca promover y fortalecer el crecimiento y desarrollo nutricional, emocional, social y motriz de niños y niñas, desde su nacimiento hasta los 4 años. Mediante un plan de trabajo articulado que se propone construir, refaccionar, ampliar y equipar miles de espacios de atención a la primera infancia en todo el país, con el objetivo de mejorar las condiciones de atención, cuidado y educación de niños y niñas.

Para fortalecer las políticas públicas orientadas a la primera infancia en el marco del Sistema de Protección Integral de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes, se dictó oportunamente la Ley de Centros de Desarrollo Infantil (Ley N° 26.233/05) que tiene por objeto la promoción y regulación de los Centros como espacios de atención integral para niños y niñas de hasta 4 años de edad, así como también, instalar capacidades que favorezcan la promoción y protección de los derechos de los chicos/as en el ámbito familiar y comunitario. Se traduce institucionalmente en nuevos organismos creados en el ámbito de la SENNAF, como por ejemplo la Dirección de Gestión de CDI Comunitarios, que entre sus líneas de acción construye espacios de trabajo conjunto entre organizaciones comunitarias y actores locales, provinciales y nacionales, con el objeto de capacitar a los recursos humanos que se desempeñan en los centros y proveer de material didáctica e infraestructura adecuada. Asimismo, dentro de la propia SENNAF se creó la Comisión de promoción y asistencia de los CDI dentro de la SENNAF para coordinar el trabajo interjurisdiccional, lo cual conlleva el reto de cómo articular enfoques y saberes muchas veces en tensión entre las áreas de desarrollo social y las del sistema educativo (este último bajo responsabilidad provincial).

II. Institucionalidad en materia de infancia y adolescencia

El nuevo marco jurídico para las políticas públicas de infancia y adolescencia se expresó, tal lo observado, en el diseño y puesta en marcha de intervenciones específicas, y también en reforzar la oferta de servicios más universales que, en su condición de tal, afectan la calidad de vida de esta parte de la población. El entramado legal ayudó también a la definición de los organismos de aplicación y sus ámbitos de coordinación, generando avances en precisar quiénes deben ejercer la función de rectoría en este campo de gestión pública.

Este enfoque implica, claro está, la definición y puesta en marcha de una nueva institucionalidad en materia de políticas públicas dirigidas a niños, niñas y adolescentes, que involucra al conjunto de organismos, entidades y servicios que formulan, coordinan, orientan, supervisan, ejecutan y controlan las políticas, programas y acciones, en los tres niveles jurisdiccionales de gobierno destinados a promover, prevenir, asistir, proteger, resguardar y restablecer los derechos de esta población. También ayudó a establecer los medios a través de los cuales se debe asegurar el efectivo goce de los derechos y garantías reconocidos en la Constitución Nacional, la Convención sobre los Derechos del Niño, y demás tratados de Derechos Humanos ratificados por la Argentina.

Por lo indicado, es claro que la existencia del Sistema de Promoción y Protección de Derechos obliga a repensar y conocer las competencias de cada área u organismo del Estado para evitar intervenciones inconexas. Este Sistema tiene en cuenta el carácter federal de gobierno que hace que las distintas provincias deban adherirse a la Ley 26.061 y/o dictar sus propias legislaciones en sintonía con el nuevo paradigma de protección integral. La Constitución Nacional establece un esquema de distribución de poderes que contempla facultades delegadas a las provincias que pueden dictar sus propias normas de carácter procesal y abordar cuestiones de competencia nacional siempre y cuando planteen un plus de protección a los derechos ya establecidos.

En la mayoría de las provincias se ha ajustado la normativa a las disposiciones de la CDN, se han creado los Sistemas de Protección a nivel provincial y local e incluso en algunas se ha avanzado en la definición del Sistema de Responsabilidad Penal Juvenil para aquellos adolescentes de entre 16 y 18 años que infringen la ley.

A partir de la nueva legislación, cuando los derechos del niño se ven amenazados o vulnerados se ven involucrados todos los organismos de la administración pública bajo el principio de corresponsabilidad institucional⁵⁷.

A. Los principales actores del Sistema

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

En un país federal donde cada provincia retiene facultades no delegadas al gobierno nacional, es fundamental un espacio de concertación para la promoción de adecuaciones normativas y políticas a nivel nacional, de las provincias y municipios, de manera que las instituciones y marcos jurídicos sean armónicos y respetuosos de los derechos, principios y garantías consagrados en la Convención y en la ley nacional. El afianzamiento del sistema nacional de protección integral de derechos y su real implementación e integralidad en la totalidad del territorio de la Argentina, depende en buena medida de que se concrete en todas las provincias la construcción de un sistema local de protección integral de la infancia (Morlachetti, 2012).

Este es un aspecto sobre el cual el Comité de los Derechos del Niño ha puesto énfasis requiriendo al Estado Argentino que garantice la plena vigencia de las reformas legales del Estado parte en todas las provincias y que tome todas las medidas necesarias para que se establezca, en los ámbitos nacional y provincial, el marco institucional y administrativo adecuado para la aplicación de la Ley N° 26061 (CdDN, Arg 2010 par. 14). En este sentido, la institucionalidad del país en materia de la Protección Integral para Infancia y adolescencia involucra a diferentes actores en los siguientes niveles:

Nacional: La Secretaría de Niñez, Adolescencia y Familia (SENAFF) es el organismo especializado en el ámbito del Poder Ejecutivo Nacional. También están involucrados otros ministerios que desarrollan acciones vinculadas a Infancia y adolescencia.

Federal: El Consejo Federal de Niñez, Adolescencia y Familia (COFENAF) es el órgano de articulación y concertación para el diseño, planificación y efectivización de políticas públicas en todo el territorio nacional⁵⁸.

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

También existen otras figuras institucionales, con grado variable de instrumentación práctica.

Nacional: Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia (SENAFF)

Esta instancia es el órgano especializado en materia de derechos de la niñez y la adolescencia del Poder Ejecutivo Nacional y que asume el rol rector de las políticas públicas en la materia, según Decreto PEN 416/06. Se encuentra dentro de la órbita del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. Cabe destacar, como un aspecto crítico de sus capacidades de acción, que cuenta con un Sistema Administrativo Financiero propio, mediante el mismo recibe una partida presupuestaria autónoma, que

⁵⁷ La lógica de la corresponsabilidad indica que una de las principales tareas de los órganos administrativos de niñez de todos los niveles (Servicios Zonales y Locales) es “sustituir la práctica de *derivación* de casos entre instituciones por la construcción de relaciones de corresponsabilidad e interdependencia entre las mismas con el objeto de promover, proteger y restituir derechos en forma integral” (JGM-UNICEF; 2012).

⁵⁸ Si bien se lo presenta aquí como uno de los actores claves del sistema, su abordaje más detallado se hará en la siguiente sub-sección destinada a revisar ámbitos de coordinación. Es justamente el COFENAF el espacio en el cual las autoridades nacionales y provinciales avanzan en la articulación de políticas y programas dirigidos a Infancia y adolescencia.

le permite ejecutar sus recursos de manera más ágil que el resto de instancias de dicha cartera ministerial. De acuerdo a lo dispuesto en la normativa, los fondos de dicho presupuesto no pueden ser inferiores a previsiones presupuestarias anteriores y tienen un carácter intangible⁵⁹.

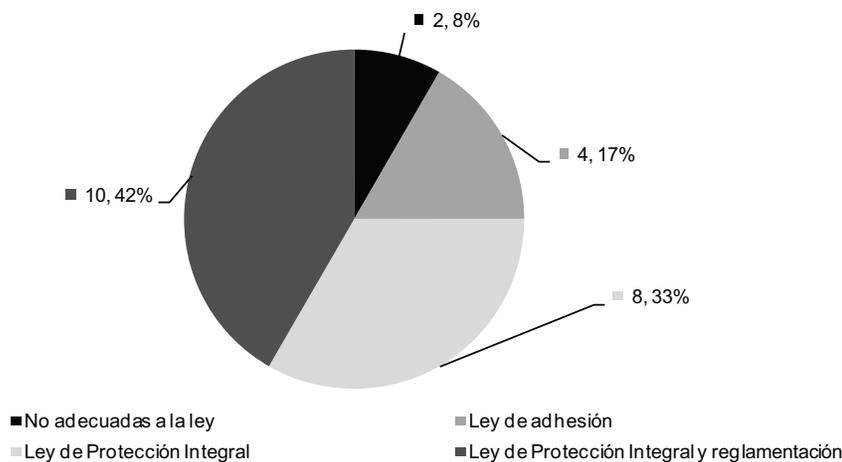
La SENNAF tiene como objetivos: promover políticas que garanticen el adecuado desarrollo psicológico, afectivo, social e intelectual de niños, niñas y adolescentes, con especial énfasis en la atención de la primera infancia y acciones destinadas a fortalecer los derechos de los adultos mayores, propendiendo su inserción en la familia y en la comunidad, desde una perspectiva de integralidad; promover el desarrollo de investigaciones en la materia y representar al Estado Nacional en las áreas de competencia; brindar apoyo a las ONG y definir líneas rectoras de funcionamiento para todas las instituciones públicas o privadas, así como ofrecer capacitación y asistencia técnica; promover políticas activas de promoción de los derechos de niños, adolescentes y sus familia; y organizar un sistema de información único y descentralizado que incluya indicadores para el monitoreo, evaluación y control de las políticas y programas de niñez, adolescencia y familia.

