

Informe de Organizaciones No Gubernamentales argentinas sobre la aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño

*La situación en el cumplimiento de los Derechos de los niños, niñas y adolescentes en Argentina.
Escenario, desafíos y recomendaciones*

Colectivo de ONG's de Infancia y Adolescencia

Argentina

Febrero 2002

Elaboraron el Informe

ADI, Anahí, APDH, FENDIM, Surcos.

Participan del Colectivo

Asociación por los Derechos de la Infancia (ADI); Anahí; Asamblea Permanente por los Derechos Humanos (APDH); CIEN; El Arca; FENDIM; Pelota de Trapo y Surcos.

Adhieren al Informe

APDH, Asamblea Permanente por los Derechos Humanos –Argentina -;
CELS, Centro de Estudios Legales y Sociales;
SERPAJ - Servicio de Paz y Justicia –Argentina-;
Madres de Plaza de Mayo, Línea Fundadora;
Hna Marta Pelloni;
Pelota de Trapo;
CORREPI, Coordinadora contra la Represión Policial
CELIJ, Centro de Estudios de Infancia y Juventud;
ABE, Acción Barrial Educativa;
ADI, Asociación por los Derechos de la Infancia;
AMEP, Asociación Educativa Permanente;
Anahí;
Asociación Civil El VACI;
Asociación Civil Las Tunas;
Asociación Civil Tierra de Todos;
Asociación Civil Vida Infantil (Mendoza);
Asociación Vecinal Barrio El Vagón;
AVISE Asociación de las víctimas sin esclarecer;
Ayude a ayudar (Víctimas del tránsito);
Casa de la Mujer de Rosario (Santa Fe);
Cátedra libre de Derechos Humanos U.B.A.;
Centro de Estudios Sociales, culturales y deportivos;
Centro para el Desarrollo de la Economía Social en América Latina (CEDESAL)
Centro Cultural Ernesto Sábato
Centro Pablo Sexto (Pastoral Social)
CIEN, Centro Interdisciplinario de Estudios sobre el Niño.;
Comedor Infantil Monseñor Enrique Angelelli;
Comisión Unión Vecinal Santa Rita (Boulogne);
Cooperadora Escuela n° 46 Tigre;
Cooperadora Jardín de infantes n° 911 de Tigre;
El Arca;
F.E.D.E.M., Federación de Entidades No Gubernamentales de Niñez y Adolescencia de Mendoza;
FEIM;
FENDIM;
Guardería Materno Infantil Arco Iris;
Kairós (Mendoza);
La Fábrica, Arte, Cultura y Comunicación;
La Vertiente, Corriente Universitaria de Izquierda (Fac. Cs. Sociales - UBA);
Lechería Solidaria San Pablo;

Muchachitos que Ocupan su Tiempo Buscando Anhelos (MOTBA) Fútbol recreativo;
Programa de Derechos Humanos de la U.B.A.;
Que Vivan los Chicos (Mendoza);
Radio Comunitaria FM Bajo Flores;
Sociedad de Fomento Domingo Faustino Sarmiento;
Surcos; Asociación Civil.
Unión vecinal OMBÚ;

Informe de Organizaciones No Gubernamentales argentinas sobre la aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño

Colectivo de ONGs de Infancia y Adolescencia.¹

Índice

I Presentación.....	3
II Situación en el cumplimiento de los Derechos de los niños, niñas y adolescentes en Argentina	
- Crecimiento económico y polarización social: aumento de la pobreza infantil. Los 90, una década perdida, una generación comprometida	5
- 1990-2001: 12 años de vigencia de leyes antagónicas y prácticas inconstitucionales	9
- El Derecho a la Educación	13
- El Derecho a la salud	19
- La violencia institucional extrema como forma de regulación social	
a. Violencia Policial extrema: Gatillo fácil	23
b. Niños y adolescentes privados de libertad en comisarías	26
c. Niños y adolescentes privados de libertad en Institutos Penales y Asistenciales	28
III. Anexos	
ANEXO 1	
Parte I: “Precariedad laboral, marginalidad y trabajo infantil”	
Parte 2: “Relevamiento de condiciones de vida y laborales de todos los niños y adolescentes menores de 18 años en situación de calle en la ciudad de Buenos Aires”	
ANEXO 2	
Parte I: “El derecho a la educación. Cuadros pertinentes”	
Parte 2: “Análisis de la legislación nacional y provincial relacionada con el derecho a la educación”	
Parte 3: “Los nuevos derechos: a la opinión, a la información y a la participación”	
ANEXO 3	
Parte 1: “Víctimas de gatillo fácil.” “Nos víctimas de delito”	
Parte 2: “ Situación de los tribunales de menores en la Provincia de Buenos Aires”	
ANEXO 4	
“Privación de libertad de niños y niñas. Normativa vigente”	
ANEXO 5	
“Cuadro estadístico de mortalidad infantil”	

