



RESUMEN EJECUTIVO

Estado de la
situación de
la niñez y la
adolescencia
EN ARGENTINA

unicef  para cada niño



Estado de la situación de la niñez y la adolescencia

EN ARGENTINA

© Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF).

Estado de situación de la niñez y la adolescencia en Argentina - Resumen Ejecutivo

El presente informe fue elaborado por la oficina de UNICEF en Argentina.

El informe reseña la situación de los derechos de las niñas, niños y adolescentes en Argentina. Es parte del esfuerzo que UNICEF realiza en cada uno de los países donde trabaja, con el objetivo de presentar y analizar la situación de la infancia y adolescencia.

Se autoriza la reproducción total o parcial de los textos aquí publicados, siempre y cuando no sean alterados, se asignen los créditos correspondientes y no sean utilizados con fines comerciales.

Impreso en Argentina

Primera edición, marzo de 2017

Fotografías de Interior

UNICEF Argentina/ página 4

UNICEF Argentina/ P. Haar - páginas 6, 40

UNICEF Argentina/ G. Romero - página 12

UNICEF Argentina/ H. Churba - página 30

UNICEF Argentina/ página 36

Diseño y diagramación: GOMO | Estudio de diseño

Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF)

buenosaires@unicef.org

www.unicef.org.ar

ÍNDICE

| | |
|---|----|
| El derecho a la salud | 6 |
| El derecho a la educación | 12 |
| El derecho a la protección integral de niños, niñas y adolescentes | 20 |
| Inclusión social y monitoreo de los derechos de niños, niñas y adolescentes | 30 |
| La movilización social y de recursos para el ejercicio de los derechos de las niñas, los niños y los adolescentes | 40 |
| Referencias | 47 |



ESTADO DE LA SITUACION DE LA INFANCIA, NIÑEZ Y ADOLESCENCIA EN ARGENTINA DOCUMENTO RESUMEN

El desarrollo de este análisis de situación es parte del esfuerzo que UNICEF realiza en cada uno de los países donde trabaja y es una herramienta esencial para medir el grado de cumplimiento de los derechos de los niños, niñas y adolescentes (NNyA) con el objetivo de identificar dimensiones de inequidad, incluyendo los cuellos de botella y barreras que afectan el ejercicio pleno de los derechos de la niñez.

El análisis es un documento técnico basado en fuentes, estudios y estadísticas oficiales disponibles hasta finales de 2015, permitiendo ser una línea de base para el monitoreo de los derechos de la niñez y la adolescencia en el país.

Los temas incluidos en el análisis de situación abarcan el derecho de niños y adolescentes a la salud, a la educación, a la protección integral, y a la inclusión social. Así mismo aborda temáticas vinculadas a la movilización social y de recursos, incluyendo el derecho a la participación de la niñez y adolescencia.

En el documento completo se encuentra información sobre los marcos normativos vigentes, se identifican las principales políticas para promover el ejercicio de los derechos de la infancia, niñez y adolescencia en cada una de las áreas relevadas, los organismos públicos responsables por su ejecución y los principales actores y organizaciones sociales que se interesan o influyen en su desarrollo. El informe incluye múltiples hallazgos, datos y recomendaciones para las políticas públicas.

El Resumen Ejecutivo se actualiza de forma periódica en www.unicef.org.ar

EL DERECHO A LA SALUD



El derecho al desarrollo saludable de los NNyA es fundamental. Mejorar la salud de los NNyA es una de las muchas responsabilidades que se relaciona con la lucha contra la pobreza.

Los NNyA tienen derecho a disfrutar del más alto nivel posible de salud y a tener acceso a servicios médicos. Para garantizar las condiciones que aseguran la realización de este derecho los Estados deben adoptar un conjunto de medidas como reducir la mortalidad infantil, mejorar la atención médica de la madre y el recién nacido, proveer servicios de salud y de planificación familiar oportunos y de calidad, promover la salud de los y las adolescentes, y favorecer la nutrición y la lactancia materna en la primera infancia, entre otras iniciativas contempladas en los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

ESTADO DE SITUACIÓN Y PRINCIPALES MANIFESTACIONES DE INEQUIDAD

Z

Cobertura

Argentina tiene una cobertura de salud implícita universal brindada por el subsistema público de salud. Las normas existentes establecen como obligatorias la afiliación a las obras sociales nacionales, al Programa de Atención Médica Integral (PAMI) o a los institutos provinciales, por lo que la cobertura asegurada, si bien es universal, dista mucho de ser homogénea.

Entre 2001 y 2010 la cobertura de los seguros de salud se incrementó en todo el territorio nacional. No obstante, en algunas provincias menos del 40% de los menores de 18 años tiene cobertura (Chaco, Formosa, Santiago del Estero), mientras que en otras la cobertura supera el 80% (Santa Cruz y Tierra del Fuego). La variación deriva del elevado grado de descentralización del sector público y de las notorias brechas de desarrollo entre las provincias en relación con la cercanía a centros de atención, ámbitos geográficos, capacidades institucionales, etc.

Asimismo, la cobertura de seguros de salud también varía de acuerdo con los ingresos de la población. La Encuesta Nacional de Protección y Seguridad Social (ENAPROSS, 2011¹) muestra que en el primer quintil de ingresos, es decir la proporción de personas con menos ingresos, la cobertura de los seguros alcanza al 39% de la población, mientras que en el quinto quintil, aquellos con mayores ingresos, es de 93%.

La razón de médicos por cada mil habitantes es de 4,14 considerando el tamaño poblacional proyectado para el año 2015. Esto representa una disponibilidad ampliamente superior al promedio regional (2,42 por mil) y similar a la de España, Italia o Suecia (Kremer, 2015). Sin embargo, la distribución geográfica de los médicos es asimétrica. Siete provincias, todas ellas en el norte, se encuentran por debajo del umbral de 2,5 médicos cada mil habitantes (Chaco, Formosa, Misiones, Salta, Jujuy, Santiago del Estero y Catamarca).

Gasto

El gasto en salud en Argentina equivale a 8,6% del PIB: 2,4% está a cargo del sector público (0,5% Nacional, 1,6% Provincial y 0,3% Municipal), 3,6% es gasto en seguridad social (1,9% Obras Sociales Nacionales, 0,9% PAMI y 0,8% Obras Sociales Provinciales) y 2,6% es gasto privado (Cetrángolo, 2014). El gasto provincial per cápita también muestra brechas y desigualdades. Por ejemplo, en 2014 Buenos Aires, Mendoza y Córdoba tenían los gastos más bajos (menos de 5.000 pesos); mientras que en Santa Cruz, CABA y Tierra del Fuego los montos son muy superiores (más de 17.000 pesos).

8

Mortalidad materna

En el año 2000, Argentina asumió el compromiso de reducir para 2015 la tasa de mortalidad de las mujeres durante el embarazo, parto y puerperio en dos tercios (1,4 por 10.000 nacidos vivos) y la desigualdad entre las provincias en un 20% (ODM), sin embargo la meta de los ODM no fue alcanzada, mostrando la mortalidad materna una gran oscilación a lo largo del tiempo.

Hay provincias que presentan valores muy por encima de la media nacional (3,7 por diez mil nacidos vivos) como La Rioja (15,9), Formosa (9,6) y Salta y Santa Cruz (8,1).

Mortalidad infantil

De acuerdo a los ODM, a finales de 2015, Argentina debería haber alcanzado una tasa de mortalidad infantil (TMI) de menos de 8,5 defunciones por cada mil nacidos vivos y de 9,9 defunciones por cada mil nacidos vivos en menores de 5 años. Si bien se ha experimentado un descenso en la TMI, la tasa de mortalidad neonatal y la tasa de mortalidad post neonatal, distan de lo propuesto como meta del milenio, tomando en cuenta los últimos datos disponibles de 2014. En ese año, la TMI fue de 10,6 defunciones en niños de menos de un año por cada mil

1. Fue realizada en 2011 por el MTEySS. Su objetivo fue el de captar con precisión el alcance, la cobertura y la focalización de las distintas políticas y acciones que conforman el sistema de protección social. Entre las dimensiones que resultan indagadas se destaca la salud, la educación, los ingresos, la seguridad social, las jubilaciones, las pensiones contributivas y no contributivas y las asignaciones familiares, entre otras.

nacidos vivos. Por encima de la media nacional se encuentran las provincias de Corrientes, Formosa, La Rioja, Tucumán, Chaco, Salta, San Juan, San Luis y Santiago del Estero.

Más del 50% de esas muertes puede ser reducidas con un adecuado tratamiento clínico o quirúrgico (SAP - UNICEF, 2015), lo que evidencia que es prioritario continuar trabajando en la captación temprana y en los controles del embarazo, así como fortaleciendo la estrategia de alta conjunta.

Más del 50% de esas muertes puede ser reducidas con un adecuado tratamiento clínico o quirúrgico

Igualmente, el 69% de las causas de muertes pos neonatales son reducibles mediante la prevención y el tratamiento (SAP - UNICEF, 2015).

Mortalidad en adolescentes

En Argentina la tasa de mortalidad en adolescentes de 10 a 19 años es de 5,4 defunciones por cada 10 mil adolescentes. La mortalidad entre los varones es dos veces más alta que entre las mujeres y, como en otros aspectos de la salud, hay importantes diferencias entre las provincias. El 60% de las muertes de adolescentes se debe a causas externas, entre las que se destacan los accidentes de tránsito (asociados a conductas de riesgo como el consumo de alcohol y otras sustancias), los suicidios y las agresiones.

El Ministerio de Salud de la Nación (2012) estimó que en los 25 años previos la tasa de mortalidad por suicidios entre los adolescentes creció un 100%. En 2014 se registraron 521 casos, 67 entre los 10 y 14 años y 454 entre los 15 y 19 (de ellos, 374 casos correspondieron a varones y 147 a mujeres).

Igualmente, se incrementaron las conductas de riesgo, que aunque no lleven a la muerte de adolescentes pueden incidir en su morbi-mortalidad futura. Entre ellas se destaca el consumo de sustancias psicoactivas, incluyendo el alcohol. De acuerdo con datos del observatorio argentino de drogas un tercio (32%) de quienes ingresan a centros de atención por temas que involucran hechos de violencia tiene entre 12 y 20 años, un porcentaje análogo a quienes ingresan por sobredosis. Considerando que los adolescentes representan algo más que el 15% de la población total, puede concluirse que enfrentan un riesgo más alto que el conjunto de la población de requerir atención médica por su exposición a estos riesgos.

Maternidad en adolescentes

Los nacimientos de madres adolescentes representan en la actualidad el 15% del conjunto de nacimientos que se registran en el país, este valor se ha mantenido relativamente estable en las últimas décadas. Se trata de unos 117.000 nacimientos anuales, unos 3.000 de éstos corres-

ponden a madres menores de 15 años. Este número representa el 0,4% del total de nacimientos, y el 2,6 del total de nacidos vivos de madres adolescentes. Si bien este porcentaje es reducido, tiene una profunda gravedad no solo desde la perspectiva de la propia “niña madre” y su hijo o hija, sino también desde la perspectiva sanitaria, social, legal y jurídica por las consecuencias e implicancias de un embarazo a tan temprana edad. Además, gran parte de estos casos se deben al abuso sexual contra las niñas. La situación empeora, en términos de brechas y desigualdades, si se analiza la información a nivel provincial: en 2014 el porcentaje de nacimientos de madres adolescentes entre 15 a 19 años en las provincias del Chaco, Formosa y Misiones llegó a casi el 25%; mientras que en CABA alcanza a menos del 8%.

La evidencia disponible muestra que una gran parte de los embarazos en la adolescencia son no planificados; el 60,8% de los registrados en 2013 en el Sistema Informático Perinatal, según el informe de gestión 2015 elaborado por el Ministerio de Salud de la Nación. Asimismo, solamente el 43% de las mujeres y 28% de los varones adolescentes tienen acceso gratuito a los métodos anticonceptivos que utilizan (Ministerio de Salud de la Nación, 2013).

VIH

10

En los últimos diez años la tasa de diagnóstico de VIH se ha mantenido estable en el país alrededor de 15 por cien mil habitantes (20 para varones y 10 para mujeres), lo que representa 6.500 casos nuevos en el último año con información completa (2013). La disminución del diagnóstico tardío sigue siendo un desafío en el país ya que casi el 30% de las personas se diagnostican en este estado.