Un aspecto institucional importante para observar las condiciones de posibilidad de cumplir con objetivos como los indicados, lo representa el hecho de que la SENNAF es miembro titular del Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales, espacio institucional en el que participan dependencias con rangos ministeriales⁶⁰.

Provincial: Órganos administrativos de protección provinciales y descentralizados

La Ley N° 26.061 invita a las provincias a adecuar sus legislaciones a los principios y orientaciones de la ley nacional y a crear los órganos administrativos de protección de acuerdo a su ordenamiento político institucional provincial, características geográficas, regionales, demográficas, etc. Sin embargo, algunas provincias ya habían adecuando su normativa a la Convención mucho antes, como por ejemplo: Mendoza (1995), Ciudad Autónoma de Buenos Aires (1998), Chubut (1997), Neuquén (1999), Salta (1999), Tierra del Fuego (2000), Misiones (2001), San Juan (2002) y Buenos Aires (2005).

GRÁFICO 12
ADECUACIÓN NORMATIVA DE LAS PROVINCIAS A LA LEY 26.061 DE PROTECCIÓN INTEGRAL



Fuente: Dirección de Gestión CDI Comunitarios. SENNAF. 2012.

⁵⁹ Hasta la implementación de la Ley N° 26.061, el presupuesto del ex Consejo de Niñez, Adolescencia y Familia se encontraba vinculado principalmente con la asistencia directa en instituciones propias. De este modo, la mayor parte de sus acciones eran ejecutadas en el ámbito territorial correspondiente a la provincia de Buenos Aires y a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, dado que las instituciones propias se encontraban ubicadas en dichas jurisdicciones.

⁶⁰ Se abordará este ámbito más adelante, al analizar la temática de la coordinación de políticas públicas para Infancia y adolescencia.

Actualmente 22 de los 24 distritos cuentan con un marco normativo provincial específico en materia de niñez y adolescencia y han adecuado su institucionalidad al espíritu de la ley nacional, con distintos niveles de desarrollo (ver gráfico 12)⁶¹.

Todas aquellas jurisdicciones que cuentan con Ley Provincial de Protección Integral establecen claramente la autoridad de aplicación, los órganos de protección administrativos y el Sistema de Protección de Derechos. Aquellas pocas que aún no han adecuado su normativa, asumen las funciones de planificación y coordinación de las políticas de niñez y adolescencia desde las dependencias administrativas existentes, que varían en grado de jerarquía y formalidad.

Organismos descentralizados

Las provincias celebran convenios con municipios y comunas para la consecución de sus acciones e implementan mecanismos de seguimiento de programas en articulación con las organizaciones no gubernamentales de infancia y adolescencia.

En algunas provincias, el Sistema de Protección Integral se complementa con la distribución de órganos descentralizados (Servicios Regionales o Zonales) que actúan en coordinación con los órganos administrativos municipales (Servicios Locales) o en reemplazo de ellos cuando no se encuentra conformada la autoridad local en la materia. Estos servicios descentralizados dependen de la autoridad de aplicación del nivel provincial y tienen injerencia sobre varios municipios de acuerdo al criterio de regionalización adoptado por cada provincia⁶². Los Servicios Regionales supervisan la adopción de las medidas excepcionales implementadas por los Servicios Locales o implementan directamente las medidas cuando el municipio no ha adherido al Sistema de Protección (ver Cuadro 6).

CUADRO 6
SISTEMA DE PROTECCIÓN DE DERECHOS. ORGANISMOS ADMINISTRATIVOS LOCALES 2011

Provincia	Normativa vigente	Servicios de protección integral
Buenos Aires	Ley 13.298/05	22 servicios zonales y 119 servicios locales
Catamarca	Ley 5.292/09 *	Sin órganos administrativos descentralizados
Ciudad Autónoma de Buenos Aires	Ley 114/99	17 defensorías descentralizadas
Córdoba	Ley 9.944/11	12 unidades de desarrollo regional
Corrientes	Ley 5.773/08 *	Sin órganos administrativos descentralizados
Chaco	Ley 5.681/06 *	Sin órganos administrativos descentralizados
Chubut	Ley 4.347/97	19 servicios municipales
Entre Ríos	Ley 9.861/08	8 servicios de protección de derechos y 10 coordinaciones departamentales y convenios con municipios
Formosa	Ley 1.089/81 sin ley de protección de derechos	Sin órganos administrativos descentralizados
Jujuy	Ley 5.446/05 sin ley de protección de derechos	14 servicios descentralizados provinciales
La Pampa	Ley 1.270	2 delegaciones provinciales descentralizadas

⁶¹ En un estudio reciente del Defensor de Derechos del Pueblo (2011), se analiza el marco normativo de las 24 jurisdicciones y se destaca que: sólo 2 provincias (Formosa y La Pampa) mantienen su legislación anterior vinculada al Patronato; que 4 provincias simplemente adhirieron a la Ley Nacional 26.061/05; que 8, dictaron su propia ley provincial de Protección Integral aunque aún no la han reglamentado; y que 10, cuentan con ley provincial y su correspondiente reglamentación.

⁶² Algunas provincias tienen descentralizada su gestión en regiones sanitarias, educativas, judiciales, etc. Dicha distribución es utilizada por las áreas de Infancia y Adolescencia para la designación de órganos descentralizados del Sistema de Protección Integral Provincial.

Cuadro 6 (conclusión)

Provincia	Normativa vigente	Servicios de protección integral
La Rioja	Ley 8.848/10	Sin órganos administrativos descentralizados
Mendoza	Ley 6.354/95	18 servicios descentralizados provinciales
Misiones	Ley 3.820/02	6 servicios descentralizados provinciales
Neuquén	Ley 2.302/99	Sin órganos administrativos descentralizados
Río Negro	Ley 4.109/06	7 delegaciones descentralizadas
Salta	Ley 7.039/99	Sin órganos administrativos descentralizados
San Juan	Ley 7.338/02	Sin órganos administrativos descentralizados
San Luis	Ley 5.430/04 *	3 servicios descentralizados provinciales
Santa Cruz	Ley 3.062/09	15 servicios descentralizados provinciales
Santa Fé	Ley 12.967/09	4 delegaciones descentralizadas provinciales
Santiago del Estero	Ley 6.915/08	8 servicios descentralizados provinciales
Tierra del Fuego	Ley 521/00	3 servicios descentralizados provinciales
Tucumán	Ley 8.293/10	servicios descentralizado provinciales

Fuente: Relevamiento sobre situación de niños, niñas y adolescentes sin cuidados parentales en la República Argentina, SENAF – UNICEF (2012)

(*) Ley provincial de adhesión a la Ley Nacional 26.061/05 o a la CDN

Tal lo indicado, la nueva institucionalidad pública en materia de infancia y adolescencia tiene inserción territorial mediante los órganos municipales, muchas veces denominados Servicios Locales de Promoción y Protección Integral de los Derechos de los Niños. Estos son los responsables de organizar, coordinar y poner en funcionamiento la atención local, constituyendo para ello un equipo multidisciplinario de profesionales vinculados a la temática, acorde a las necesidades y realidad particular de cada territorio.

- Sus tareas, destinadas a la promoción y la protección, apuntan a:
- Facilitar a los niños, niñas y adolescentes que tengan amenazados o violados sus derechos el acceso a los programas y planes disponibles en su comunidad
- Atender demandas y consultas realizadas por niños, niñas y adolescentes, familias y otros actores comunitarios en relación a la obstaculización y/o violación de sus derechos
- Recibir denuncias de cualquier situación en las que los derechos de un niño, niña y adolescente estén siendo violados o amenazados e intervenir de oficio ante el conocimiento o sospecha de tal circunstancia.
- Actuar en forma directa en aquellas situaciones problemáticas que permitan una solución rápida con recursos propios
- Acompañar a los niños, niñas y adolescentes y familias en la resolución de dichas problemáticas
- Implementan medidas de promoción y protección de derechos de infancia.

En este punto cabe ser enfático en la compleja realidad de los más de dos mil municipios que tiene la Argentina. Sus notables diferencias no son sólo de escala territorial y poblacional, sino también de capacidades políticas, fiscales y técnico-operativas. Esto hace aún más compleja la tarea de federalizar (y municipalizar) la construcción práctica de un nuevo paradigma de política pública para

infancia y adolescencia, aún cuando se han registrado importantes avances desde la promulgación de la Ley N° 26.061.

El Defensor de los Derechos del niño, niña y adolescente: actor previsto en la Ley y aún no conformado⁶³.

Esta es otra de las figuras establecidas en norma nacional, con el objeto de velar por la protección y promoción de los derechos de la infancia y la adolescencia. Constituye un espacio institucional dedicado a la defensa de los derechos ante las instituciones tanto públicas como privadas, y a la supervisión y auditoría de la aplicación del Sistema Integral. Es un cargo previsto para ser ejercido durante 5 años con posibilidades de ser reelecto/a por sólo una vez.

Aún no se cuenta en la práctica de la institucionalidad social con esta figura, ya que es el Congreso Nacional quién tiene a su cargo la designación de una Comisión Bicameral encargada de seleccionar y proponer a la persona del Defensor, determinando asimismo, el mecanismo de selección y designación, los requisitos e incompatibilidades de acuerdo a la ley.