¹ El Colectivo de ONG's de Infancia y Adolescencia es un espacio compuesto por un grupo de organizaciones no gubernamentales que trabajan en la temática de infancia y adolescencia las cuales comenzaron a nuclearse a mediados de 2001 con el objeto de desarrollar un informe acerca de la situación de la infancia argentina. En este marco se fueron proponiendo los siguientes objetivos a desarrollar:

El objetivo inmediato

- Realizar y presentar el informe no gubernamental en Ginebra.

Los objetivos mediatos

- Desarrollar un relevamiento permanente de la situación de la infancia en la Argentina.
- Facilitar el acceso a información nacional sobre la situación de la infancia y adolescencia a las organizaciones no gubernamentales y desarrollar, en base a la misma, recomendaciones de intervención para unificar criterios de acción.
- Generar un núcleo de control y propuesta permanente en el área de las políticas públicas de infancia y adolescencia.

1. Presentación

Los informes no gubernamentales presentados al Comité de los Derechos del Niños de Naciones Unidas

El monitoreo del cumplimiento de la Convención sobre los Derechos del Niño se lleva a cabo mediante un sistema de informes presentados por los Estados Partes al Comité de Expertos de los Derechos del Niño de las Naciones Unidas con sede en Ginebra, espacio compuesto por diez expertos independientes elegidos por diferentes Estados por un lapso de cuatro años. El mismo tiene la responsabilidad de examinar la situación de la infancia y las obligaciones de los Estados de acuerdo con la Convención. Para ello, el Comité pide la presentación de un informe a cada uno de los Estados Partes y, a su vez, recaba información escrita procedente de fuentes no gubernamentales. El objetivo es que los informes no gubernamentales logren no sólo revisar las diversas medidas adoptadas para armonizar la legislación y las políticas públicas a la Convención, sino también realizar observaciones y propuestas concretas a la política estatal en este área a partir de la activa participación ciudadana.

Acerca del informe no gubernamental²

Doce años atrás la Argentina ratificó la Convención sobre los Derechos del Niño, elevándola a rango constitucional cuatro años más tarde. A partir de ese momento el país adquirió diversos compromisos que comprenden, entre otros, la adecuación legislativa interna de los preceptos de la Convención y la reforma institucional de los organismos involucrados en la temática. A pesar de ello, la situación social que atraviesa la infancia y la adolescencia en la Argentina es realmente grave y delicada, motivo por el cual se ha desarrollado el presente informe intentando dar cuenta de la misma.

Para poder llevar a cabo este objetivo el material será abordado a partir de una serie de ejes (pobreza, legislación, educación, salud y violencia institucional) a fin de dar cuenta de la situación de la infancia y adolescencia y de los compromisos y responsabilidades que la Argentina, como Estado parte, tiene hacia ellos y omite. Asimismo, el presente análisis no pretende ser únicamente crítico, sino que intentará tornarse propositivo al desarrollar en cada apartado temático un conjunto de recomendaciones y sugerencias tendientes a modificar las políticas aplicadas en este ámbito.

Es importante aclarar que el informe no pretenderá en ninguna medida ser exhaustivo, y esto se debe tanto a la imposibilidad de acceder a la información necesaria, como a la falta de dicha información oficial. Es por esta razón que en algunos apartados, como ser el de violencia institucional, la información brindada corresponde exclusivamente a la provincia de Buenos Aires.