Las diferencias regionales de la tasa de transmisión vertical son tan preocupantes como el promedio mismo. Tres regiones superan el promedio, NEA con 8,2%, NOA con 8,1% y AMBA con 5,3%. El resto de las regiones están por debajo del promedio; sin embargo, ninguna se acerca a la meta de eliminación que es por debajo del 2%.

Malnutrición

En el año 2005 se llevó a cabo la Encuesta Nacional de Nutrición y Salud. En ella se observó que, si bien la emaciación (desnutrición aguda) para la población menor de 6 años representa un problema de magnitud en regiones geográficas localizadas, reportó una prevalencia de 1,3% para el promedio país y un 8% de prevalencia para los niños con talla baja. En contraposición, se observaron prevalencias crecientes de obesidad (10,4%), con las regiones de GBA y Pampeana por encima del dato nacional; y de anemia resultante de la carencia de micronutrientes (16,5%), con las regiones de NEA, NOA y GBA por encima del dato nacional. Información más actualizada del Programa SUMAR, que analizó registros antropométricos de los niños a los que se les brindó controles de salud durante los últimos años, nos muestra que hay una disminución en la prevalencia de talla baja y un aumento sostenido del sobrepeso y la obesidad².

2. Si bien los datos del Programa SUMAR no permiten hacer inferencias poblacionales (ya que no provienen de un diseño muestral representativo del total de la población), el estudio más de 1,4 millones de niños, resulta de utilidad en tanto nominaliza y localiza los casos detectados.

DETERMINANTES DE LOS CUELLOS DE BOTELLA DEL DERECHO A LA SALUD

| MANIFESTACIÓN DE INEQUIDAD | DETERMINANTE | CUELLO DE BOTELLA |
|---|--------------|--|
| Mortalidad materna Mortalidad infantil Embarazo adolescente | CONTEXTO | <p>Presupuesto y gasto público: Argentina destina aproximadamente un 8,6% del PBI al sector de la salud. Dada la fragmentación del sistema, la asignación de recursos dista de ser eficiente y puesto que el 33,5% del gasto total es privado, su impacto distributivo resulta ser mucho más regresivo que en los países desarrollados (donde el gasto privado es del 23,9% del total).</p> <p>La descentralización del diseño y la implementación de las políticas dificulta su coordinación (El Consejo Federal de Salud es un ámbito de diálogo y consulta pero sus resoluciones no son de carácter vinculante).</p> <p>Problemas de implantación efectiva de una política de regionalización de los servicios materno-perinatales.</p> <p>La multiplicidad de instituciones incrementa los gastos de administración y dificulta el establecimiento de un sistema eficiente de riesgo compartido (existen más de 300 mecanismos de aseguramiento que operan paralelamente al sistema público de salud). La baja integración del sistema repercute también negativamente sobre la posibilidad de consolidar sistemas de información que contribuyan a la toma de decisiones.</p> <p>Baja capacidad de regulación, fiscalización y control de los centros de salud.</p> |
| | OFERTA | <p>Fragmentación en el acceso debido a diferentes tipos de cobertura asociados a la capacidad de pago de los individuos, Esto tiene implicancias tales como un gasto promedio mensual por afiliado no uniforme, incluso dentro del mismo subsector y la duplicación de funciones con su consecuente desperdicio de recursos.</p> <p>El acceso a los insumos destinados a la protección de la salud es dispar entre las provincias. La distribución interprovincial de profesionales médicos y camas por habitante es heterogénea.</p> <p>Falta de información sobre la importancia del control periódico de ciertas condiciones de salud, la presencia de un sistema de salud orientado a la resolución de patología aguda y la organización de los servicios (turnos, actividades programadas) en horarios acotados o no acordes con la disponibilidad de la población.</p> |
| Mortalidad materna Mortalidad infantil Embarazo adolescente | DEMANDA | <p>Problemas de continuidad en el uso: disminución en las consultas médicas respecto de periodos previos, sobre todo durante la adolescencia.</p> <p>Problemas de acceso financiero. La necesidad de incurrir en gastos de bolsillo para acceder a servicios de salud o al consumo de medicamentos es una fuente de inequidad: la ENAPROSS (2014) muestra que el acceso a medicamentos gratuitos por parte de la población en los quintiles más bajos de ingreso es alto (40% en 1Q y 26,5% en 2Q) pero sigue siendo alta la proporción que debe comprarlos sin descuento alguno (33,9% en 1Q y 29,2% en 2Q).</p> |
| | CALIDAD | <p>Se ha establecido criterios para la categorización y acreditación de efectores pero el Ministerio de Salud de la Nación no ha avanzado en la realización de certificaciones de calidad de aquellos relacionados a la atención perinatal y tiene baja capacidad para fiscalizar el cumplimiento de las Condiciones Obstétricas y Neonatales Esenciales (CONE) lo cual afecta la calidad del sistema y profundiza las inequidades.</p> |

EL DERECHO A LA EDUCACIÓN



El derecho a la educación es un derecho humano fundamental que insta a que todos los niños, niñas y adolescentes desarrollen hasta el máximo de sus posibilidades, personalidad, aptitudes y capacidad cognitiva y física que les permita asumir una vida responsable en una sociedad libre, con espíritu de comprensión, paz, tolerancia, promoviendo la igualdad de género y la amistad entre los pueblos, grupos étnicos, religiosos y respetuoso de su medio ambiente (Convención sobre los Derechos del Niño CDN 1990).

Los esfuerzos realizados en las últimas décadas en Argentina han logrado sustanciales mejoras para garantizar este derecho que se expresa en un incremento en los niveles de escolarización, en aumento de la oferta educativa y mejora de las condiciones de infraestructura y equipamiento, especialmente en el nivel inicial y secundario. Sin embargo, aún perviven brechas significativas en el acceso a la educación, las trayectorias escolares y los aprendizajes de los niños/as y adolescentes en función de sus condiciones sociales, económicas y territoriales a lo largo del país.

ESTADO DE SITUACIÓN Y PRINCIPALES MANIFESTACIONES DE INEQUIDAD

Organización

La oferta educativa se estructura en cuatro niveles y sus modalidades: Educación Inicial, la Educación Primaria, la Educación Secundaria y la Educación Superior (terciaria y universitaria). La gestión, administración y financiamiento de las escuelas de la educación obligatoria y el nivel superior terciario son responsabilidad de cada una de las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires que acuerdan los lineamientos de la política nacional del sistema en el marco del Consejo Federal de Educación.

Argentina se ubica, junto con Brasil, entre los países de la región con el más extenso período de obligatoriedad escolar. Con la reciente modificación a la Ley Nacional de Educación en 2014, se establece que la obligatoriedad escolar asciende a 14 años de educación: desde los 4 años hasta la finalización del nivel secundario.

La Ley de Educación Nacional³ establece que la educación y el conocimiento son un bien público y un derecho personal y social, garantizados por el Estado. En la Argentina la incidencia de la educación privada varía de acuerdo con el nivel de desarrollo económico de las jurisdicciones y el tamaño de la población. En las jurisdicciones más desarrolladas y las ciudades más pobladas como la Ciudad de Buenos Aires, algunas localidades de las provincias de Buenos Aires, Córdoba y Santa Fe, entre un tercio y la mitad de la matrícula se concentra en escuelas privadas, mientras que en provincias como Chaco, Formosa y La Rioja, menos del 10% de los alumnos asiste a escuelas privadas. Asimismo, se observa que en los contextos más vulnerables, el Estado es casi el único actor que garantiza la oferta educativa (Steinberg, 2015).

Financiamiento

La inversión pública en educación (consolidando el nivel de gobierno nacional y las jurisdicciones provinciales) creció hasta alcanzar en 2013 una participación en el PBI del 6,13%⁴. De este modo, Argentina pasó del puesto 81 al 19 en el ranking mundial de inversión educativa con relación a su riqueza.

Los cargos más difíciles de cubrir están concentrados en las zonas más vulnerables, donde sería deseable contar con los mejores docentes para contribuir a cerrar las brechas de oportunidades entre distintos sectores sociales

14

Todas las provincias aumentaron la inversión en el sector educativo en la última década, sin embargo, subsisten diferencias significativas entre los niveles de inversión de las provincias. En los extremos se encuentran Tierra del Fuego con un gasto anual por alumno de más de AR\$55.000 y Salta con un gasto anual que no alcanza los AR\$12.000⁵.

Recursos de infraestructura básica y equipamiento didáctico del sistema educativo

En la última década se construyeron más de mil escuelas a través de programas nacionales de infraestructura escolar, que permitió ampliar la cobertura en los niveles obligatorios con oferta deficitaria. Sin embargo, para alcanzar la cobertura universal se estima necesario incorporar 2.172 escuelas nuevas al nivel inicial y 1.947 al nivel secundario. (Biehl y Espinoza, 2014).

3. Ley No. 26.206. Art. 2

4. Secretaría de Política Económica y Planificación del Desarrollo, Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas.

5. CGECSE del Ministerio de Educación de la Nación, 2015.

Por otro lado, se observa que existe un acceso deficitario a recursos didácticos básicos especialmente en las escuelas ubicadas en los contextos territoriales más vulnerables: se verifica que existe una correlación positiva entre el nivel socioeconómico de los alumnos y la disponibilidad de insumos educativos en la mayor parte de las provincias, lo que sugiere un reparto regresivo de los recursos hecho que amplía las desigualdades de origen de los alumnos (Bezem et. al, 2012).

Con respecto al tiempo de instrucción en Argentina, se estima que éste alcanza las 720 horas anuales, ubicando a Argentina en el lugar 38 entre 43 países incluidos en el Compendio Mundial de la Educación de UNESCO y último en la región, cuyo promedio es de 800 horas. En el nivel primario, la política de expansión de la jornada extendida busca revertir esta situación, sin embargo, según datos oficiales⁶ de 2015 sólo 13% de alumnos del nivel primario de gestión estatal asiste a en una escuela con este tipo de jornada en el país.

Existe, asimismo, una brecha entre el tiempo de clase teórico y el efectivo. Este deriva de la disminución de horas de enseñanza producida por distintos factores: conflictos gremiales, el ausentismo docente, la extensión de los días feriados y otros aspectos que acortan el calendario escolar. La cantidad de días sin clase fue mucho mayor en provincias como Entre Ríos (28 días promedio por año), Chaco (18), San Juan (16), Río Negro (16) y Neuquén (15) (Veleda, 2013).

En relación a la dotación de docentes, en la última década, se establecieron políticas de mejora salarial y formación que tendieron a mejorar las condiciones docentes. Pese a ello, Argentina presenta un desequilibrio entre la oferta y la demanda de profesores y maestros, con diferencias según provincias, niveles y disciplinas. En algunas jurisdicciones, la cantidad de docentes titulados suele superar los cargos disponibles en el sistema, mientras que en otras la cantidad de docentes no es suficiente para cubrir los cargos requeridos para garantizar la cobertura universal de la educación obligatoria y para suplir esta demanda. En consecuencia, candidatos sin la formación necesaria asumen los puestos vacantes (Morduchowicz, 2008).

En general, los cargos más difíciles de cubrir están concentrados en las zonas más vulnerables, donde sería deseable contar con los mejores docentes para contribuir a cerrar las brechas de oportunidades entre distintos sectores sociales. Además, existe una alta rotación de los docentes lo que afecta las posibilidades de formar equipos estables y generar pertenencia institucional. En 2004, las escuelas tenían, en promedio, un cuarto de sus docentes con menos de un año de antigüedad y casi la mitad (48%) con cinco años o menos (Mezzadra y Veleda, 2014).

Cobertura

En los últimos años, el país ha logrado avances significativos en la cobertura de la población en edad escolar. Los cambios más significativos ocurrieron en los niveles inicial y secundario ya que la tasa de escolarización en primaria alcanzaba prácticamente a todo el conjunto de los niños/as

6. Relevamiento Anual, Ministerio de Educación de la Nación, 2015.

entre 6 y 11 años (98,2%) en el año 2001 y se expandió a 99% en 2010. Sin embargo, ese 1% restante indica que aproximadamente 41.754 niños y niñas no asisten a la escuela primaria, ellos provienen de los quintiles más bajos, de zonas rurales aisladas o urbanos marginales (UNICEF, 2015).