Constituye esta, sin duda, una de las principales asignaturas pendientes en términos de la institucionalidad que enmarca las políticas públicas de infancia y adolescencia. Parece ser expresión de falta de acuerdos políticos básicos, algo notorio en tanto se trata de una temática de alta jerarquía en la agenda política argentina de los últimos años⁶⁴.

B. El problemático asunto de la coordinación inter-institucional: ámbitos, planes, programas

El Comité de Derechos del Niño (ONU) plantea, entre sus recomendaciones genéricas, la necesidad que el Estado mejore la coordinación entre los distintos mecanismos e instituciones existentes y que fortalezca su política desarrollando un Plan de Acción Nacional para el cumplimiento de la Convención a través de un proceso abierto, consultivo y participativo.

Esto implica reconocer que esa necesaria articulación, condición fundamental para el logro de un sistema integral como el que propone la normativa vigente, debe darse en distintos planos. Por un lado, a nivel horizontal entre los organismos del Estado nacional con algún tipo de responsabilidad e incumbencia en políticas públicas de infancia y adolescencia. Por otro, sobre todo en países de organización federal, en términos de relaciones intergubernamentales entre diferentes niveles de gobierno. Y, por último (y no por eso menos importante), entre el Estado (en sus distintos niveles jurisdiccionales) y la sociedad civil organizada. Esa coordinación, que podría expresarse en ámbitos concretos, se complementa a su vez con eventuales coordinaciones a través de planes estratégicos y oferta programática. Argentina es un buen ejemplo de la coexistencia de estas tres posibilidades.

Ámbitos

El Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales (CNCPS)

Este fue creado en febrero de 2002 (Decreto 357/02), en reemplazo del Gabinete Social. Su conformación es la última iniciativa que, hasta el momento, se ha encarado en Argentina con el propósito de articular las intervenciones del Estado nacional en materia social. Su misión fundamental consiste en funcionar como un ámbito de planificación y coordinación de la política social nacional para mejorar la gestión de gobierno, mediante la formulación de políticas y la definición de cursos de acción coordinados e integrales, optimizando la asignación de los recursos.

Las funciones que debe cumplir el CNCPS se refieren exclusivamente al área “social” y cubren un amplio espectro que incluye, entre otras, las siguientes: la planificación estratégica y definición de

⁶³ Ley 26.061, arts. 47 a 64. También el CdDN plantea la ausencia de esta figura como observación.

⁶⁴ A nivel provincial comienza muy lentamente a avisorarse un avance. El caso más robusto es el de la Provincia de Santa Fe, donde se creó la Defensoría y se la dotó de estructura y presupuesto. Misiones ha dado también pasos, aunque más incipientes.

prioridades; la coordinación entre organismos del Poder Ejecutivo Nacional y entre el gobierno nacional y los gobiernos provinciales y municipales; la definición del presupuesto; la definición de criterios para la asignación de recursos a provincias y municipios; la auditoría y el control social del uso de los fondos públicos; la asistencia técnica y capacitación; la administración y actualización de diferentes tipos de bases de datos (beneficiarios, programas y servicios, ONG); la evaluación y el monitoreo de programas y acciones de difusión.

El CNCPS está encabezado por un/a presidente/a honorario/a, que desde su creación ha sido quien liderase el Ministerio de Desarrollo Social. De acuerdo con lo dispuesto al momento de su creación, el Consejo está integrado en forma permanente por los ministros de Desarrollo Social; Salud; Educación; Trabajo, Empleo y Seguridad Social; Justicia, Seguridad y Derechos Humanos; Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva; Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios y Economía y Producción; y del Secretario de Niñez, Adolescencia y Familia. Su composición no ha cambiado aún cuando en estos años hayan podido registrarse cambios menores en la nomenclatura y organización ministerial.

Cabe destacar, atendiendo a lo que son las políticas públicas de infancia y adolescencia que podrían articularse en este ámbito, el rol de miembro titular que ocupa la SENNAF. No obstante este potencial, puede afirmarse que se trata de un ámbito que no ha logrado, en su década de existencia, un ejercicio pleno de su rol coordinador de las políticas sociales en general, y de aquellas específicas a un grupo etario en particular, como es el caso de Infancia y adolescencia.

El Consejo Federal de Niñez, Adolescencia y Familia (COFENAF)

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

En el ámbito del COFENAF se aprueba a fines del 2011 el Plan Nacional de Acción por los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes (2012-2015)⁶⁵. Pero no fue sólo este el avance concreto logrado, sino que se trata de un ámbito con una agenda que, entre sus aspectos más relevantes, destacan los siguientes:

- Imprimir directrices y compromisos muy concretos a los órganos competentes en el sentido de: profundizar el proceso de transformación institucional y la promoción de adecuaciones normativas a nivel nacional, de las provincias y municipios;
- Adoptar formas organizativas en todos los niveles de la administración, que aseguren un vigoroso sistema de protección integral de los derechos de las niñas, niños y adolescentes, que promueva el acceso universal a derechos y tenga capacidad de acción efectiva y adecuada ante la amenaza o vulneración de los mismos;
- Promover la participación de la comunidad a través de las organizaciones de la sociedad, en la elaboración y ejecución de las políticas de promoción, prevención y/o restitución de derechos, y el ejercicio del derecho a ser oído y el derecho a la participación de los niños, niñas y adolescentes;
- Elaborar estándares mínimos de calidad de asistencia, protocolos de intervención y sistemas de registro; establecer un sistema federal de evaluación y monitoreo;

⁶⁵ El mismo será analizado más adelante, por su potencial para promover coordinación inter-institucional en materia de Infancia y adolescencia.

- Realizar intercambios entre las jurisdicciones para la capacitación y asistencia técnica en los dispositivos públicos o privados;
- Priorizar con particular urgencia los esfuerzos mancomunados dirigidos a la protección de la infancia y la adolescencia víctima de delitos y enfrentar de manera coordinada aberraciones como la trata, el tráfico, o la explotación sexual y la pornografía infantil, así como las problemáticas vinculadas a migraciones, trabajo infantil y toda otra violación de derechos fundamentales, entre otros.

Para generar avances en esta agenda, de acuerdo a la información oficial se encuentra previsto que la SENNAF garantice de su partida presupuestaria un fondo federal a ser distribuido entre las jurisdicciones para financiar las iniciativas indicadas y asegurar la viabilidad de las metas del Plan Nacional. Al momento no se cuenta con información disponible al respecto.

Con las organizaciones sociales

En lo referido a la coordinación con los esfuerzos de la sociedad civil, y atendiendo al espíritu de la Convención de Derechos del Niño, la Ley N° 26.061 hace una referencia explícita a la participación de la sociedad civil, entendiéndose que “*la Comunidad por motivos de solidaridad y en ejercicio de la democracia participativa, debe y tiene derecho a ser parte activa en el logro de la vigencia plena y efectiva de los derechos y garantías de Infancia y adolescencia* (art. 6). En este sentido, en particular la citada ley menciona a las organizaciones no gubernamentales de niñez y adolescencia como aquellas que desarrollan programas o servicios de promoción, tratamiento, protección y defensa de los derechos de Infancia y adolescencia e indica claramente el marco de principios y obligaciones vigente. También se plantea la creación de un Registro Nacional de Organizaciones de la Sociedad Civil con personería jurídica que desarrollen programas o servicios vinculados con la niñez, en el ámbito de la SENNAF, registro cuya organización, implementación y administración es facultad de este mismo organismo, en articulación con el Centro Nacional de Organizaciones de la Comunidad (CENOC), que opera en la órbita del CNCPS, y otros registros similares a nivel provincial⁶⁶.

Planes

Un marco general que podría fomentar la coordinación en sus múltiples sentidos lo constituye el Plan Nacional de Acción por los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes, aprobado durante el 2011 en el seno del COPENAF en la búsqueda de evitar la fragmentación de las intervenciones⁶⁷.

El Plan para el período 2012-2015 tiene como objetivo central consolidar los Sistemas de Protección de Derechos, a nivel nacional, provincial y municipal, mediante la adecuación de todas las normas provinciales a los principios establecidos en esta Ley, así como el incremento de los Servicios Locales de Protección de Derechos y los Centros de Desarrollo Infantil Comunitario y la elaboración de Planes Provinciales de Acción. También se propone, entre otros aspectos, ayudar a: mejorar las condiciones de vida de los niños, niñas y adolescentes en situación de vulnerabilidad, garantizar su acceso a la asignación universal, disminuir la mortalidad infantil y materna, promover acciones para erradicar el trabajo infantil, fortalecer integralmente al grupo familiar, garantizar el acceso a la educación y la salud.

⁶⁶ En cuanto a este tema y más allá del Programa Nuestro Lugar de la SENNAF resulta difícil recabar información sobre otras experiencias de articulación con organizaciones sociales. En principio, por ejemplo, la CONAETI no cuenta con dicho sector entre sus integrantes. Aunque resulta interesante la experiencia que viene desarrollando el Ministerio de Educación con dos iniciativas: la Red por el Derecho a la Educación y la Semana por los Derechos de la Juventud. En ambas instancias se realiza un trabajo coordinado y mancomunado entre los organismos gubernamentales y no gubernamentales. La *Red de Organizaciones Solidarias por el Derecho a la Educación* es una iniciativa desarrollada junto a varias organizaciones por el Ministerio de Educación para avanzar con la implementación de la Ley de Educación Nacional, el Plan Nacional de Educación Obligatoria y el Decreto de la Asignación Universal por Hijo. Funciona desde el año 2010 en forma ininterrumpida y su origen se reconoce en la DNPS y una serie de organizaciones nacionales (y por su intermedio a organizaciones sociales de todo el país) para acompañar activamente estas políticas a través de una estrategia⁶⁶ que permitiera garantizar la inscripción de niños, niñas y adolescentes que reciben la AUH, en todos los establecimientos educativos públicos del país, de cada una de las modalidades y niveles (Inicial, Primario y Secundario).

⁶⁷ <http://www.desarrollosocial.gov.ar/Uploads/i1/PNA%202012-2015%20aprobado.pdf>.

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

Programas

El ya mencionado *Programa Primeros Años* constituye un esfuerzo importante, aún en pleno desarrollo, para coordinar acciones del Estado nacional en materia de primera infancia. Además de los ministerios involucrados en primera instancia (Desarrollo Social, Educación y Salud), en el año 2009 se incorporaron los ministerios de Trabajo y de Justicia y Derechos Humanos, para así implementar políticas públicas de abordaje integral en el marco del paradigma de la protección integral de derechos de Infancia y adolescencia y para dar cumplimiento a los Objetivos del Milenio (ODM) integrando acciones y recursos para favorecer el desarrollo de niños y niñas de 0 a 4 años. A partir del año 2012 el Programa se propone fortalecer acciones integrales ligadas al desarrollo de Proyectos Participativos Locales, la constitución y fortalecimiento de redes de actores y espacios sociales, y un sistema de monitoreo y evaluación de la gestión.

El Programa tiene múltiples objetivos intensos en coordinación. A saber: generar condiciones familiares, comunitarias e institucionales para promover el desarrollo infantil temprano desde un abordaje integral a partir de la construcción de entornos protectores de los derechos de niños/as; sensibilizar y promover la responsabilidad colectiva en torno a la primera infancia impulsando la participación y organización comunitaria; fortalecer las capacidades instaladas en las mesas intersectoriales locales y en la Red de facilitadores/as para el desarrollo de proyectos participativos que consideren a los y las niños/as pequeños en el centro de las acciones; contribuir a la formación y fortalecimiento de una red de actores sociales de acompañamiento y sostén de las familias en su rol protagónico de crianza; y consolidar un sistema de seguimiento y evaluación participativo que retroalimente la gestión a partir de las buenas prácticas.

Para atender estos propósitos, la estructura del Programa consta de: espacios interministeriales (Mesa de Planificación Estratégica y Coordinación Programática Nacional y Mesas Provinciales); espacios intersectoriales (Mesas Intersectoriales Locales constituidas por organizaciones e instituciones dedicadas al desarrollo infantil en cada localidad); Equipos Técnicos nacionales y provinciales; Facilitadores (miembros de la comunidad con experiencia en el trabajo barrial pertenecientes a organizaciones de la localidad que son capacitados en el marco del Programa). Para 2011, el Programa se implementaba en 232 localidades de 23 provincias, llegando a 544.300 familias, y contaba con 11.339 facilitadores y 230 profesionales capacitados y organizados en equipos interdisciplinarios (CNCPS, 2012).

C. La importancia de la producción de conocimiento: el rol de los sistemas de información

Cada vez de modo más evidente, la política social va profesionalizando su formulación, gestión, implementación y evaluación, tomando como referencia otros campos de gestión pública pioneros en la materia. Y este proceso que se da a escala internacional acontece también en la Argentina. Un componente crítico dentro de esta bienvenida profesionalización de su institucionalidad (que no es necesariamente sinónimo de tecnificación aunque ésta pueda estar incluida en aquella) es el creciente papel que se le comienza a dar al conocimiento.

El conocimiento ayuda a entender por qué pasan las cosas, por ejemplo en términos de la “cuestión social”, pero también ayuda a intervenir sobre las mismas (en este caso, a través de programas y políticas sociales). La gestión del conocimiento, por ende, consiste en aprovechar del modo más eficiente y estratégico posible todo aquel conocimiento que sea de utilidad para el área específica en que se lo quiere utilizar, las políticas públicas de Infancia y adolescencia en términos de la materia de este documento.

Es claro que el conocimiento no consiste sólo en la acumulación de datos (sean estos cuantitativos o cualitativos), sino también en las ideas, argumentos y recomendaciones que se construyen a partir de aquellos. Aún cuando es evidente que los expertos suelen ser los que habitualmente son identificados como los que “poseen el conocimiento específico sobre tal o cual materia”, son en realidad múltiples los individuos y organizaciones que cuentan con algo de lo que podría denominarse, en un sentido amplio, “conocimiento”. El conocimiento acerca de cómo diseñar e implementar de modo apropiado un programa social, por poner sólo un caso típico, es posible que esté más en el funcionario estatal con parciales estudios académicos pero con larga experiencia dentro del Estado, que en el graduado de posgrado experto en políticas públicas. ¿Implica esto una invitación al divorcio entre el conocimiento que deriva de la acción y el conocimiento que deriva del estudio sistemático y académico? Por supuesto que no, sino es más bien en la confluencia de distintas “Versiones-dimensiones de saberes” donde el conocimiento puede resultar más productivo y democrático en cuanto a su aporte a la gestión pública. Para el logro de esta sinergia, se requiere potenciar con sentido estratégico el conjunto del conocimiento relevante para diversos momentos críticos de las políticas públicas (por ejemplo, diagnóstico, planificación, decisión, implementación, evaluación).

Dado el desarrollo de la institucionalidad social de países como la Argentina, no cabe duda que los sectores sociales (expresados por lo general en Ministerios u organismos especializados) ya han ido acumulando saberes específicos, creando en muchos casos “comunidades de políticas” integradas por políticos especializados, funcionarios técnicos, expertos académicos y líderes sociales del sector. El punto crítico es que la sumatoria de los saberes sectoriales no se traduce necesariamente en conocimiento crítico y estratégico cuando se trata de diagnosticar problemáticas sociales multidimensionales y proponer, por ende, intervenciones inter-sectoriales, tal el caso emblemático de Infancia y adolescencia.

Indicado todo lo anterior, y reconociendo la centralidad que tienen los sistemas de información como componente crítico de cualquier gestión del conocimiento, y en un marco de dificultades en términos de información pública y con escasa trayectoria en materia de seguimiento y evaluación de las intervenciones, cabe a continuación presentar una serie de avances que el país ha generado en términos de información social en general, y orientada a infancia y adolescencia en particular.

a) Sistema de Identificación Nacional Tributario y Social (SINTYS)

El SINTyS, dependiente del CNCPS, constituye un sistema que coordina el intercambio de información sobre las personas, entre organismos nacionales, provinciales y municipales asegurando la privacidad y confidencialidad de los datos. La información almacenada (datos filiatorios, pasivos, activos, programas sociales, cobertura de salud, educación, bienes registrables, personas jurídicas, servicios públicos) permite contar con información actualizada que al cruzarse con otras bases de datos permite orientar y mejorar las diferentes políticas y programas. Actualmente cuenta con más de 1.400 bases integradas de organismos nacionales, provinciales y municipales, y ha incorporado unidades descentralizadas a nivel provincial interconectadas en línea que permiten el procesamiento de los datos localmente, reduciendo los tiempos de intercambio de información.

b) El Sistema Integrado de Información de Políticas Públicas de Niñez, Adolescencia y Familia (SIIPNAF)⁶⁸

De acuerdo a la información suministrada por el portal oficial del Ministerio de Desarrollo Social, la información que se genera en el SIIPNAF será utilizada exclusivamente para el diseño, planificación, gestión y monitoreo de políticas públicas de niñez, adolescencia y familia. Este instrumento tiene como objetivo registrar y brindar información actualizada sobre las acciones que se desarrollan en el marco de las políticas públicas destinadas a esta población, y que sean ejecutadas por los órganos de aplicación

⁶⁸ Oportunamente, el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación dictó la Resolución MDS 4433/09, creando el *Sistema de Protección Social No Contributivo* - SIPROS para articular y coordinar las distintas prestaciones dinerarias del Ministerio de Desarrollo Social, el Registro de los sujetos de derecho que las perciben y la articulación con el SINTYS. La misma resolución crea en el ámbito de la SENNAF el *Registro de Niñas, Niños, Adolescentes y Adultos Mayores* destinatarios de los programas del SIPROS. Expresamente establece que la identidad de las personas cuyos datos ingresen al registro será protegida conforme a derecho. Trascurridos más de tres años de esta iniciativa, poco se conoce de sus efectos prácticos.

competentes en la materia (en los Estados Provinciales, el Estado Nacional y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires)⁶⁹.

El SIIPNAF contempla el registro de todas las acciones y políticas orientadas al Fortalecimiento Familiar y Comunitario, a la Protección, Restitución y Defensa de los Derechos de las Niñas, Niños, Adolescentes (entre 0 y 17 años) y sus familias, así como a las acciones tendientes al fortalecimiento del marco institucional a través del cual se implementan dichas acciones.