Según datos de 2010, los porcentajes de niños y niñas de 3, 4 y 5 años que asisten a la escuela son 53,7%, 81,5% y 96,3% respectivamente (Ministerio de Educación de la Nación, 2015), siendo el porcentaje de 5 años uno de los más altos de América Latina y apreciablemente superior al promedio regional de 66%. A su vez, la brecha en la escolarización de la población de 3 y 4 años de familias de altos y bajos ingresos se redujo considerablemente a partir de la expansión de la oferta estatal, facilitada por la construcción de 4.213 salas para niños de 3 años y 9.232 salas para niños de 4 entre 2001 y 2013 (Batiuk, 2015). Sin embargo, todavía persisten inequidades en el acceso: la probabilidad de asistir a la escuela a los 3 y 4 años en las familias que se ubican en el quintil más alto es entre 15 y 20 puntos porcentuales más alta que la que corresponde al quintil más bajo. Asimismo, los niños y niñas cuyas madres tienen menores niveles de instrucción formal acceden al nivel inicial con menor probabilidad.

A pesar de la expansión de la cobertura en los distintos niveles se estima que cerca de 653 mil niños y jóvenes de entre 4 y 17 años aún no están escolarizados

El nivel de acceso también varía según la jurisdicción. La mayor diferencia se encuentra en la matrícula de las salas de 3 años: 6 provincias tienen menos de 1/3 de los niños y niñas matriculados (Misiones, Formosa, Chaco, San Juan, Tucumán y La Pampa). En el caso de la sala de 4, 4 provincias no superan el 60% de la población matriculada (Tucumán, Formosa, Chaco y La Pampa)⁷. Asimismo, la ruralidad es otro factor de inequidad ya que, según el Censo Nacional de Población de 2010, el 31% de niños y niñas de 3 a 5 años de sectores urbanos no asisten a un establecimiento educativo mientras que en los sectores rurales este porcentaje representa el 47%.

Respecto al nivel secundario, la tasa de escolarización de jóvenes de entre 13 y 17 años creció de 86% en 2006 a 92,5% en 2013. Aquí también se observan brechas de escolarización según el quintil de ingresos familiar: el 89,8% de los jóvenes del quintil más bajo asiste a este nivel mientras en el quintil más alto el porcentaje de asistencia es 96,3% (Biehl y Espinoza, 2014).

En total, a pesar de la expansión de la cobertura en los distintos niveles, se estima que cerca de 653 mil niños y adolescentes de entre 4 y 17 años no asisten al sistema educativo⁸.

7. DINIECE publicados en Ministerio de Educación, 2014.

8. Dato actualizado respecto al documento completo del Análisis de Situación de NNyA. UNICEF 2015

Trayectorias escolares

El abandono y el rezago escolar son dos fenómenos críticos que aún enfrenta el país tanto en el nivel primario como en el secundario.

En el nivel primario se observa que la tasa de sobreedad, asociada con el ingreso tardío al sistema o con la repitencia, aumenta significativamente en los últimos dos grados del primario, abarcando alrededor de 20% de la población que asiste a esos grados⁹. En relación al abandono escolar, durante el decenio 2003-2013 las tasas se mantuvieron relativamente constantes y en valores bajos en el nivel primario.

En el nivel secundario existe una fuerte brecha entre el acceso y la terminalidad del nivel. Mientras que el 82,2% de los chicos y chicas de 12 a 17 asisten, en promedio sólo el 32,8% de los alumnos que ingresan al nivel lo culminan en el plazo previsto y entre los jóvenes de sectores sociales más bajos sólo el 13,1% completa el ciclo (Dussel, 2015).

Muchos adolescentes completan el nivel con uno o más años de rezago. La tasa de egreso de los estudiantes que culminan el nivel, aunque no en el plazo previsto, alcanza el 45.5% (Ministerio de Educación de la Nación, 2014). Por su parte, los datos censales indican que el porcentaje de jóvenes de 25 años con el secundario completo asciende a 59% (Censo 2010). Por otro lado, si bien las estadísticas muestran que la tasa de repitencia se redujo en 4 puntos porcentuales en el ciclo orientado del nivel secundario entre el decenio 2003 y 2013. Es en este trayecto escolar donde se sigue registrando la tasa de abandono más alta de toda la escolaridad (en el último año del secundario, el porcentaje es de 21%) (Ministerio de Educación de la Nación, 2015). Estos indicadores alertan sobre las dificultades que tiene el actual formato escolar y propuesta pedagógica del nivel para garantizar que todos y todas las adolescentes puedan acceder a finalizarlo.

Aprendizajes

Argentina cuenta con resultados de operativos de evaluación de los aprendizajes que se aplican en todo el territorio nacional: nacionales e internacionales. Ellos dan cuenta de los desafíos pendientes para lograr garantizar un acceso equitativo al conocimiento.

El operativo Aprender implementado en 2016, señala que 7 de cada 10 estudiantes del último año del nivel secundario no llega a un nivel satisfactorio en matemática. En Lengua, la situación también es crítica: el 46.4% de los estudiantes del último año del secundario no alcanzan niveles de desempeño satisfactorios y registran dificultades para comprender un texto de relativa complejidad. En Ciencias Naturales y Sociales el panorama es un poco más alentador: el 63,7% de los estudiantes secundarios tiene un nivel satisfactorio avanzado en Naturales y 58.9% en Ciencias Sociales.

9. DINIECE publicados en Ministerio de Educación, 2014.

En los resultados PISA (*Programme for International Student Assessment*) Argentina fue el país con menor heterogeneidad entre grupos sociales y provincias en comparación con otros siete países latinoamericanos. No obstante, el nivel socioeconómico de los alumnos continúa siendo la variable más estrechamente asociada con los resultados en las pruebas estandarizadas de logros de aprendizaje ya que la probabilidad de alcanzar el nivel básico de desempeño (nivel 2) es tres veces mayor si el alumno proviene de una familia del cuartil IV que del cuartil I de ingresos (Duro, 2015).

DETERMINANTES DE LOS CUELLOS DE BOTELLA DEL DERECHO A LA EDUCACION

| MANIFESTACIÓN DE INEQUIDAD | DETERMINANTE | CUELLO DE BOTELLA |
|---|--------------|--|
| Grandes disparidades en el acceso a la educación inicial: salas de 3 y 4 años | CONTEXTO | <p>Avance en la cobertura muy dispar entre las provincias en base a la obligatoriedad de la ley para sala de 4 años.</p> <p>Altas tasas de fecundidad que aún persisten en algunas provincias exigen una inversión mayor que en las provincias en las que se redujeron las tasas de natalidad y la proporción de niños y jóvenes.</p> |
| | OFERTA | <p>Insuficiencia en la oferta de unidades educativas para garantizar la cobertura universal de las salas de 4 y muy especialmente de las salas de 3 años (se agudiza en algunas provincias).</p> <p>Inversión pública en infraestructura destinada a la educación inicial creció a distinto ritmo en cada provincia.</p> <p>Brechas de cobertura entre contextos rurales y urbanos y por origen socioeconómico de los niños y niñas.</p> <p>Disparidades en el nivel de equipamiento y recursos didácticos entre los jardines de infantes: en los contextos más vulnerables se advierte mayor déficit.</p> |
| | DEMANDA | <p>Deficiencias habitacionales, inseguridad alimentaria y bajo nivel educativo de los padres contribuyen a un entorno de crianza poco propicio para la estimulación de las niñas y los niños más pequeños y se asocian con la incorporación más tardía a la educación inicial.</p> <p>La falta de oferta en los contextos territoriales más vulnerables y la extensión de la jornada escolar simple inciden en la desmotivación y dificultades de las familias para acceder al nivel.</p> |
| Inequidades en acceso al nivel secundario y en calidad de aprendizajes y trayectorias escolares en la escolaridad obligatoria | CONTEXTO | <p>Grandes brechas de desigualdad en las capacidades institucionales de las gestiones técnicas y de las escuelas, entre provincias y al interior de ellas; como así también en la formación inicial y continua de los docentes.</p> <p>Los estudios sobre factores asociados al rendimiento académico de los Operativos Nacionales de Evaluación y de las Evaluaciones Internacionales señalan que existen grandes disparidades en el nivel de desempeño en función del origen socioeconómico y el ámbito de residencia, tanto en el nivel primario como secundario.</p> <p>Insuficiente cultura evaluativa: los gobiernos no han desarrollado políticas de difusión y aprovechamiento de la información de las evaluaciones. La información disponible sobre la influencia de la demanda sobre la calidad de los aprendizajes es escasa e incompleta.</p> |

| MANIFESTACIÓN DE INEQUIDAD | DETERMINANTE | CUELLO DE BOTELLA |
|---|--------------|--|
| Inequidades en acceso al nivel secundario y en calidad de aprendizajes y trayectorias escolares en la escolaridad obligatoria | OFERTA | <p>Insuficientes políticas de articulación entre nivel primario y secundario para garantizar la transición y vacantes efectivas. Brechas de cobertura entre el ámbito urbano y rural y por nivel socioeconómico.</p> <p>La oferta educativa para el nivel no tiene formatos institucionales y prácticas orientadas a incluir y sostener poblaciones heterogéneas, como adolescentes embarazadas, madres y padres, y jóvenes que trabajan.</p> <p>Falta de una oferta de formación específica para el desempeño de funciones de dirección pedagógica e institucional de los equipos directivos.</p> <p>Problemas asociados a factores escolares: Aspectos del régimen académico que atenta contra la posibilidad de desarrollar formatos diferentes que permitan trayectorias diversas, trabajo por proyectos y resultados, mayor involucramiento de los estudiantes en los procesos de enseñanza y aprendizaje, organización del trabajo docente. Pertinencia de los contenidos y enfoques pedagógicos que promuevan el involucramiento de los NNA. Las diferencias en el tiempo que pasan los alumnos en la escuela. La oferta educativa de gestión estatal es predominantemente de jornada simple. Pérdida de días de clase por conflictos laborales docentes y la distribución inadecuada del tiempo escolar entre actividades focalizadas en la enseñanza y aprendizaje y actividades extraescolares. Falta de articulación entre niveles primario y secundario, lo cual repercute en los altos indicadores de repitencia que ocurren en el Ciclo Básico de la escuela secundaria. Escasez de equipos de supervisión escolar que contribuyan a fortalecer y mejorar la calidad educativa de las instituciones.</p> |
| | DEMANDA | <p>Factores del entorno familiar y social de origen del estudiante que afectan el acceso y/o la terminalidad de la escuela secundaria:</p> <p>Disparidad de recursos económicos de las familias para garantizar transporte, materiales didácticos, viandas, especialmente en el nivel inicial y secundario. Incorporación temprana al mercado de trabajo o responsabilidades de cuidado de familiares: la escuela no propone trayectos diferenciados o más flexibles para jóvenes que deben repartir su tiempo entre el trabajo y el estudio. Maternidad y paternidad adolescente. Problemáticas asociadas a adicciones (consumo de alcohol y drogas) y situaciones de violencia. Acompañamiento de las familias en las trayectorias escolares: altos niveles de inasistencia e impuntualidad de los alumnos.</p> <p>Débil capacidad de demanda de la sociedad civil y asociaciones de padres en materia de calidad de la oferta.</p> |
| | CALIDAD | <p>Falta de dispositivos de evaluación de las prácticas de enseñanza y de la calidad educativa de institutos de formación docente que permitan identificar áreas críticas y desarrollar políticas e inversiones tendientes a la mejorar las condiciones laborales de los docentes, las prácticas de la enseñanza y de la formación docente, con enfoque de equidad.</p> <p>Prácticas de enseñanza y enfoques curriculares tradicionales que dificultan la construcción de aprendizajes relevantes, integrales y significativos para los alumnos y adecuados a las características y demandas del siglo XXI; situación que se agudiza en el nivel secundario.</p> <p>La organización del trabajo docente en el nivel secundario no resulta favorable para realizar un seguimiento personalizado de las trayectorias escolares y de los aprendizajes de los estudiantes.</p> |



EL DERECHO A LA PROTECCIÓN INTEGRAL

DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES

La protección integral es el conjunto de acciones destinadas a prevenir o remediar las violaciones más graves de los derechos de las NNyA, como la violencia, el abuso, el abandono, el maltrato, el trabajo infantil y la explotación sexual. Un sistema de protección efectivo demanda un marco normativo adecuado, recursos financieros, de infraestructura y humanos suficientes y el trabajo coordinado entre funcionarios y empleados de distintos niveles de gobierno, distintos poderes y distintos sectores del Estado.

ESTADO DE SITUACIÓN Y PRINCIPALES MANIFESTACIONES DE INEQUIDAD

Organización

En los últimos años Argentina ha elaborado normas acordes con las prescripciones de la CDN y en varias provincias, aunque no en todas y con notables diferencias entre las provincias y dentro de ellas, se han puesto en marcha sistemas integrales de protección.

La sanción de la Ley de Protección Integral de las Niñas, Niños y Adolescentes, Ley 26.061, en 2005 y sus decretos reglamentarios 415/06 y 416/06 adecuaron el marco legal a los compromisos suscriptos por el Estado Argentino.

Los avances normativos en las provincias han sido dispares. Algunas no han sancionado leyes de protección integral. Existen incluso provincias que no han adherido a la Ley Nacional 26.061, (La Pampa, con adhesión parcial, y Formosa), o que aun habiendo adherido no han armado estructuras administrativas ni previsto recursos adecuados a los compromisos que entraña esa adhesión, por lo que el grado de descentralización del sistema es dispar, lo que dificulta la alerta temprana así como la respuesta estatal coordinada de los diversos organismos que componen el Sistema de Protección Integral.

A pesar de que la normativa prevé la transición de un modelo de patronato a un modelo de protección integral, persiste un enfoque tutelar en sectores de la justicia y la administración.

Los desafíos pendientes están orientados a adoptar nuevos protocolos de intervención; dotar a las organizaciones de recursos financieros suficientes, la capacitación de los funcionarios

que trabajan en temáticas sobre infancia y adolescencia, y mejorar e implementar sistemas de información a nivel nacional y provincial.

Niños, niñas y adolescentes víctimas de violencia

El ejercicio frecuente de distintas formas de violencia es uno de los desafíos más importantes para un sistema de protección integral eficaz. Las manifestaciones más graves de violencia tienen lugar dentro de los hogares, ocurren en privado, son difíciles de detectar y, aun cuando se denuncien, es costoso neutralizarlas.

Adicionalmente, muchas formas de violencia se asientan en creencias sobre la eficacia y la legitimidad de distintas formas de castigo como método de crianza. A pesar de que solo el 3,7% de las personas adultas a cargo de los niños cree que se los debe castigar físicamente, el 70% de los niños/as entre 2-17 años de edad fue sometido a algún método violento de disciplina (agresiones verbales o físicas), de los cuales un 40,5% recibió castigo físico y un 9,8% fue sometido a castigos físicos severos¹⁰.

22 Existen grandes dificultades para contar con información sistemática que permita estimar la magnitud de la violencia e identificar las intervenciones más eficaces. No existe un registro único a nivel nacional. Las agencias públicas que reciben denuncias por violencia son varias, utilizan distintos protocolos de registro y no existe ninguna que documente exclusivamente episodios de violencia contra las niñas y los niños. De modo que la magnitud y modalidades que se pueden conocer sobre la violencia a partir de estas fuentes son fragmentadas e incompletas.

Según los datos del Programa Las Víctimas Contra las Violencias, entre el período de 2009 y 2013, fueron atendidas 16.783 víctimas, de las cuales 9.727 eran NNyA. De ese total, el 52% corresponde a niñas y adolescentes mujeres. Según la edad, la victimización se produce en los primeros años ya que según los datos, se observa una mayor cantidad de víctimas de niños y niñas más pequeños (0 a 10 años) en relación al grupo de 11 a 18 años. Entre este último grupo, las niñas y adolescentes mujeres casi duplican los casos de género masculino. La violencia sexual también refleja una clara asimetría de género¹¹.

En relación a las víctimas de trata, según datos del Programa Nacional de Rescate y Acompañamiento de Víctimas Damnificadas por el Delito de Trata de Personas, desde el año 2008 hasta el finales de 2015 se rescataron 9.987 víctimas, de los cuales 943 eran NNyA (9%)¹². La proporción de víctimas de Explotación Sexual y Laboral era similar.

10. Encuesta de Indicadores Múltiples por Conglomerados (MICS, sigla en inglés), SENAF-UNICEF, 2011/2012

11. UNICEF Argentina, "Un análisis de los datos del Programa Las Víctimas Contra Las Violencias", Serie Violencia contra niños, niñas y adolescentes Nro 1, disponible en: https://www.unicef.org/argentina/spanish/PROT_ProgramaLasVictimasContraLasViolencias.pdf

12. Una fuente adicional con la que se cuenta es el relevamiento realizado por la Asociación por los Derechos Civiles (ADC) en los juzgados de Formosa Capital, en donde la cantidad de casos iniciados por ASI en 2013 son 132, lo que representa un 4,4% de todas las causas iniciadas en el año en el fuero penal.

Los Niños, Niñas y Adolescentes sin cuidados parentales

De acuerdo con el relevamiento de la SENAF y UNICEF, en 2011 existían en Argentina 14.675 niños y adolescentes sin cuidados parentales. En marzo de 2014 se identificaron 9.219 niñas y niños en esa situación, casi la mitad de ellos (45,8%) se encuentran en la provincia de Buenos Aires y en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, y con una menor proporción le siguen la región Centro (14,4%), NEA (12,9%), Patagonia (10%), Cuyo (9,4%) y NOA (7,1%) respectivamente¹³.

La mayoría de los niños y niñas sin cuidados parentales reside en instituciones (84%) frente a sistemas familiares (16%) variando muy significativamente entre las provincias los tipos de dispositivo y la calidad de la atención que ofrecen.

El predominio de dispositivos de modalidad institucional dificulta el cumplimiento de las directrices internacionales y la normativa local, impidiendo en gran medida prácticas que promuevan la adopción, la revinculación familiar de los niños y niñas con sus familias de origen, y la autonomía progresiva de los adolescentes para el egreso una vez cumplidos los 18 años de edad. La lógica de la modalidad institucional y los hábitos que se desarrollan en ella son distintos a los que se cultivan en los ámbitos familiares y en la vida social fuera de las instituciones.

Por otra parte, la prevalencia de dispositivos de gestión privada (donde reside el 57% del total de NNyA atendidos) dificulta la supervisión de la calidad de los servicios por parte del Estado. La deficiente fiscalización estatal no siempre es compatible con la adopción de prácticas acordes con las normas y las recomendaciones internacionales.

De acuerdo a los datos de 2014, la violencia y el maltrato son los principales motivos de intervención. Dos de cada diez niñas y niños sin cuidados parentales fueron objeto de abandono y una proporción semejante, de abuso sexual.

En 2011, 14.675 NNyA sin cuidados parentales vivían en Argentina. En marzo de 2014 se identificaron 9.219 en esa situación.

El mecanismo más frecuente de vía de ingreso por jurisdicción es el administrativo, no obstante, las diferencias interprovinciales en los procedimientos son apreciables. Por ejemplo, la totalidad de NNyA ingresaron por la vía administrativa en las provincias de Chaco, Córdoba, Entre Ríos, Mendoza, Río Negro y Santa Cruz, y también en la Ciudad Autónoma de Buenos

13. Situación de Niños, Niñas y Adolescentes sin cuidados parentales en la República Argentina. Actualización 2014. SENAF y UNICEF, 2015.

Aires; mientras que en La Rioja y Neuquén por la vía judicial¹⁴. La persistencia de las medidas tutelares que implican la separación del núcleo familiar conducidas por la autoridad judicial dificulta la intervención social del Estado respetuosa del interés superior del niño y su bienestar.

El relevamiento más reciente registra un progreso importante respecto de las causas de desinstitucionalización de los NNyA sin cuidados parentales. En este sentido, el informe describe que alrededor de siete de cada diez niños que abandonan el sistema lo hacen para regresar a su núcleo familiar y en segundo lugar, quienes se van porque cumplieron la mayoría de edad con un proyecto autónomo de vida.¹⁵

Sin embargo, al interior de las provincias, y en los diversos dispositivos de cuidado alternativo (públicos y privados), se continúa observando prácticas débiles y no sostenidas en el tiempo, las cuales, resultan muchas veces insuficientes a la hora de mejorar las condiciones familiares y promover una revinculación efectiva de los NNyA a sus familias de origen.

Un porcentaje de estas niñas, niños y adolescentes podrían ser adoptados (los que agotan su posibilidad de ser revinculados con su familia de origen o ampliada y son declarados por juez competente en situación de adoptabilidad). El Código Civil y Comercial vigente desde 2015 establece nuevos plazos para que los jueces decidan de modo transparente sobre las adopciones, lo que permite suponer que el proceso de adopción será más breve, garantizando el derecho de todo NNyA a vivir y crecer en un entorno familiar. Resta determinar en qué medida el nuevo entorno de reglas facilita las decisiones judiciales oportunas y coordinadas con los organismos de niñez del poder ejecutivo.

24

Niños, Niñas y Adolescentes que trabajan

Durante la última década, se redujo la incidencia del trabajo infantil en Argentina, especialmente en los niños entre 5 y 13 años y, en menor medida, en los adolescentes. La reducción coincide con una ampliación del marco regulatorio, una mejora de la fiscalización y una extensión de la protección social.

Subsiste el desafío de reducir el trabajo doméstico intensivo, y la participación en la producción para el autoconsumo, prolongar la permanencia en la escuela y demorar el ingreso en el mercado de trabajo de los adolescentes, en particular los que viven en hogares con ingresos más bajos.

Algo más que uno de cada diez NNyA (12%) realiza sistemáticamente algún tipo de trabajo, sea para el mercado, para el autoconsumo o en el ámbito doméstico. Desagregando la informa-

14. *Ibíd.*

15. *Ibíd.*

ción por regiones, la mayoría de NNyA que realizan actividades económicas para el mercado, entre 5 a 17 años, se encuentra en GBA (7,1%) y la menor en la Patagonia (2,2%)¹⁶. La propensión a trabajar de las niñas y los niños depende de la situación económica de las familias más que de las características y las demandas de los entornos productivos. La incidencia del trabajo infantil crece a medida que se avanza en la edad: es de 5,9% entre los niños de 5 a 13 años, de 16,9% entre los de 14 y 15 y de 31% entre los de adolescentes de 16 y 17 años¹⁷. Entre los adolescentes más grandes crece significativamente tanto el trabajo para el mercado como las actividades domésticas intensivas, lo que en general, entra en tensión con la terminalidad educativa en el nivel secundario.

Los NNyA están expuestos a peores condiciones de trabajo y se desempeñan en empleos de peor calidad. Un 18,6% realiza actividades en sitios donde hay ruidos fuertes y un 19,7% acarrea cargas pesadas. Un 16,3% de los adolescentes exceden los parámetros fijados por la legislación en cuanto a jornada de trabajo permitida (36 horas semanales) y el 6,1% realiza trabajo nocturno, situación también prohibida por la ley. Casi la mitad (48,2%) de los que realizan actividades económicas empezaron a realizarlas antes de la edad legal permitida. Más de la mitad de los adolescentes que trabajan en una actividad para el mercado (51,6%) lo hace para un jefe o patrón mientras que 37% lo hace para ayudar en el trabajo de los padres o familiares¹⁸.

La actualización normativa, la mejora en la fiscalización y la extensión de la protección social facilitaron una importante reducción en la incidencia del trabajo infantil. Consolidar los progresos y continuar avanzando, demanda sostener estas iniciativas y complementarlas con medidas que permitan superar las resistencias que persisten.

Adolescentes en conflicto con la Ley Penal

En relación con los adolescentes en conflicto con la Ley Penal ha habido escasos progresos.

El régimen penal de minoridad vigente en la escala nacional no es consistente con los mandatos de la Convención ni con la Ley de Protección Integral. Ofrece menos garantías a los adolescentes que a los acusados adultos y deja amplio espacio para la intervención discrecional de los jueces. Así, un mismo caso puede ser tratado de modos muy distintos de acuerdo con la provincia en la que ocurra o el juzgado que lo reciba. Además, la frecuencia de adopción de penas privativas de la libertad todavía es alta y contraria al principio de utilizarla solo como último recurso, excepcionalmente y por el menor tiempo posible.

La imputabilidad y la frecuencia con la que los adolescentes cometen delitos son temas frecuentemente tratados en los medios de comunicación y en los debates políticos. Muchos de

16. Bertranou, Casanova, Beccaria y Ponce (2015) sobre la base de MANNYA, 2012.

17. *Ibíd.*

18. *Ibíd.*

esos tratamientos se basan en información incorrecta y enfatizan de modo sensacionalista casos aislados.