En este sentido el Decreto 2044/09 crea el Registro de Protección Integral de la Niñez y la Adolescencia en el ámbito de la SENNAF con el objeto de integrar y sistematizar la información relacionada con las acciones gubernamentales de protección de derechos de las personas menores de 18 años de edad, articulando los mecanismos operativos con el SINTYS y cumpliendo con las disposiciones vigentes en materia de confidencialidad de los datos personales (Ley 25.326). Esta herramienta facilita la realización de un abordaje integral, buscando impedir intervenciones fragmentadas y superpuestas.

c) Administración Nacional de Seguridad Social (ANSES)

La Administración Nacional de Seguridad Social cuenta con una importante base de datos almacenados de las prestaciones de la seguridad social, por eso realiza convenios con las jurisdicciones provinciales y locales para depurar la información mediante el cruce de las respectivas bases de datos. Esta herramienta permite incorporar a aquellas personas que no están recibiendo ninguna prestación estando en condiciones de hacerlo, así como evitar la doble percepción de beneficios sociales en caso donde los mismos sean legalmente incompatibles.

d) Sistema Integrado de Información Sanitaria Argentino

El Ministerio de Salud cuenta en su página web oficial con el *Sistema Integrado de Información Sanitaria Argentino* (SISA)⁷⁰. El SISA creado por resolución en el año 2007 recién fue implementado a fines del año 2009, con el objeto de reducir la fragmentación de información sanitaria en todos sus niveles y hacer disponible la información en tiempo y forma para quienes la necesiten; también permite la integración, construcción y articulación de los distintos registros federales en una misma plataforma de tecnología moderna y confiable. El *Padrón Único Consolidado Operativo* (PUCO) ha sido su antecedente, una herramienta web que permite optimizar el trabajo de los efectores de salud e inscriptoras del *Plan Nacer* evitando la doble tarea y rechazos del PUCO. El PUCO integra las bases de las Obras Sociales y las cruza con los Padrones de beneficiarios del Plan Nacer mediante un sistema on line en el cual los establecimientos de salud pueden consultar si el paciente se encuentra inscripto al Plan Nacer, y en caso que no, constata su elegibilidad (si cuenta o no con Obra Social). Estos instrumentos además de optimizar y mejorar el trabajo de las personas y organizaciones de salud, contribuyen a la unificación de criterios y lenguaje sanitario y a la utilización eficiente de los recursos financieros públicos.

Previo a este Sistema la Argentina no tenía un sistema nacional de salud integrado, sino que se encontraba disperso en cada uno de los subsectores (público, de obras sociales y privados) que administraba instrumentos y procedimientos propios para obtener datos (y se supone que hacia adentro de cada uno de ellos se repetía dicha fragmentación).

⁶⁹ Algunas provincias cuentan a su vez con sus propios registros, los cuáles se van articulando en este sistema nacional. La provincia de Buenos Aires, por ejemplo, cuenta con el *Registro Estadístico Unificado de Niñez y Adolescencia* (REUNA) que es una plataforma digital compartida entre la Secretaría de Niñez de la Provincia y los Servicios Zonales y Locales de Protección de Derechos. Se compone de dos registros informatizados: i) niños, niñas y adolescentes destinatarios de programas, y ii) instituciones no gubernamentales -convivenciales, no convivenciales y terciarizadas- que intervienen en materia de niñez y adolescencia en la provincia. La Provincia de Santa Fe cuenta con el *Sistema informático georreferenciado de Niñez y Adolescencia* (SIGNA) y la Provincia de Entre Ríos con el *Sistema provincial de información de la niñez y adolescencia*.

⁷⁰ En <https://sisa.msal.gov.ar/sisa/> se accede al SISA que cuenta con los siguientes sistemas: Registro Federal de Establecimientos de Salud (REFES); Red Federal de Registros de Profesionales de la Salud (REFEPS); Registro Federal del Conjunto Mínimo de Datos Básicos (CMDDB); Registro Nacional de Investigaciones en Salud (RENIS); Registro Nacional de Cardiopatías Congénitas (CCC); Registro Nacional de Banco de Drogas Oncológicas (BNDO); Registro Federal de Vacunación Nominalizado (NOMIVAC); Registro Nacional de Donantes de Sangre (REDOS); Sistema de Vigilancia de Lesiones (SIVILE); Unidad Coordinadora de Evaluación y Ejecución de Tecnologías en Salud (UCEETS); Programa REMEDIAR; Programa REDES; Programa Federal Incluir Salud (PFIS); y Red Argentina Pública de Evaluación de Tecnologías Sanitarias.

e) DINIECE

La Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa (DINIECE), dependiente de la Subsecretaría de Planeamiento Educativo, es la unidad del Ministerio de Educación responsable del desarrollo y la sustentabilidad del Sistema Federal de Información Educativa; las acciones de evaluación del sistema educativo nacional; y el diseño y desarrollo de investigaciones vinculadas con la formulación de las políticas educativas. En tanto parte del Sistema Estadístico Nacional (SEN), produce, analiza y difunde información sobre diferentes aspectos del sistema educativo nacional, con excepción del nivel universitario, y desarrolla investigaciones orientadas a mejorar su calidad y equidad. En particular, brinda información estadística e informes analíticos cuya fuente son los Relevamientos Anuales (RA) que realizan cada año, en forma conjunta, la DINIECE y las Unidades de Estadística Educativa de las provincias y la Ciudad de Buenos Aires, a través de la Red Federal de Información Educativa.

f) Observatorios y Encuestas

En materia de Infancia y adolescencia, y como complemento de los instrumentos antes detallados, se ha avanzado en generar mayor información, tanto desde la perspectiva socio-demográfica, como de oferta de servicios y programas que promueve el Estado en sus diversos niveles jurisdiccionales. Se presentan a continuación las acciones más relevantes, algunas de las cuales aún no han publicado los datos obtenidos en sus relevamientos.

Observatorio de Trabajo Infantil y Adolescente (OTIA⁷¹): El MTESS cuenta desde el año 2004 con este instrumento, ejecutado desde el ámbito de la Subsecretaría de Programación Técnica y Estudios Laborales. Busca contribuir a la generación de diagnósticos precisos sobre trabajo infantil, de modo tal que los mismos permitan mejorar las políticas y programas destinadas a esta problemática. Asimismo, con el fin de contar con datos más actualizados, en el año 2012 se ha incorporado a la Encuesta Anual de Hogares Urbanos que realiza el INDEC, un Módulo específico sobre trabajo Infantil, cuyos resultados preliminares ya se encuentran disponibles⁷² y dan como resultado una disminución del trabajo infantil y adolescente (en comparación con la EANNA) para actividad económica de chicos entre 5 y 13 años de 6,4% a 2,2% y para adolescentes de 19,1% a 14,6% (ver cuadro 7).

CUADRO 7
COMPARACIÓN DE RESULTADOS DE ENCUESTA DE ACTIVIDADES DE NIÑOS, NIÑAS
Y ADOLESCENTES DE 2004 CON MÓDULO DE ACTIVIDADES DE NIÑAS, NIÑOS Y
ADOLESCENTES DE 2012.

	5 a 13 años		14 a 17 años	
	EANNA (2004)	MANNYA(2012)	EANNA (2004)	MANNYA(2012)
Actividad económica	6,4%	2,2%	19,1%	14,6%
Productiva para autoconsumo	3,4%	1,4%	6,0%	4,9%
Tarea doméstica intensa (niños y niñas de 5 a 13 años por 10 hs. y adolescentes por 15 hs o más)	5,9%	2,4%	11,7%	7,8%

Fuente: INDEC (2012), MANNYA Resultados preliminares 3er. Trimestre 2012.

Encuesta sobre Condiciones de Vida de infancia y adolescencia: Durante el año 2011, la SENNAF junto al INDEC y UNICEF realizó esta encuesta en más de 25 mil hogares que representan al 90% de la población argentina. La misma consta de 4 cuestionarios: hogares, mujeres mayores de 15 años, niños/as menores de 5 años y Infancia y adolescencia de 5 a 17 años; y se desarrolla de acuerdo a los parámetros de la Encuesta de Indicadores Múltiples por Conglomerado (MICS), instrumento que utiliza UNICEF a nivel mundial para dar seguimiento a los principales indicadores que dan cuenta de las condiciones de vida de infancia y adolescencia.

⁷¹ www.trabajo.gob.ar/OTIA.

⁷² www.indec.gob.ar Resultados preliminares, tercer trimestre 2012 MANNyA.

Encuesta de Actividades de Niños, Niñas y Adolescentes (EANNA): La misma se llevó adelante en los años 2004⁷³ y 2006, que permitió dimensionar la magnitud del trabajo infantil y caracterizar las actividades que realizan Infancia y adolescencia en la Argentina. Con el objeto de dar cuenta de las distintas manifestaciones de la problemática se definieron operacionalmente tres categorías para medir actividades económicas y no económicas: trabajo (genera bienes y servicios para el mercado), producción para el autoconsumo (cuidado de la huerta o autoconstrucción, por ejemplo) y tareas domésticas intensas (se realizan en el propio hogar en una cantidad de horas que compiten con el descanso y el buen desempeño escolar). Los resultados del estudio muestran que la magnitud del trabajo infantil es un fenómeno ampliamente difundido entre niños, niñas y adolescentes en la Argentina (MTESS, 2008; Aizpuru y Tedeschi, 2011).

Encuesta Nacional de Protección y Seguridad Social (ENAPROSS): El MTESS lideró durante el año 2012 una importante encuesta en los principales conglomerados urbanos del país, con el propósito de obtener información estratégica, tanto sobre las principales problemáticas sociales como sobre la oferta de políticas públicas para atender a las mismas. Se prevé que durante el año 2013 se darán a conocer los principales resultados de esta iniciativa.