Un relevamiento publicado en 2015 por SENAF y UNICEF registró que 3.908 adolescentes se encuentran en dispositivos penales esto incluye medidas socioeducativas en medios abiertos, centros de restricción y privación de libertad. Representan el 0,14% del total de la población de 14 a 17 años de todo el país¹⁹.

Casi el 90% de ellos tiene 16 o 17 años, pero existe algo más de un 10% que tiene menos de 16 años, aunque la legislación vigente establece que los menores de 16 años no son punibles. Más de nueve de cada diez adolescentes incluidos en los dispositivos son varones.

La mayoría de los adolescentes ingresa en el sistema penal por delitos contra la propiedad (el 67,6% de los adolescentes en programas de supervisión en territorio y el 55,1% en programas de Privación de libertad²⁰).

La gran mayoría de los adolescentes en el sistema penal han sido acusados de cometer delitos punibles pero aún no ha recibido una condena. Quienes están en cumplimiento de una sentencia representan al 10% de la población de los establecimientos de privación o de restricción de la libertad y un 3% de las intervenciones en territorio.

26

La persistencia de prejuicios sobre los adolescentes acusados de delitos, la ausencia de una ley marco nacional acorde con los estándares internacionales de derechos humanos y la inconsistencia entre el régimen penal juvenil y el resto de las normas vigente y la superación de prácticas tutelares son obstáculos a un tratamiento acorde con el compromiso de protección integral.

19. El cálculo resulta de proyectar la población por edades simples registrada en el Censo 2010.

20. SENAY y UNICEF, op. Cit., 2015.

DETERMINANTES DE LOS CUELLOS DE BOTELLA DEL DERECHO A LA PROTECCIÓN INTEGRAL DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES

| MANIFESTACIÓN DE INEQUIDAD | DETERMINANTE | CUELLO DE BOTELLA |
|------------------------------|--------------|--|
| NNyA víctimas de violencia | CONTEXTO | <p>Creencia de que el castigo físico y/o psicológico cumple una función pedagógica.</p> <p>Convicción de que la crianza de los niños y los conflictos domésticos son asuntos privados, de exclusiva incumbencia de los padres, aceptando la intervención de las autoridades y el diseño de políticas sólo en casos que se consideran muy graves.</p> <p>Información disponible fragmentada e incompleta.</p> <p>Heterogeneidad jurisdiccional que conlleva a la multiplicación de responsabilidades, que puede diluirlas, y a la ambigüedad en la tipificación legal de los comportamientos y los castigos.</p> <p>Heterogeneidad intersectorial con la concurrencia de múltiples agencias y poderes de gobierno (los ministerios del ejecutivo, distintas instancias del poder judicial, las fiscalías, los juzgados, las policías) que dificulta un trabajo concertado y eficaz.</p> <p>Falta de corresponsabilidad de los sistemas de salud y de educación para asumir la responsabilidad que les compete en el marco de la ley nacional de protección integral de NNyA y para detectar los casos, funcionando como alerta temprana y realizando las denuncias pertinentes.</p> |
| | OFERTA | Limitada difusión territorial de los servicios de protección: fiscalías, defensorías, tribunales, hospitales y dependencias administrativas en las que las víctimas pueden pedir ayuda están centralizadas, lo que dificulta la detección y la prevención de la violencia doméstica. |
| | DEMANDA | <p>Dificultad para acceder a la información sobre los servicios públicos de protección o entender sus procedimientos.</p> <p>Problemas de acceso cuando son los niños o niñas, sin asistencia de un adulto, quienes necesitan pedir ayuda, y cuando la violencia ocurre en localidades pequeñas, debido principalmente a la falta de oferta de recursos públicos pero también por la proximidad entre los funcionarios responsables de denunciar y los agresores.</p> |
| NNyA sin cuidados parentales | CONTEXTO | <p>Ambigüedad normativa: en las provincias donde no se ha aprobado una ley de protección integral o rige una sancionada antes de la ley nacional, las normas ofrecen una guía incierta para la actuación de los funcionarios. Solo en 15 jurisdicciones la vía de ingreso administrativa es la más usual.</p> <p>Dificultad para diseñar y orientar las políticas nacionales debido a la heterogeneidad de los sistemas de información.</p> <p>Supervivencia de la concepción tutelar: la intervención pública funciona como resguardo de los niños frente a sus familias, conspirando de este modo contra el objetivo de restituirlos a sus ámbitos familiares y comunitarios.</p> <p>La temática no es prioritaria en la agenda pública.</p> <p>Dificultades operativas de articulación entre los sistemas de salud, de educación y los programas (a modo de ejemplo, este colectivo aún no percibe la AUH)</p> |

| MANIFESTACIÓN DE INEQUIDAD | DETERMINANTE | CUELLO DE BOTELLA |
|------------------------------------|--------------|---|
| NNyA sin cuidados parentales | CONTEXTO | <p>Necesidad de mejora de la articulación de las instituciones que trabajan con NNyA (escuelas, centros de salud, etc.) para compartir diagnósticos, información y rutinas de intervención para mejorar la alerta temprana.</p> <p>La variedad de dispositivos existentes desafía la capacidad de supervisar la atención que se ofrece. El control es deficiente tanto en los dispositivos convenidos con el sector privado como en los dispositivos públicos.</p> |
| | OFERTA | <p>Debilidades de los sistemas de información: en algunas jurisdicciones no hay datos fidedignos sobre el número absoluto de niñas y niños sin cuidados parentales debido, en parte, por la separación entre los registros judiciales y los del poder ejecutivo.</p> <p>La mayoría de los dispositivos de protección están ubicados en las ciudades más grandes de cada provincia. La distancia entre los dispositivos de protección y las comunidades de residencia de los niños puede fomentar el desarraigo de las niñas y niños y dificultar su reintegración posterior.</p> <p>Dada la diversidad de formas y tipo de gestión de los dispositivos del sistema es difícil asegurar habilidades y saberes uniformes en el personal que se desempeña en todos ellos. Estos operadores tienen condiciones laborales más precarias que otros funcionarios y por consiguiente una alta rotación.</p> |
| | CALIDAD | <p>Los dispositivos privados que no cuentan con convenios con el Estado dependen de contribuciones financieras y de trabajo voluntario y, por tanto, tienen dificultades para asegurar un cuidado de calidad uniforme.</p> <p>No existe un monitoreo sobre el alcance de los protocolos aplicados en las distintas provincias.</p> |
| Trabajo Infantil | CONTEXTO | <p>Creencia en la legitimidad de encargar tareas a los niños.</p> <p>Baja percepción del riesgo de contratar niños para los empleadores.</p> <p>Baja percepción de costo de oportunidad para los propios NNyA y para sus familias.</p> <p>Abandono de la escuela de NNyA trabajadores.</p> <p>Disminución del ingreso promedio en algunos hogares. Cobertura insuficiente de los sistemas de protección social para alcanzar a todos los NNyA en especial a las poblaciones trabajadoras.</p> <p>Mediciones e información sobre el trabajo infantil insuficientes con temporalidad irregular.</p> |
| | OFERTA | <p>Coordinación entre niveles de gobierno, sector público y privado débil. Cobertura limitada de ámbitos de cuidado a nivel local.</p> <p>Escasas actividades preventivas destinadas a las familias y a los ámbitos informales de actividad.</p> <p>Insuficientes medidas y mecanismos alternativos para ofrecer a los NNyA trabajadores para reducir la incidencia del trabajo infantil.</p> |
| NNyA en conflicto con la ley penal | CONTEXTO | <p>Subsistencia de prejuicios que ha postergado la reforma del régimen penal juvenil en la escala nacional y, en muchas provincias, demorado los cambios legales, procesales y administrativos que varias otras provincias llevaron adelante.</p> |

| MANIFESTACIÓN DE INEQUIDAD | DETERMINANTE | CUELLO DE BOTELLA |
|------------------------------------|--------------|---|
| NNyA en conflicto con la ley penal | CONTEXTO | <p>Ausencia de una ley marco nacional acorde con los estándares internacionales de derechos humanos.</p> <p>Inconsistencia entre el régimen penal juvenil y el resto del marco de normas vigente y de la supervivencia de prácticas judiciales contrarias al compromiso de protección integral. El tratamiento es heterogéneo, y en muchos casos, arbitrario.</p> <p>Para los adolescentes acusados de delitos graves los procesos son largos y las medidas alternativas a la restricción o la privación de la libertad aún minoritarias.</p> <p>Deficiencia de políticas públicas que integren la intervención de los dispositivos del Sistema de Protección de Derechos de NNyA junto con el Sistema Penal Juvenil lo que favorecería la ampliación del uso de medidas alternativas a la privación de libertad y generaría un avance hacia el cumplimiento del carácter restaurativo y educativo de la sanción penal en el Sistema de Justicia Juvenil.</p> |
| | OFERTA | <p>No existen registros públicos exhaustivos de las causas que involucran niñas, niños y adolescentes.</p> <p>Los dispositivos de supervisión en territorio dependen de las autoridades provinciales y, por lo tanto, pueden variar en la naturaleza de las formas y eficacia del acompañamiento que ofrecen.</p> <p>Los programas de medidas alternativas al proceso judicial son aún incipientes en algunas pocas jurisdicciones.</p> |
| | CALIDAD | <p>Diferencias provinciales de calidad en los dispositivos de supervisión en territorio.</p> |

INCLUSIÓN SOCIAL Y MONITOREO

DE LOS DERECHOS DE LOS NNYA



La protección social es fundamental para el cumplimiento de los derechos de los niños y desempeña un papel fundamental en ayudar a ejercer otros derechos, como el derecho a la supervivencia y el desarrollo o el derecho a la educación. Tal como se reconoce en la CDN, los niños y niñas tienen derecho a la seguridad social, incluyendo el seguro social, y a un nivel de vida adecuado.

La protección social sensible a la infancia tiene en cuenta las diferentes dimensiones del bienestar de los niños y niñas y aborda las situaciones de desventajas sociales inherentes, los riesgos y las vulnerabilidades en las que pueden nacer los niños, así como las adquiridas durante la infancia (UNICEF, 2012).

ESTADO DE SITUACIÓN Y PRINCIPALES MANIFESTACIONES DE INEQUIDAD

31

Protección social de niños, niñas y adolescentes

Argentina ha avanzado de manera significativa en los últimos años en la ampliación de los derechos del niño. La sanción de la Ley 26.061 y la ratificación de la Convención sobre los Derechos del Niño establecen un nuevo paradigma de protección integral y reconocimiento de los niños como sujetos de derecho plenos. Sin embargo, los niños todavía experimentan brechas entre el derecho formal y su ejercicio efectivo según el lugar donde nacen y las características sociolaborales de sus hogares.

La vulnerabilidad económica y social es un foco central en la definición de protección social basada en una comprensión de la pobreza y las privaciones en tanto multidimensionales y dinámicas. De acuerdo a mediciones multidimensionales realizadas por UNICEF (2016) a partir de datos oficiales²¹, el 30% de los NNyA de entre 0 y 17 años es pobre y un 8,4% es extremadamente pobre, con disparidades regionales significativas: en las provincias con mayores recursos este porcentaje se reduce al 8%, mientras que en las provincias del NEA y NOA la pobreza se sitúa entre el 44 y 52%.

21. Mediciones con datos de la Encuesta de Indicadores Múltiples por Conglomerados (Multiple Indicator Cluster Surveys o MICS, según su sigla en inglés), impulsada por UNICEF y realizada en Argentina entre 2011 y 2012 y por datos más recientes de la Encuesta Permanente de Hogares de 2015.

La incidencia de la pobreza es mucho mayor cuando nos centramos en la primera infancia, asociado fundamentalmente a la falta de acceso a servicios educativos y de cuidado de calidad. Asimismo, las características de los hogares inciden en las probabilidades de estar situados en la pobreza. Entre ellos se destaca el nivel educativo de los padres, el tamaño de los hogares y el tipo de inserción laboral de los padres.

Las leyes argentinas ofrecen protección económica a las niñas y los niños a través del apoyo a los ingresos de sus familias. Distintas poblaciones, de acuerdo con su situación laboral y su nivel de ingresos, reciben transferencias contributivas (Asignación Familiar Contributiva), transferencias no contributivas (La Asignación Universal por Hijo [AUH] y la Asignación Universal por Embarazo) o créditos fiscales.