InfoArgentina (UNICEF)⁷⁴: Sistema de indicadores de fácil utilización que permite conocer la situación de los niños, niñas y adolescentes que viven en la Argentina. InfoArgentina combina y recopila distintas fuentes de información oficiales del Estado argentino (datos de sistemas administrativos, censales y de estudios especiales) en una única base de datos. Para algunos temas hay información complementaria de otras fuentes (ej.: datos de estadísticas oficiales que comparan situación de diversos países, compilados por entidades internacionales o informaciones de estudios especiales realizados por entidades no estatales). La base de datos centraliza la información buscando facilitar y agilizar las consultas y los análisis de la información relacionados con la niñez y la adolescencia. InfoArgentina brinda información relevante y confiable para realizar análisis y diagnósticos de tendencias temporales y de brechas o disparidades provinciales o regionales en la situación de los derechos de los niños, niñas y adolescentes de la Argentina.

⁷³ La EANNA 2004 registró que por entonces el 6,5% de los niños de 5 a 13 años trabajaba, un 4,1% produjo bienes para el autoconsumo y el 11,4% realizó tareas domésticas por diez horas semanales o más. En el grupo de adolescentes de 14 a 17 años, la proporción que trabaja se eleva al 20,1%, el 6,6% realizó actividades productivas para el autoconsumo y el 11,4% efectuó tareas domésticas intensas por quince horas semanales o más (Ver cuadros 7 y 8).

⁷⁴ InfoArgentina cuenta con el soporte de Devinfo, un sistema de base de datos desarrollado por el Sistema de Naciones Unidas para monitorear el avance de los países hacia el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

III. Conclusiones

Argentina ha avanzado en años recientes en materia social. Casi una década de crecimiento económico, sumado a un mayor protagonismo estatal en la atención a las críticas situaciones de pobreza y desigualdad generadas en las etapas previas, conducen en el presente a un escenario más inclusivo. Este argumento se sustenta tanto a nivel general de la población, como de infancia y adolescencia en particular.

Si bien muchas de las tensiones y desafíos que aún tiene por delante la protección social argentina repercuten de modo directo en lo que acontece con uno de sus componentes críticos relacionado a la institucionalidad y políticas para infancia y adolescencia, cierto es que este campo específico de gestión pública tiene sus propios activos y asignaturas pendientes, no sólo en términos de legislación y oferta programática especializada, sino en su articulación con otros sectores de la política social.

Un aspecto muy positivo del caso argentino en materia de infancia y adolescencia lo representa el hecho de contar con un marco legal que desde mediados de la primera década del siglo XXI ha venido generando las condiciones necesarias para transformar el entramado organizacional y de servicios/programas puestos en marcha desde el Estado para atender las complejas problemáticas que afectan a esta población. En tal sentido, la Ley N° 26.061 de Protección Integral de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescente constituye un activo que ha servido para colocar esta temática en un lugar importante en la agenda gubernamental, no sólo del Estado nacional, sino también de muchos gobiernos provinciales e incluso del ámbito municipal (lo cual es fundamental, tanto por los rasgos del federalismo argentino como por el protagónico rol que dicha norma le adjudica a los gobiernos locales).

Tal lo señalado antes, otro de los activos de la política social argentina reciente, con claras implicancias en la protección social, refiere a los avances en los servicios sociales universales de educación y salud públicas, a los cuales pueden acceder niñas, niños y adolescentes. Normas relevantes como la Ley de Financiamiento Educativo o la Ley Nacional de Educación, más intervenciones de gran escala en el campo sanitario (como Remediar o el actual Plan Sumar), constituyen señales claras de una mayor presencia estatal en campos que había descuidado y/o abordado en lógica pro-mercado a finales del siglo XX. No obstante, es evidente que el deterioro en la calidad de los servicios educativos provistos por el Estado ha derivado en pobres resultados en términos de desempeño y mejoría del bienestar de la población que mayoritariamente utiliza este servicio, léase los sectores con menores recursos económicos. A esto se suma un tema bien complejo relacionado con el nivel medio, el cual afecta un momento crítico de la vida de los adolescentes, muchos de los cuales no logran concluir ese ciclo trascendental de su formación

(afectándose así sus posibilidades futuras de inserción laboral). Asimismo, en el campo de la salud, si bien las medidas señaladas oportunamente y recién recordadas han sido muy relevantes y favorecieron a la infancia y la adolescencia, es claro que se mantienen presente algunos desafíos más estructurales del sector, como ser la difícil convergencia de los tres sub-sistemas y la heterogeneidad provincial en la calidad de los servicios, por citar sólo dos de los ejemplos más evidentes.

Un ámbito de la protección social donde Argentina ha hecho importantes avances, sobre todo en lo referido a la población entre 0 y 18 años (incluyendo el propio proceso de gestación), es en términos de transferencias monetarias. Se ha constituido en un hito importante la decisión política del Estado de asumir la responsabilidad en tender a asegurar un ingreso básico en cada hogar donde viven niñas, niños y adolescentes. Resulta compleja, en ese marco, la tarea futura de sostener en el tiempo la coexistencia de transferencias ligadas a la modalidad contributiva con la no contributiva, generándose un reto adicional de cómo resolver la tensión entre una propuesta con enfoque de derecho con la aplicación de condicionalidades.

En materia de cuidado (en este caso infantil), el país ha comenzado en años recientes a colocar la temática en un lugar expectante de la agenda gubernamental. No obstante, se trata de uno de los componentes críticos de un sistema de protección social integral y con enfoque de derecho para la infancia y la adolescencia donde es más pertinente el rótulo de “asignatura pendiente”. Se han generado incipientes avances legales (por ejemplo la Ley de Centros de Desarrollo Infantil que requiere aún avances concretos por ejemplo en materia de compromiso efectivo por parte de las provincias) y programáticos (el “Primeros Años” es el más evidente), pero aún queda un camino por recorrer en plasmar todo el potencial que estas y otras intervenciones tendrían en mejorar la oferta de servicios públicos de cuidado. En esa tarea por venir, también debiese estar presente la promoción de un profundo cambio cultural impulsado el liderazgo estatal a través de políticas públicas transversales con enfoque de género, promoviendo las condiciones para cambios en los comportamientos de hombres y mujeres a efectos de fomentar una mayor equidad al interior de los hogares en tanto es el cuidado una de las expresiones más cabal de la desigualdad entre unos y otras.

Asimismo, para avanzar seriamente en la conformación de un sistema de protección social para la infancia y la adolescencia, se requiere contar con información y capacidad analítica que permita entender en toda su complejidad las diversas situaciones socio-demográficas que afectan a esta población. Argentina, aún con problemas de confiabilidad en materia de información pública en general, y tal las diversas fuentes presentadas previamente, ha logrado en los últimos años avances respecto a contar con más cantidad de datos sobre el perfil de esta población (y el modo en que se expresa la heterogeneidad territorial), e incluso sobre las políticas públicas universales y específicas a las que accede esta población. El reto hacia delante lo constituye, sin duda, el cómo lograr una práctica permanente de gestión del conocimiento estratégico para la toma de aquellas decisiones públicas que afectan la calidad de vida de niñas, niños y adolescentes. También, en torno a aquellas temáticas invisibilizadas que hacen al goce y ejercicio de derechos. Todo esto debiese ayudar, asimismo, a que el Estado (en sus diversos niveles jurisdiccionales) haga plenamente efectivo el enfoque de derechos acorde a estándares de calidad debidamente normados y sustentados en información confiable.

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

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

Bibliografía

- Abramovich, Víctor y Pautassi, Laura (2009) *La revisión judicial de las políticas sociales. Estudios de casos en Argentina*, Ediciones del Puerto, Buenos Aires.
- Acuña, Carlos H. y Bulit Goñi, Luis (comps.) (2011) *Políticas sobre la discapacidad en la Argentina*, siglo veintiuno editores, Buenos Aires.
- Aizpuru, Anahí y Tedeschi, Virginia (2011) “Echar luz sobre el trabajo infantil”, en revista Voces en el Fenix N° 6, Buenos Aires. www.vocesenelfenix.com.ar
- Aulicino, Carolina; Cano, Estefanía; Díaz Langou, Gala; y Tedeschi, Virginia (2013) Licencias: protección social y mercado laboral. Equidad en el cuidado, *Documento de Trabajo N°106*, CIPPEC, Buenos Aires.
- Beloff, Mary (2005) “Constitución y Derechos del Niño”, en *Estudios sobre Justicia Penal Homenaje al Dr. Julio B. Maier*, Editores del Puerto, Buenos Aires.
- Bertranou, Fabio (2010) *Aportes para la construcción de un piso de protección social en Argentina. El caso de las asignaciones familiares*, OIT, Buenos Aires.
- Bertranou, Fabio y Maurizio, Roxana (2012) *Transferencias monetarias para niños y adolescentes en Argentina. Características y cobertura de un sistema con tres componentes*, Policy Internacional, Research Brief n°30; Centre for inclusive Growth.
- Bezembacher, Pablo, Mezzadra, Florencia y Rivas, Axel (2012) *Monitoreo de la Ley de Financiamiento Educativo. Informe Final*, Programa de Educación, CIPPEC, Buenos Aires.
- Comité de los Derechos del Niño (CdDN) (2010) *Observaciones finales: Argentina*, CRC/C/ARG/CO/3-4.
- CSJN Corte Suprema de Justicia de la Nación (2012); Fallo “Q 64 LXVI Recurso de Hecho Q.C. c/ GCABA s/Amparo”.
- Curcio Javier, Goldschmit, Aiela; y Robba, Manuela (2012) *Gasto público dirigido a la niñez en América Latina y el Caribe*, Colección Documentos de Proyecto CEPAL, CEPAL y UNICEF, Santiago de Chile.
- Curcio Javier (2012) “Protección Social en Argentina – AUH”, ponencia presentada en las 9° *Jornadas sobre Mercado de Trabajo y Equidad en Argentina*, organizadas por la Universidad de General Sarmiento UNGS, Los Polvorines.
- DNPS, FOC/CARITAS/SES *Cartilla para organizaciones sociales. Enfoques para el trabajo socioeducativo y comunitario*, Red de organizaciones de la sociedad civil por el derecho a la Educación; Dirección Nacional de Políticas Socioeducativas del Ministerio de Educación, FOC, CARITAS, SES, Buenos Aires.
- Esping-Andersen, Gosta (2001) “Reestructuración de la protección social”, en *Sociología del Desarrollo, Políticas Sociales y Democracia*, Rolando Franco (coord.), CEPAL y Siglo XXI Editores, México D.F.