La cobertura de las asignaciones familiares es amplia pero no es universal ya que uno de cada cuatro niñas o niños no disfruta de ningún tipo de cobertura. El crédito fiscal protege a una proporción pequeña de la población infantil. Los que reciben asignaciones familiares contributivas son el grupo más numeroso entre quienes reciben alguna forma de protección económica. La AUH y otras pensiones alcanzan a un 30% de los NNyA²².

32 El diseño de la normativa excluye a un grupo numeroso de las niñas y niños de los quintiles de ingreso más bajos, pero aún mayor es la cantidad de NNyA pertenecientes a dicho quintil (uno de cada cinco) que no accede a ninguna forma de protección económica porque las intervenciones públicas no llegan a ellos. Las deficiencias de diseño y de llegada de la política pública dejan expuestos a riesgos sociales y económicos graves a un grupo grande de niñas y niños. Específicamente, la cobertura de niños, niñas y adolescentes a través de la seguridad social es más baja en el 1° y 2° quintil de ingresos (19,1% y 9,8% no cuentan con ninguna cobertura, respectivamente). En estos quintiles, es donde la AUH tiene una mayor incidencia: 36% y 28,6%, respectivamente de la cobertura²³.

La cantidad de beneficiarios de la AUH, alrededor de 3.400.000 niños, se ha mantenido relativamente estable desde su creación en 2009. Ha aumentado la participación de la primera infancia alcanzando a 1.381.624 niños de entre 0 y 5 años en abril de 2014. Ellos representan hoy el 41,3% de todos los beneficiarios del programa y aproximadamente el 40% de las niñas y niños de ese grupo de edad (Observatorio ANSES, 2015). El diseño de la AUH resulta muy significativo para dar respuesta a los problemas más severos de indigencia en los hogares con presencia de niños y adolescentes, aunque el impacto es menos significativo sobre la pobreza (Bertranou & Mau-

22. Encuesta Nacional de Protección y Seguridad Social, 2011.

23. Análisis en base a información generada por el Observatorio ANSES, 2015.

rizio, 2012). En cuanto a la distribución de la AUH por provincia, se observa una adecuada focalización, ya que la mayor proporción de destinatarios coincide con aquellas en las que se encuentran los menores niveles del Índice de Desarrollo Humano (IDH): en 7 provincias más del 30% de los niños reciben la AUH (Chaco, Santiago del Estero, Corrientes, Formosa, Tucumán, Salta y Misiones) y las tres provincias con mayor IDH (Tierra del Fuego, CABA y Santa Cruz) tienen una menor proporción de niños cubiertos con AUH (por debajo del 15%) (Curcio y Beccaria, 2013).

El cuidado y las políticas de protección de la primera infancia

La CDN y la ley de Protección Integral reconocen el derecho a ser cuidado y el deber del Estado de facilitar a las familias condiciones propicias para el desempeño de ese cuidado. Los recursos públicos que se dedican al cuidado de las niñas y los niños más pequeños pueden generar beneficios muy amplios y con elevados retornos.

La capacidad de cuidar de los niños requiere, principalmente, de tiempo, dinero y servicios. El desarrollo de esas capacidades depende de la composición, los ingresos, la protección legal y el acceso a los servicios públicos de los que disfruten los hogares.

En relación a los ingresos, las políticas de transferencias de ingresos en los sistemas no contributivos reducen las muy amplias brechas en la capacidad de destinar recursos al cuidado de los niños entre los hogares más ricos y los más pobres. La AUH y la Asignación Universal por Embarazo transfieren a los hogares más vulnerables montos semejantes a los que reciben como asignación familiar los hogares de los trabajadores formales. Sin embargo, los hogares pobres a los que estos sistemas todavía no alcanzan quedan en una situación especialmente desventajosa.

Respecto al tiempo, solo 1 de cada 2 trabajadores pueden gozar del derecho de licencia: los trabajadores asalariados formales (Aulicino, Cano, Díaz Langou, & Tedeschi, 2013). Tampoco existe una regulación que contemple las capacidades particulares del casi 25% de niñas y niños desde el nacimiento hasta los 5 años que, de acuerdo con la ECOVNA 2012, vive solo con su mamá (la gran mayoría de ellos) o solo con su papá. La legislación en materia de licencias tampoco reconoce a las parejas del mismo sexo ni adoptantes.

Con la excepción del Convenio Colectivo de Trabajo, los regímenes tienden a incumplir la Recomendación establecida por la OIT que establece 98 días de licencia por maternidad (Recomendación 183). Esto limita la posibilidad de amamantar: solo el 54% de los niños entre 0 y 6 meses tiene lactancia materna exclusiva (UNICEF, 2011). Además, las licencias por paternidad son reducidas y las licencias familiares (o de crianza) son prácticamente inexistentes. Estos

determinantes todavía impiden una distribución equitativa de los roles en el hogar y priva a los padres de su derecho a la crianza.

El rol de las empresas también merece mayor análisis: mientras que solo un 63% de las empresas ofrece licencias por maternidad de 90 días, el panorama es muy distinto en lo relativo a las licencias por paternidad: mientras que el 11% de las empresas no ofrece licencia por paternidad, el 82% ofrece licencias extendidas, mayores a lo que exige la legislación²⁴.

La proporción de niñas y niños que recibe un cuidado inadecuado²⁵ oscila entre un 5% en la Ciudad de Buenos Aires y un 13% en las provincias del Noroeste y se duplica en los hogares de ingresos más bajos respecto de los hogares de más altos ingresos²⁶.

La capacidad de ofrecer cuidados adecuados dentro del hogar y de acceder a servicios de cuidado fuera de él varía en estrecha relación con los ingresos de los hogares. Un 79% de los niños y niñas entre 0 y 3 años no accede a servicios de cuidado y educación, con fuertes disparidades regionales y de acuerdo a los niveles de ingresos.

Un 79% de los niños y niñas entre 0 y 3 años no accede a servicios de cuidado y educación, con fuertes disparidades regionales y de acuerdo a los niveles de ingresos.

34

Al desafío de cobertura se suman importantes retos de calidad en todos los espacios. Los esfuerzos de extensión de la cobertura deben tomar en cuenta que la regulación pública del sector de cuidado es reciente, incompleta y frágil, por lo que es difícil garantizar condiciones uniformes y umbrales de calidad para los servicios ofrecidos.

La inversión pública social destinada a la niñez

Argentina se encuentra dentro del grupo de países con gasto social alto que resulta mayor al 13% del PBI (Curcio, Goldschmit y Robba, 2012). Sin embargo, históricamente han persistido brechas de cobertura y deficiencias en la provisión y el acceso a las transferencias y los servicios esenciales, lo que limitó las posibilidades de reducción de las condiciones de vulnerabilidad. Asimismo, la forma de financiamiento aporta un componente de procicidad al gasto y cierto nivel de regresividad por basarse, principalmente, en impuestos sobre el consumo (Bertranou y Maurizio, 2012).

24. Empresas por la Infancia. Situación de la RSE y la infancia en la Argentina, 2012.

25. Se entiende por cuidado inadecuado que pasan buena parte del día solos o a cargo de alguna hermana o hermano de diez años o más chico, lo que también conlleva riesgos de mayor propensión a accidentes.

26. Encuesta de Condiciones de Vida de NNyA realizada por UNICEF y la SENAF, 2011-2012.

En 2003 Argentina inicia un ciclo sostenido de incremento del Gasto Público Total y del Gasto Público Social. En términos del PIB se pasó del 29% al 50% y del 19% al 32%, respectivamente (Repetto y Tedeschi, 2013).

Como resultado de los procesos descentralizadores que se llevaron adelante entre las décadas del '70 y '90 en distintas áreas de política social (salud, educación, programas nutricionales y vivienda) se reasignaron funciones entre los distintos niveles de gobierno y los niveles de gasto. El Gobierno Nacional ha concentrado progresivamente sus erogaciones en el área social, en la previsión social y la salud para la tercera edad, mientras que las provincias han concentrado gran parte de su esfuerzo fiscal en educación y salud (Bertranou, et al., 2014; Cetrángolo et al., 2002).

La inversión pública social destinada a la niñez designa a las erogaciones que realizan los gobiernos nacionales, provinciales y municipales y que tiene como destinatarios a las niñas y niños desde el nacimiento y hasta los 18 años²⁷. El dato más reciente disponible y que abarca a todos los niveles de gobierno corresponde al año 2009. En ese momento, el gasto público consolidado de todo el sector público dirigido a la niñez representaba 6 puntos del PBI. En ese año, la niñez recibía 30% del gasto público social y algo menos que el 20% del gasto público total. Limitando el análisis solamente a las erogaciones del Estado Nacional pueden obtenerse datos más recientes. En 2014, la inversión social que el Estado Nacional destinó a la niñez representó 3,3% del PBI, una proporción que duplica la registrada veinte años antes²⁸.

Puede decirse, en suma, que las niñas, los niños y los adolescentes cobraron mayor relevancia como destinatarios de los esfuerzos financieros de los gobiernos nacionales.

La muy alta participación de los gobiernos provinciales en el gasto público destinado a la niñez es un resultado de las políticas de descentralización de los servicios públicos adoptadas desde fines de la década de 1970 del siglo pasado. Durante la primera década de este siglo se sancionaron leyes y se adoptaron regímenes que comprometieron a los gobiernos provinciales a sostener umbrales de gasto en la provisión de servicios públicos vitales para el ejercicio de los derechos de los niños. Por ese motivo, distintas provincias destinan montos muy distintos a garantizar el ejercicio de los derechos de cada niña o niño.

Los últimos datos disponibles muestran que la inversión social realizada en un niño que reside en el sur del país es 5 veces mayor que la que se asigna a otro niño que habita en el noroeste

27. De acuerdo con el método y la nomenclatura descriptos en <http://inversionsocialninez.UNICEF.org.ar/metodologia.html>. La categoría incluye a todas las erogaciones públicas que afectan, más o menos directamente, la situación de las niñas, los niños y los adolescentes. Incluye gastos directamente dirigidos a esa población, gasto indirecto, gasto ampliado y gasto en bienes públicos.

28. Selección datos destacados, Inversión Social dirigida a la Niñez en la Argentina (1995-2014), UNICEF 2015.



argentino²⁹. Esto hace que el monto de dinero público disponible para proteger a cada niña y cada niño varíe muy ampliamente de una provincia a otra. Éste límite a la reorientación del gasto público es un obstáculo para la reducción de las brechas sociales, ya que una proporción alta de los niños en los hogares más vulnerables reside en provincias con capacidades fiscales limitadas.

En términos de la incidencia distributiva de la inversión social en niñez, los informes elaborados por UNICEF (2012) muestran que el gasto en educación básica favorece a los sectores de población de menores ingresos, así como también el servicio alimentario escolar está fuertemente concentrado en los deciles de menores ingresos, lo que genera una importante redistribución. Asimismo, el gasto sobre la primera infancia y del conjunto de niños, niñas y adolescentes tiene un fuerte impacto redistributivo sobre los hogares de ingresos más bajos.

Los sistemas de información y el monitoreo de los derechos de la niñez

La información es un insumo indispensable y fundamental para el diseño, la gestión y evaluación de las políticas dirigidas a la niñez y la adolescencia, así como para el seguimiento de su situación social. Los sistemas de información permiten contar con información confiable, continua y pertinente para elaborar diagnósticos y para realizar un monitoreo de la situación social que contribuya, a la vez, a verificar la incidencia de las políticas con evidencia empírica y a captar la persistencia o el surgimiento de problemas. Asimismo, la producción y difusión de información constituye uno de los principios rectores para el desarrollo de políticas públicas sustentadas en el enfoque de derechos.

Desde principios de 2007 la verosimilitud de la información estadística sobre los precios, el producto y los fenómenos asociados a ello que publicaron las autoridades nacionales argentinas fue cuestionada por muchos observadores y usuarios. En el mismo período comenzaron a experimentarse dificultades para acceder a datos agregados de otra naturaleza. Estas dificultades crecieron en los años siguientes. El monitoreo de la situación de la NNyA en períodos recientes encuentra un límite en estos problemas generales de los sistemas de estadísticas nacionales. A ellos se les agregan las desiguales capacidades para recoger y publicar estadísticas públicas que tienen los gobiernos provinciales y los problemas de cobertura y articulación que tienen los sistemas de información sobre distintos aspectos de la situación de las NNyA.

El reto hacia delante es lograr que el monitoreo y la evaluación sean 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. Esto debería ayudar a que

29. Ibid.

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 (Repetto y Tedeschi, 2013).

DETERMINANTES DE LOS CUELLOS DE BOTELLA DE PROTECCIÓN SOCIAL

| MANIFESTACIÓN DE INEQUIDAD | DETERMINANTE | CUELLO DE BOTELLA |
|----------------------------|--------------|--|
| Protección social | CONTEXTO | <p>Infantilización de la pobreza: en todas las mediciones disponibles, independientemente de los métodos y la fiabilidad de las fuentes, la incidencia de la pobreza entre las niñas, los niños y los adolescentes es mucho más pronunciada que en la población en general.</p> <p>Los hogares con niños tienen más dificultades para recuperarse de las crisis y enfrentan riesgos económicos y sociales más exigentes que el resto de los hogares.</p> |
| | OFERTA | <p>La cobertura no es universal: en las transferencias de ingresos, uno de cada cuatro niños no accede a ninguna forma de protección.</p> <p>Existe una segmentación de las coberturas: la naturaleza, el monto y la eficacia de las prestaciones varía, el costo de administrar sistemas heterogéneos es más alto y se compromete la eficiencia y la equidad del gasto, generando la posibilidad de que la misma gente sea beneficiaria de coberturas de distinto tipo.</p> <p>El valor real de las transferencias monetarias puede variar en períodos cortos en un contexto inflacionario, erosionando la eficacia de la protección ofrecida. Es necesario encontrar un mecanismo que mantenga el valor real de la ayuda a los ingresos.</p> <p>La condicionalidad de la protección implica una limitación en el ejercicio de un derecho que afecta especialmente a quienes, dada su situación social, encuentran más obstáculos para ejercerlos. La difusión de información, la localización de las oficinas de atención y los sistemas de distribución deben tomar nota de estos obstáculos y procurar superarlos.</p> |
| | CALIDAD | <p>La logística de la extensión de la cobertura tiene un déficit de calidad ya que, un porcentaje alto de niños reside en hogares que no reciben estas transferencias.</p> |
| Cuidado infantil | CONTEXTO | <p>La informalidad de las relaciones económicas debilita la protección social de los niños. Fuera de la formalidad, los complementos del salario son más bajos y el acceso a licencias es inexistente.</p> <p>Existen desigualdades de género en la organización familiar de los cuidados. La concentración de responsabilidades en las mujeres limita sus capacidades de inserción en el mercado laboral formal y sus posibilidades de realización profesional y personal.</p> <p>Es necesario asegurar una coordinación intersectorial como medida para facilitar las transiciones en el ciclo vital en la oferta de servicios de cuidado.</p> |

| MANIFESTACIÓN DE INEQUIDAD | DETERMINANTE | CUELLO DE BOTELLA |
|------------------------------------|--------------|---|
| Cuidado infantil | OFERTA | <p>Falta de infraestructura: es necesario una expansión de la infraestructura, tanto en los centros públicos de cuidado como en las salas de educación inicial de las escuelas.</p> <p>Hay que reforzar la oferta de este tipo de servicios en las regulaciones laborales, permitiendo que su localización y organización se relacione con las necesidades de cuidado de los trabajadores y trabajadoras y revisar el actual régimen de licencias.</p> |
| | CALIDAD | <p>La capacidad de supervisión de los sistemas públicos se debilita en las etapas más tempranas del desarrollo y en las áreas incorporadas hace menos tiempo a la estructura burocrática del Estado.</p> <p>Es necesario elaborar estándares de atención y de profesionalización del personal a cargo que puedan aplicarse en todas las provincias y tanto en los servicios públicos como en los privados o los comunitarios.</p> |
| Inversión social | CONTEXTO | <p>Divergencias provinciales: algunos gobiernos provinciales tienen capacidades fiscales amplias y otros, restricciones fiscales muy severas. Las leyes que organizan la distribución de recursos entre las provincias no contemplan a la distribución de las capacidades estatales ni a la localización de los problemas sociales por lo que el monto de dinero público disponible para proteger a cada niña y cada niño varía muy ampliamente de una provincia a otra.</p> <p>El límite a la reorientación del gasto público es un obstáculo para la reducción de las brechas sociales, ya que una proporción alta de los niños en los hogares más vulnerables reside en provincias con capacidades fiscales limitadas.</p> |
| Sistema de información y monitoreo | CONTEXTO | <p>Obstáculos culturales: tendencia a tomar decisiones con información incompleta y con poco respaldo teórico y de experiencias previas.</p> <p>Existen límites en el acceso a la información pública, lo que compromete tanto la rendición de cuentas políticas de las acciones como el monitoreo técnico de su eficacia.</p> <p>Fragmentación del control de los sistemas de protección social a la infancia que dificulta la coordinación de las intervenciones y la integración de los sistemas de información.</p> |
| | CALIDAD | <p>La fiabilidad de la información que alimenta las políticas destinadas a la infancia depende de la robustez de los sistemas de registro y de la frecuencia en la actualización.</p> <p>Es importante mejorar la calidad de los análisis para basar las decisiones de política pública en análisis completos y concluyentes.</p> |



LA MOVILIZACIÓN SOCIAL Y DE RECURSOS

PARA EL EJERCICIO DE LOS DERECHOS DE LAS NIÑAS,
LOS NIÑOS Y LOS ADOLESCENTES

Las características del entorno social pueden pensarse como un acervo de recursos y capacidades de las que las sociedades disponen para promover el ejercicio de los derechos de los NNyA. Estas capacidades incluyen la movilización social en torno a los derechos de la infancia, la disposición de las empresas a respetar y promover esos derechos, el rol de los medios de comunicación para proteger e impulsar la realización de esos derechos, la disposición de los individuos y las organizaciones a donar dinero para el avance de causas de interés público y el marco de reglas, políticas e iniciativas sociales destinadas a promover la participación de los NNyA. Estos temas no agotan el listado de capacidades socialmente relevantes pero ilustran los recursos de los que dispone la sociedad argentina más allá de la intervención de los gobierno para promover y proteger los derechos de los niños y la niñas y los adolescentes.

LA MOVILIZACIÓN DE ORGANIZACIONES Y DE RECURSOS EN FAVOR DE LA INFANCIA

41

Movilización, activismo cívico y acción colectiva

En Argentina el espacio de las asociaciones voluntarias es extenso y complejo. No existe un relevamiento completo de las organizaciones sociales que se dedican a temas de infancia, pero muchas de las problemáticas relevantes para el ejercicio de sus derechos concentran la atención de organizaciones de distinto tipo, escala y localización. Dada la heterogeneidad del universo de organizaciones no es sorprendente que no existan registros exhaustivos de las unidades que lo componen ni que diferentes estudios lleguen a distintas conclusiones sobre su extensión y su densidad.

La evidencia en los estudios disponibles debe considerarse con prudencia dado su carácter fragmentario, la representatividad limitada de las muestras y la variedad en los indicadores y los criterios para componer las medidas de resumen. Con todas estas advertencias podría afirmarse que en Argentina la propensión a participar en actividades comunitarias es relativamente baja. No obstante, el mundo de las organizaciones voluntarias en la sociedad civil es extenso, heterogéneo, económicamente relevante, no menos organizado que en otros países de la región y relativamente influyente sobre la política pública. Estimaciones de estudios pre-

vios sugieren que la densidad y la relevancia política de las organizaciones de la sociedad civil varían mucho entre provincia y provincia (Leiras 2007).

El discurso de los derechos emparenta a las asociaciones voluntarias que promueven el ejercicio pleno de los derechos de la infancia con la experiencia y el ascendiente del movimiento de derechos humanos en Argentina. El uso de este recurso simbólico y el cultivo tenaz de esta tradición contribuyeron a fortalecer el espacio de organizaciones que promueven los derechos de las niñas, los niños y los adolescentes como objeto de interés público y acompañaron la adopción de reglas consistentes con la CDN y una perspectiva de derechos tanto en la escala nacional como en las provincias.

La movilización social a favor de los derechos de la infancia cuenta con condiciones organizacionales e institucionales propicias. Los derechos de asociación, expresión y participación son respetados. No obstante, las políticas pueden ser vulnerables a la volatilidad de las coaliciones de gobierno y los consensos que los respaldan. Los avances en términos de derechos requieren entonces una vigilancia más activa que la que sería necesario sostener en contextos políticos más estables.

Movilización de recursos financieros

42 No existen estudios concluyentes sobre la disposición de los individuos y las empresas a donar dinero para promover los derechos de la infancia. Registros y estudios parciales sugieren que en Argentina los donantes individuales y corporativos contribuyen menos con causas de interés público que en otros países. El ranking de global de donaciones que elabora anualmente la Charities Aid Foundation ubica a Argentina entre los puestos 78 (2013) y 108 (2015) en un ranking de 130 países. Sin embargo, la comparación inter-temporal en un estudio regional sugiere que la participación del sector privado doméstico en el apoyo a proyectos de interés público ha colaborado con el crecimiento de las donaciones filantrópicas, que coincide con un retiro parcial a la cooperación de las agencias de desarrollo. Independientemente de la perspectiva comparada, hace falta aumentar los bajos niveles de contribución para promover eficazmente los derechos de la niñez.

La movilización social a favor de los derechos de la infancia cuenta con condiciones organizacionales e institucionales propicias

De acuerdo con estos estudios las campañas de recaudación pueden alcanzar mejores resultados si aumenta el ingreso promedio de los hogares, la edad promedio de las personas, y si los resultados macroeconómicos son más estables. Las organizaciones que trabajan a favor de la

infancia podrán aprovechar las oportunidades de un contexto más propicio en la medida en que reduzcan los costos que enfrentan los donantes para informarse sobre el destino y la eficacia de sus contribuciones para transferir los pagos.

La capacidad de las organizaciones para movilizar las donaciones potencialmente disponibles, dada la influencia del contexto económico, depende de factores como el éxito de las campañas, las acciones de desarrollo de fondos y de comunicación, junto con otros factores clave como la reputación, transparencia y confianza.

Los esfuerzos que UNICEF Argentina llevó adelante en los últimos 25 años para movilizar donaciones han sido exitosos y poco vulnerables a las notorias oscilaciones del contexto económico. La alta valoración pública resultante del éxito de esos esfuerzos permitió establecer y mantener alianzas con decenas de grandes empresas y cientos de miles de donantes individuales recurrentes.

Las actividades de las empresas y los derechos de la infancia

El respeto de las empresas por los derechos de la infancia puede inferirse, indirectamente, de los análisis sobre los resultados de las políticas de protección e inclusión social. El estudio de Empresas por la infancia, realizado en 2012, señala que más que un tercio de las empresas (37%) no ofrece licencias por maternidad de 90 días, casi la mitad no ofrece licencia de lactancia (49%) ni hora de lactancia (47%) y el 72% no ofrece espacios amigos de la lactancia ni jardines maternales.

La baja incidencia de las prácticas acordes con la protección de las niñas y los niños puede atribuirse al desconocimiento de las normas, por ejemplo sobre trabajo infantil. Solamente el 45% de los consultados dice conocer la regulación y afirma que es posible respetarla siempre. Uno de cada tres la desconoce en detalle y el resto, aunque la conoce, cree que no es posible aplicarla en cualquier circunstancia. El conocimiento y el cumplimiento de las normas sobre trabajo infantil son más altos entre las empresas que exportan que entre las que destinan toda su actividad al mercado doméstico. Cuatro de cada diez no verifican que los proveedores cumplan con la regulación sobre el trabajo infantil y casi 6 de cada diez empresas consultadas (57%) no verifica que sus proveedores cumplan con regulaciones ambientales. Finalmente, solamente 32% de las que participaron del estudio declaró realizar inversiones sociales destinadas a la infancia y la mitad de ellas lo hizo en zonas aledañas a sus plantas.

El respeto de los derechos de la infancia por parte de las firmas locales podría esperarse que aumente en mayor medida si el gobierno nacional y los provinciales reforzarán sus controles y, en menor medida, si las consideraciones sociales pesasen en las decisiones de los consumidores. Los avances de las mesas de monitoreo del trabajo infantil muestra que la cooperación entre las autoridades y las empresas parecería facilitar el cumplimiento de las normas.