- Fernández Blanco, Carolina (2010) “Los principios desde el principio”, en *Temas claves en materia de promoción y protección de derechos de Infancia y adolescencia en la provincia de Buenos Aires*, UNICEF e Instituto de Estudios Judiciales de la Suprema Corte de Justicia, Buenos Aires.
- INDEC (2013) *Informe Módulo de Actividades de Niños, Niñas y Adolescentes: Resultados preliminares 3er. Trimestre 2012*, www.indec.gob.ar
- Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (2011) *A cinco años de la creación del Consejo Federal de Niñez, Adolescencia y Familia – Memoria y Balance 2007-2011*, Ministerio de Desarrollo Social de la Nación y Presidencia de la Nación, Buenos Aires.
- Ministerio de Desarrollo Social de la Nación y UNICEF (2012) *Situación de Niños, Niñas y Adolescentes sin Cuidados Parentales en la República Argentina*, Ministerio de Desarrollo Social de la Nación y UNICEF, Buenos Aires.
- JGM, Ministerio de Justicia y Seguridad de la Provincia de Buenos Aires y UNICEF (2012) *Más y mayores derechos para niños, niñas y adolescentes. Material de Formación*, Dirección General de Coordinación de Políticas de Género del MJyS de la Provincia de Buenos Aires, JGM y UNICEF, La Plata.
- Lupica, Carina (2012) “Compartir los cuidados: Una dimensión fundamental para el desarrollo y la equidad”, en *Newsletter del Observatorio de la Maternidad*, N° 56, junio, Buenos Aires.
- Lupica, Carina (2010) “Trabajo decente y corresponsabilidad en los cuidados en Argentina” OIT, Santiago, Chile.
- Martínez Nogueira, Roberto (2007) *Integración de servicios sociales. Conceptualización, tipología e instrumentos*, mimeo, PNUD, Buenos Aires.
- Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación y OIT (2007) *El trabajo infantil en la Argentina. Análisis y desafíos para la política pública*. Buenos Aires, OIT, Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación, Buenos Aires.
- Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación, INDEC y OIT (2006) *Infancia y adolescencia: trabajo y otras actividades económicas. Primera encuesta. Análisis de resultados en cuatro subregiones de la Argentina*, OIT, Buenos Aires.
- Morlachetti, Alejandro (2012) “Estudio sobre los fundamentos jurídicos de los Sistemas de Protección Integral de la Infancia en América Latina y el Caribe y estado de aplicación”, mimeo.
- Morlachetti, Alejandro (2010) *Legislaciones nacionales y derechos sociales en América Latina. Análisis comparado hacia la superación de la pobreza infantil*, Serie Políticas Sociales N°164, CEPAL, Santiago de Chile.
- Organización Internacional del Trabajo (2006) *Trabajo decente y equidad de género en América Latina*, OIT, Santiago de Chile.
- Organización Internacional del Trabajo (2010) *Aportes para un piso de protección social en Argentina: El caso de las asignaciones familiares*, OIT, Buenos Aires.
- Pautassi, Laura; Arcidiácono, Pilar; y Strachnoy, Mora (2013) *Asignación Universal por Hijo para la Protección Social de la Argentina. Entre la satisfacción de necesidades y el reconocimiento de derechos*, Serie Políticas Sociales N° 184, CEPAL, Santiago de Chile.
- Pautassi, Laura y Rico, María Nieves (2011) “Licencias para el cuidado infantil. Derecho de hijos, padres y madres. Desafíos”, en *Boletín de la infancia y adolescencia sobre el avance de los Objetivos de Desarrollo del Milenio*, N° 12, Santiago de Chile.
- Pautassi, Laura y Zibecchi, Carla (2010) *La provisión de cuidado y la superación de la pobreza infantil. Programas de transferencias condicionadas en Argentina y el papel de las organizaciones sociales y comunitarias*, Serie Políticas Sociales N° 159, CEPAL, Santiago de Chile.
- Programa de las Naciones Unidas por el Desarrollo (2010) *Informe Nacional sobre Desarrollo Humano 2010. Desarrollo humano en Argentina: trayectos y nuevos desafíos*, PNUD Argentina, Buenos Aires.
- Rebon, Marcela; Roffler, Erika y Tedeschi, Virginia (2011) *El trabajo infantil y su vinculación con el derecho a la educación: el caso de Argentina*, OIT / Fundación Telefónica de Argentina, Buenos Aires.
- Repetto, Fabián (2010) “Protección social en América Latina: la búsqueda de una integralidad con enfoque de derechos”, en *Reforma y Democracia*, N° 47, Caracas.
- Repetto Fabián; Diaz Langou, Gala; y Aulicino Carolina (2012) *Cuidado infantil en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires: La disyuntiva entre pañales y pedagogía*, Documento de Trabajo N° 93, Programa de Protección Social, CIPPEC, Buenos Aires.
- Repetto, Fabian y Potenza Dal Masetto, Fernanda (2011) *Protección Social en la Argentina*, Serie Políticas Sociales N° 174, CEPAL, Santiago de Chile.
- Rivas, Axel; Vera, Alejandro; y Bezem, Pablo (2010) *Radiografía de la Educación en Argentina*, CIPPEC, Fundación Arcor y Fundación Roberto Noble, Buenos Aires.

Rodríguez Enríquez, Corina (2007) *La organización del cuidado de niños y niñas en Argentina y Uruguay*, en Serie Mujer y Desarrollo N° 90, CEPAL, Santiago de Chile.

SITEAL/SIPI, FUNDACION ARCOR (2012) *La situación de la primera infancia en la Argentina: a dos décadas de la ratificación de la Convención sobre los Derechos del Niño*, Fundación Arcor, Buenos Aires.

UNICEF, JGM de la Provincia de Buenos Aires (2011) *Perspectiva de derechos en las Comisarias de la mujer y la familia. Herramientas para el abordaje*, UNICEF y JGM, La Plata.

Páginas Oficiales:

www.anses.gob.ar
www.desarrollosocial.gov.ar
www.msal.gov.ar
www.plannacer.msal.gov.ar
www.remediar.gov.ar
www.portaleducacion.gov.ar
www.diniece.me.gov.ar
www.indec.gov.ar
www.trabajo.gov.ar
www.trabajo.gov.ar/otia
www.unicef.org.ar

Anexos

Anexo 1

Abreviaturas

ANSES	Administración Nacional de Seguridad Social
AUH	Asignación Universal por Hijo
CDN	Convención Internacional sobre los Derechos del Niño
CdDN	Comité de Derechos del Niño
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CGT	Confederación General del Trabajo
CNCPS	Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales
CNPV	Censo Nacional de Población y Vivienda
CONAETI	Comisión Nacional para la Erradicación del Trabajo Infantil
COPRETI	Comisión Provincial para la Erradicación del Trabajo Infantil
COFENAF	Consejo Federal de Niñez, Adolescencia y Familia
CTA	Central de los Trabajadores Argentinos
CTERA	Confederación de Trabajadores de la Educación de la República Argentina
DINIECE	Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa
DNPS	Dirección Nacional de Políticas Socioeducativas
EANNA	Encuesta de Actividades de Niños, Niñas y Adolescentes
ECPI	Encuesta Complementaria de Pueblos Indígenas
EPH	Encuesta Permanente de Hogares
GPS	Gasto Público Social
GPdN	Gasto Público dirigido a Niñez
INDEC	Instituto Nacional de Estadísticas y Censos
LFE	Ley de Financiamiento Educativo
MDS	Ministerio de Desarrollo Social y Deportes de la Nación
MTESS	Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
OIT	Organización Internacional del Trabajo
PBI	Producto Bruto Interno
PNUD	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
TIP	Trabajo Peligroso Prohibido para menores de 18 años
SENNAF	Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia
SINTYS	Sistema de Identificación Nacional Tributario y Social
SIPA	Sistema Integrado Previsional Argentino
SISA	Sistema Integrado de Información Sanitaria Argentino
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia

Anexo 2

CUADRO A.1
MATRIZ DE PROTECCION SOCIAL PARA LA INFANCIA Y LA ADOLESCENCIA

TEMA	MARCO NORMATIVO ARGENTINO	POLÍTICAS Y PROGRAMAS
Niño, niña y adolescentes	Constitución Nacional, art. 75 inc. 22 Ley 23.849 de Adhesión a la CDN Ley 26.061 de Protección Integral de Protección Integral de Derechos del Niño Ley N° 26.449 de equiparación de edad para contraer matrimonio Ley N° 26.579 de mayoría de edad a los 18 años	Plan Nacional de Acción por los derechos de NNyA 2012-2015 (COFENAF)
Educación	Ley 26.061 de Protección Integral Ley 26.075 de Financiamiento Educativo Ley 26.206 de Educación Nacional	Programa Secundaria para Todos, Programa Más y Mejores escuelas, Programas socioeducativas para cada nivel (inicial, primario, secundario, especial) (Min Educ)
Salud	Ley 26.061 de Protección Integral	Programa Conectar Igualdad (ANSES) Plan Federal de Salud 2003-2007 Plan NACER (Min. Salud) Plan SUMAR (Min. Salud)
Asignaciones y transferencias	Ley 26.061 de Protección Integral Ley 24.714 Régimen de Asignaciones Familiares Decreto Ley 1.602/09 Asignación Universal por Hijo Decreto Ley 446/11 Asignación por Embarazo	Asignaciones Familiares(ANSES) Pensiones no contributivas (ANSES) Asignación Universal por Hijo para Protección Social (ANSES) Asignación por Embarazo para Protección Social (ANSES)
Programas alimentarios	Ley 26.061 de Protección Integral Ley 25.724 de Creación del Plan Nacional de Seguridad Alimentaria (PNSA) Resolución MDS 4433/0 Creación del Sistema (SIPROS)	Plan Nacional de Seguridad Alimentaria (MDS y Salud) Plan Materno Infantil (Min. Salud)
Acceso a identidad	Ley 26.061 de Protección Integral, arts. 11 y 12 Decreto reglamentario 415/06 Ley 26.413 de Registro Civil, inscripción subsidiaria administrativa Decretos 262/03, 832/04 y 819/05 de gratuidad del DNI al nacimiento Decreto 90/09 y 92/10 primer DNI para niños/as menores de 12 años Decreto 278/11 primer DNI pueblos originarios	Amnistía administrativa (Min. Interior)
Acceso preferencial y retención escolar	Ley 26.061 de Protección Integral, art. 14	Programas Socioeducativos (Min. Educ)
Acceso a vacunación	Ley 26.206 de Educación Nacional Ley 26.061 de Protección Integral	Programa Nuestro Lugar (SENNAF) Calendario Nacional de Vacunación (Min. Salud)
Acceso a servicios de salud sexual y reproductiva	Ley 26.061 de Protección Integral Ley 25.673 de Salud Sexual y Procreación Responsable Ley 26.529 de Derechos del paciente Ley 26.150 de Educación Sexual Integral	Programa Nacional de Salud Integral en la Adolescencia (Min. Salud) Programa Nacional de Salud Sexual y Reproductiva Programa de Educación Sexual Integral (Min. Educ)
Atención a situaciones de vulnerabilidad	Ley 26.061 de Protección Integral	
Desarrollo habilidades de crianza		Programa Nutrición y Familia (MDS) Programa Primeros Años (CNCPS)
Discapacidad	Ley 26.061 de Protección Integral Ley 22.431 24.716/06	Comisión Nacional Asesora para las Personas con Discapacidad (CONADIS)
Adopción	Ley 26.061 de Protección Integral, arts. Ley 24.779 de Adopción Ley 25.854 de Creación de Registro Único de Aspirantes con fines de Adopción	Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia

Cuadro A.1 (conclusión)

TEMA	MARCO NORMATIVO ARGENTINO	POLÍTICAS Y PROGRAMAS
Violencia y abuso	Ley 26.061 de Protección Integral Ley 24.417 de Violencia Doméstica Ley 25.087 de Delitos contra la Integridad Sexual Ley 26.485 de Protección Integral para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer Protocolo del COFENAF de Asistencia a Personas Víctimas de Trata y de Explotación Sexual Infantil (aprobado por Resolución MDS 4301/10)	Línea gratuita 102 Programa Las víctimas contra las violencias Consejo Nacional de las Mujeres Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia
Adolescentes infractores	Ley 26.061 de Protección Integral, arts. 19 Ley 26.206, art. 59 Decreto 22.278 de Régimen Penal de Menores	Acta Compromiso del COFENAF de Calidad institucional de los Dispositivos Penales Juveniles (aprobado por Resolución MDS 778/12)
Trabajo infantil y adolescente	Ley 26.061 de Protección Integral, art. 25 Ley 26.390 de Prohibición del Trabajo Infantil y Protección del Trabajo Adolescente Ley 26.727 de Trabajo Agrario Decreto 719/00 de Creación de la Comisión Nacional para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil Ley 25.255 ratificación convenio OIT 182. Ley 26.847 que penaliza el trabajo infantil	Plan Nacional de Erradicación del Trabajo Infantil 2006-2010 (CONAETI) Plan Nacional de Erradicación del Trabajo Infantil y Protección del Trabajo Adolescente 2011-2015 (CONAETI) Comisión Nacional para la Erradicación del Trabajo Infantil (CONAETI) Red de empresas contra el Trabajo Infantil (CONAETI) Observatorio Nacional de Trabajo Infantil y Adolescente OTIA (MTESS)
Atención del cuidado	Ley 26.061 de Protección Integral Ley 26.233 de Centros de Desarrollo Infantil Ley 20.744, Título VII de Licencias Ley 26.488 de Régimen especial de trabajo de personas en casas particulares	Programa Primeros Años (CNCPS) Programa Creciendo Juntos (SENNAF) Programa Nacional de Desarrollo Infantil (MEduc)
Institucionalidad	Ley 26.061 de Protección Integral Decreto 2044/09 Registro de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia	Autarquía Secretaría Nacional de Niñez Adolescencia y Familia SENNAF Consejo Federal de Niñez, Adolescencia y Familia COFENAF Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales CNCPS Registro de Protección Integral NNYA

Fuente: Elaboración propia.



NACIONES UNIDAS

Serie

C E P A L

Políticas Sociales

Números publicados

Un listado completo así como los archivos pdf están disponibles en

www.cepal.org/publicaciones

186. Fabián Repetto y Virginia Tedeschi “Protección social para la infancia y la adolescencia en la Argentina: Retos críticos para un sistema integral”, (LC/L.3698), 2013.
185. Verónica Amarante “Income inequality in Latin America: Data challenges and availability from a comparative perspective”, (LC/L.3695), 2013.
184. Laura Pautassi, Pilar Arcidiácono y Mora Straschnoy “Asignación Universal por Hijo para Protección Social de la Argentina. Entre la satisfacción de necesidades y el reconocimiento de derechos”, (LC/L.3628), 2013.
183. Carlos F. Maldonado Valera y Andrea F. Palma Roco “La construcción de pactos y consensos en materia de política social. El caso de la reforma previsional en Chile”, (LC/L.3665), 2013.
182. Carlos F. Maldonado Valera y Andrea F. Palma Roco “La construcción de pactos y consensos en materia de política social. El caso del nuevo régimen de asignaciones familiares del Uruguay”, en prensa.
181. Carlos Maldonado “La construcción de pactos y consensos en materia de política social. El caso de la Ley General de Desarrollo Social de México, 2000-2008”, en prensa.
180. Silke Staab “Protección social para la infancia y la adolescencia en Chile” (LC/L.3661), 2013.
179. Carlos F. Maldonado Valera y Andrea F. Palma Roco “La construcción de pactos y consensos en materia de política social. Apuntes para un marco de análisis”, (LC/L.3660), 2013.
178. Does discourse matter in the politics of building social pacts on social protection?. International experiences”, Vivien A. Schmidt, (LC/L.3649), 2013.
177. Principales determinantes de la integración de las TIC en el uso educativo. El caso del Plan CEIBAL-Uruguay, Daniela Trucco y Andrés Espejo, (LC/L.3628), 2013.
176. Desbalance etario del bienestar: el lugar de la infancia en la protección social en América Latina, Cecilia Rossel, (LC/L.3574), 2013.
175. Flexibilización laboral en el Perú y reformas de la protección social asociadas: un balance tras 20 años, Álvaro Vidal Bermúdez, Fernando Cuadros Luque, Christian Sánchez Reyes, (LC/L.3444), 2012.
174. Protección social en la Argentina, Fabian Repetto, Fernanda Potenza Dal Masetto, (LC/L.3370), 2011.
173. Avances en el Primer Objetivo de Desarrollo del Milenio e inversión social, Rodrigo Martínez y Amalia Palma, (LC/L.3392), 2011.
172. Las tecnologías de la información y las comunicaciones en la formación inicial docente de América Latina Mario Brun, (LC/L.3391), 2011.
171. Políticas y prácticas de las tecnologías de la información y las comunicaciones en educación en países de América Latina y El Caribe, J. Enrique Hinostroza, Christian Labbé, (LC/L.3335-P), 2011.
170. Innovación social y desarrollo económico local, Luz Ángela Rodríguez Escobar, María Elisa Bernal y Luis Mauricio Cuervo, (LC/L.3330-P), 2011.