Niñas, niños y adolescentes como destinatarios y tema en medios de comunicación

En los últimos años se adoptaron e incluyeron normas para velar por los intereses y resguardar la integridad de la infancia en la actividad de los medios de comunicación. Algunas de esas normas prevén mecanismos para supervisar su cumplimiento y remediar los daños que puedan ocurrir cuando no se cumplen. Sin embargo, la presencia de los defensores de las audiencias en los propios medios es casi inexistente en Argentina.

Los datos disponibles indican que a pesar de la difusión de las recomendaciones de los organismos competentes y de la prescripción legal, los tratos discriminatorios o las representaciones estereotípicas de las niñas, los niños y los adolescentes en los medios de comunicación siguen siendo frecuentes.

Un Informe de la Defensoría del Público de 2014 encuentra que sólo el 0,9% de las notas en los noticieros de televisión refieren a cuestiones vinculadas con la niñez y adolescencia (Defensoría del Público, 2014). De acuerdo con el mismo informe, son frecuentes tanto la referencia a hechos de inseguridad (62%) en las noticias referidas en primer lugar a niñas, niños o adolescentes como la asociación con niñas, niños o adolescentes (36%) cuando el tópico principal es un hecho de inseguridad. La asociación insistente y mayoritaria con la inseguridad estigmatiza a los adolescentes y retrata de modo distorsionado y engañoso los problemas de seguridad pública.

44

Es probable que, como ocurre con las actividades de otras industrias y empresas, el desconocimiento explique parte del desajuste entre la actividad de las empresas de medios de comunicación y los derechos de la infancia. También en este caso el respeto de esos derechos depende de la eficacia de las regulaciones y del control descentralizado resultante de las decisiones de consumo de los públicos. La difusión de una cultura de rechazo a los tratos estereotípicos y discriminatorios ayuda a prevenir su reproducción. Sin embargo, parece necesario adoptar estrategias más enérgicas cuando los incentivos comerciales y las estrategias de captación de audiencias alientan a la repetición de imágenes estigmatizantes y engañosas, en particular cuando se concentra la referencia a los adolescentes en relación con delitos.

LA PARTICIPACIÓN DE LAS NIÑAS, LOS NIÑOS Y LOS ADOLESCENTES EN ORGANIZACIONES SOCIALES

El reconocimiento del derecho a la participación es una de las garantías más firmes para el ejercicio del resto de los derechos. En este ámbito, el artículo 12 de la CDN reconoce el derecho a formarse un juicio propio, expresar una opinión y que esa opinión sea tenida en cuenta en los

asuntos que atañen directamente a las niñas y los niños, considerando su edad y su madurez. La ley 26.061 reconoce la participación en varios de sus artículos.

Según la Encuesta sobre las Condiciones de Vida de 2012 uno de cada dos entrevistados (49.3%) participa por lo menos de una asociación y un 10% asistió a más de una. Las asociaciones que convocan más participantes son los clubs deportivos y las asociaciones religiosas. La frecuencia de actividad en estas asociaciones es mayor en la Ciudad de Buenos Aires y la Patagonia (alrededor del 54% en ambos casos) que en el gran Buenos Aires (42%) o en la región Noroeste (43%). Asimismo, la pobreza parece ser un obstáculo para generar vínculos y ejercer influencia fuera del ámbito familiar ya que, en los hogares pertenecientes a los dos quintiles de ingresos más bajos los NNyA que no asistieron a ningún espacio de actividad en común son mayoría (59%).

Las dificultades socioeconómicas son un obstáculo para la vida asociativa. Los factores económicos inciden tanto sobre la probabilidad de vivir en un entorno con alta densidad de asociaciones como con la probabilidad de aprovechar lo que ofrece un entorno propicio. La inserción en la vida comunitaria demanda tiempo y la participación de las niñas y los niños requiere compañía. Las brechas de participación derivadas de diferencias de ingresos son muy pronunciadas.

En relación a la participación política, en 2012 se impulsó una reforma del código electoral para habilitar el voto de los adolescentes. Argentina pasó a ser así uno de los 7 países en el mundo que admiten el voto de personas menores de 18 años en elecciones nacionales y uno de los cinco que extienden derechos electorales desde los 16 años.

El gobierno nacional y los gobiernos provinciales promueven el activismo estudiantil y social y desarrollan acciones de formación ciudadana. Sin embargo, la variedad de iniciativas destinadas a promover la formación ciudadana, la participación estudiantil y la participación electoral contrasta con la ausencia de medidas para resguardar los derechos asociativos de los adolescentes que trabajan y de quienes forman parte de movimientos sociales barriales.

Acceso y uso de tecnologías digitales por parte de los adolescentes

La amplia penetración de las tecnologías de la información y la comunicación en los adolescentes y jóvenes, constituye un escenario favorable para promover la participación y el activismo. Un informe reciente (UNICEF y Global Kids Online 2016) evalúa el acceso y el uso de los adolescentes de las tecnologías digitales de comunicación. El estudio encuentra que, en promedio, los adolescentes acceden por primera vez a Internet a los 11 años. Las edades de inicio se van reduciendo entre los niños de menor edad. El acceso temprano a internet entre los

adolescentes residentes en hogares de mayor nivel socioeconómico es casi dos veces más alto (78%) que entre los adolescentes que residen en hogares más pobres (40%). El vehículo de acceso más frecuente es el teléfono celular (90%). Todos los adolescentes entrevistados participan de una red social y casi todos (95%) tienen un perfil en Facebook.

El estudio recomienda universalizar el acceso a internet como un derecho humano. Es necesario adoptar políticas que faciliten la conexión y garanticen la inclusión digital en los barrios y las regiones con menor desarrollo de infraestructura y para las poblaciones especialmente vulnerables como los residentes en pueblos originarios, los migrantes, las niñas y niños con discapacidades y quienes residen en poblaciones rurales dispersas.

REFERENCIAS

- Aulicino, C., Cano, E., Díaz Langou, G., & Tedeschi, V. (2013). *Licencias: protección social y mercado laboral. Equidad en el cuidado*. Buenos Aires: CIPPEC.
- Batiuk, V. (2015). *Educación infantil: una prioridad política y social. Avances, agenda y estrategias*. En Tedesco J.C. (comp.) *La educación Argentina hoy*. Buenos Aires: Siglo XXI. (Capítulo 8)
- Bertranou, F., & Maurizio, R. (2012). *Semi conditional cash transfers in the form of family allowances for children and adolescents in the informal economy in Argentina*. *International Social Security Review*, 53-72.
- Bertranou, F., Casanova, L., Beccaria, A., & Ponce, G. (2015). *Instituciones laborales y políticas de protección social para la erradicación del trabajo infantil en Argentina*. Buenos Aires: OIT Argentina.
- Bezem, P.; Mezzadra, F.; Rivas, A. (2012). *Monitoreo de la Ley de Financiamiento Educativo. Informe Final. Informe de Monitoreo y Evaluación*. Noviembre de 2012. CIPPEC.
- Biehl, M.I. y J. Espinoza. (2014). *Información básica del sector educación en Argentina*. BID Educación. Noviembre 2014.
- Cetrángolo, O. (2014). *Financiamiento fragmentado, cobertura desigual y falta de equidad en el sistema de salud argentino*. *Revista de Economía Política de Buenos Aires*, Año 8, Vol.13.
- Cetrángolo, O., Jiménez, J.P., Devoto, F. y Vega, D. (2002). *Las finanzas públicas provinciales: situación actual y perspectivas*. CEPAL-SERIE Estudios y Perspectivas 12, Buenos Aires.
- Comité de los Derechos del Niño (2010). *Examen de los informes presentados por los Estados partes en virtud del artículo 44 de la Convención. Informe Final: Argentina*. 54º Periodo de Sesiones, 2 de junio de 2010.
- Curcio, J., y Beccaria, A. (2013). *Sistema de Seguridad Social y mercado de trabajo: evolución de la cobertura en la Argentina entre 1990 y 2010*, en Danani, C. y Hintze, S. (coords.): *Protecciones y desprotecciones: la seguridad social en la Argentina 1990-2010*, Los Polvorines: UNGS.
- Duro, E. (2015). *Hacia la mejora continua de la educación*. En Tedesco J.C. (comp.) *La educación Argentina hoy*. Buenos Aires: Siglo XXI. (Capítulo 5).
- Dussel, I. (2015). *Los desafíos de la obligatoriedad de la escuela secundaria. Políticas, instituciones y didácticas en un escenario complejo*. En Tedesco J.C. (comp.) *La educación Argentina hoy*. Buenos Aires: Siglo XXI. (Capítulo 9).
- ENAPROSS (2014). *Protección y Seguridad Social en la Argentina. Resultados de la Encuesta Nacional de Protección y Seguridad Social 2011*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.

- Guadani, A. (2015). El ausentismo escolar argentino el más alto del mundo. Centro de Estudios de la Educación Argentina, Universidad de Belgrano.
- Kremer, P. (2015). Oferta y necesidades de recursos humanos en salud. República Argentina. Montevideo: Observatorio MERCOSUR de Sistemas de Salud.
- Leiras, M. (2007). Las relaciones entre el Estado y la Sociedad Civil en la Argentina: un marco de análisis. En *Hacia un nuevo vínculo entre Estado y Sociedad Civil*. Buenos Aires: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Mezzadra, F.; Veleda, C. (2014). Apostar a la docencia. Desafíos y posibilidades para la política educativa argentina. CIPPEC- Embajada de Finlandia- UNICEF: Buenos Aires.
- Ministerio de Educación de la Nación (2015). Relevamiento Anual. Extraído de <http://portales.educacion.gov.ar/diniece/informacion-estadisticas/>
- Ministerio de Educación de la Nación (2015). Crecimiento sostenido del Nivel Inicial en Argentina. Buenos Aires: UNICEF.
- Ministerio de Educación de la Nación (2014). Operativo Nacional de Evaluación. ONE 2013. Informe Nacional de Resultados del CENSO de 5to/6to año Educación Secundaria. Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa.
- Ministerio de Salud de la Nación (2013). Primera Encuesta sobre Salud Sexual y Reproductiva. Extraído de https://www.entrerios.gov.ar/dec/publicaciones/SALUD/2014_enssyr_13.pdf
- Ministerio de Salud de la Nación (2012). Memoria Anual. Programa SUMAR 2012. Buenos Aires: Ministerio de Salud.
- Morduchowicz, A. (2008). El planeamiento de la oferta y demanda de docentes en Argentina. Metodología y resultados. Buenos Aires: ii-pe-unesco.
- Repetto, F., & Tedeschi, V. (2013). Protección social para la infancia y la adolescencia. Santiago de Chile: CEPAL.
- Rivas, A. (2015). América Latina después de PISA. Lecciones aprendidas de la educación en siete países (2000-2015). Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Fundación CIPPEC, pp. 185-257.
- SAP - UNICEF (2015). Salud materno-infanto-juvenil en cifras 2015. Buenos Aires.
- SENAF-UNICEF (2015). Situación de Niños, Niñas y Adolescentes sin cuidados parentales en la República Argentina. Actualización 2014. Buenos Aires: UNICEF.
- Steinberg, C. (2015). Desigualdades sociales, políticas territoriales y emergencia educativa. En: Tedesco, J.C. *La educación argentina hoy. La urgencia del largo plazo*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores y Fundación OSDE.
- UNICEF (2015). Panorama de País. UNICEF Argentina. Recuperado el 21 de 12 de 2015, de Panorama de País. UNICEF Argentina: https://www.unicef.org/argentina/spanish/overview_11123.htm
- UNICEF (2012). Integrated Social Protection Systems. Enhancing equity for children. Nueva York: UNICEF.
- UNICEF (2011). Lactancia materna y su importancia en la iniciativa Maternidades Seguras y Centradas en la Familia (MSCF). Extraído de https://www.unicef.org/argentina/spanish/Informe_Argentina.pdf
- UNICEF-SENAF (2013) Encuesta sobre condiciones de vida de Niñez y Adolescencia. Principales resultados 2011-2012. Buenos Aires: UNICEF.
- Veleda, C. (2013). Nuevos tiempos para la educación: lecciones sobre la extensión de la jornada extendida. CIPPEC-UNICEF: Buenos Aires.