El presente informe no gubernamental fue redactado teniendo en cuenta que el informe elaborado por el Estado argentino -presentado en el año 1999- es meramente descriptivo de determinados programas implementados sin considerar analíticamente la situación real de la infancia. En este sentido, la presentación del presente informe posee como ejes fundamentales tanto abordar las cuestiones que el informe gubernamental no analiza, así como señalar y corregir aquella información que resulte incorrecta. Si bien somos conscientes de que la presentación no será exhaustiva, nos proponemos comenzar a realizar un proceso de control y monitoreo de la implementación de la Convención en nuestro país a casi diez años de la presentación del primer informe no gubernamental y de la ratificación interna de la Convención.

La realidad argentina y la situación de la infancia y adolescencia

El espíritu del presente informe intenta rescatar no sólo una descripción de la situación de la infancia y la adolescencia argentina, sino, a su vez, revelar las problemáticas que la aqueja con relación a la situación política, social y económica del país.

En este sentido, es preciso puntualizar el inicio de un nuevo modelo estructural a mediados de los 70s, momento en que el golpe militar (1976) inauguró un proceso de acumulación basado en la valorización financiera del capital y en el desmonte de las instituciones de bienestar. Por otro lado, a partir de entonces da comienzo a un importante deterioro de la ciudadanía democrática, que se explica desde dos factores: la profundización de los cambios regresivos en la estructura social, y el reforzamiento de esa tendencia a través de las políticas neoliberales de ajuste económico y flexibilización laboral con la implantación de un Estado mínimo.

² El primer informe fue enviado en el año 1993

Hay que destacar que la década analizada en el presente informe -los años '90- se caracterizó por el recrudecimiento de la estrategia neoliberal iniciada en 1976 y que continúa hasta nuestros días. En ella se pusieron en marcha dos procesos que se complementaron mutuamente: la desaparición de las políticas de intervención del Estado-Nación -requisito necesario para implementar la apertura económica que afectó negativamente al mercado interno- y, por otro lado, el desmonte definitivo de las instituciones del Estado de Bienestar, indispensable para reducir la presión impositiva sobre los grandes capitales -base de la demanda de achicamiento del gasto público- y que fue acompañada por la flexibilidad de las relaciones salariales.

A partir del enfoque adoptado en el presente informe, esto es, el análisis de la articulación de la situación de la infancia con la realidad integral de Argentina, cabe resaltar una consecuencia inmediata de la configuración de una nueva estructura económica, política y social: el achicamiento del Estado, la concentración de la riqueza y el incremento de políticas punitivas. La reforma del Estado de la última década estableció el retiro de la intervención estatal del plano económico y social, y frente a la reciente agudización del conflicto social respondió con la ampliación de su esfera penal. De esta forma, se criminaliza a la pobreza, pues al no pretender modificar las causas que provocan la exclusión social, reaparecen las políticas punitivas como complemento del orden de acumulación que se intenta preservar. Asimismo, esta situación se complementa con la visión conservadora que considera a la infancia como "incapaz"; caracterización que se refuerza, desde la pasada década, con una estrategia básicamente neoliberal desde la cual la infancia se torna una "amenaza social" capaz de ser controlada únicamente a partir de la intervención punitiva y no de políticas sociales basadas en el desarrollo integral de los niños.

Para finalizar, sólo cabe resaltar que el presente informe intentará alcanzar una cabal comprensión de la problemática de la infancia y la adolescencia dentro del conflicto social que hoy vive el país. Así, se aspira a analizar la relación directa entre el proceso de aumento de la pobreza en la infancia, la retirada del Estado a partir del estudio de la crisis de dos políticas sociales básicas como la salud y la educación, y la articulación y el efecto directo de estas problemáticas con el refuerzo de las políticas punitivas, la violencia y la violación de los derechos de la infancia y la adolescencia como eje fundamental de la estrategia neoliberal.

II La situación en el cumplimiento de los Derechos de los niños, niñas y adolescentes en Argentina

Crecimiento económico y polarización social: aumento de la pobreza infantil.

Los 90, una década perdida, una generación comprometida.

"En lo que respecta a los derechos económicos, sociales y culturales, los Estados Partes adoptaran esas medidas hasta el máximo de los recursos de que dispongan...." (art. 4 CDN)

La situación

Los años '90 representaron para la Argentina un período de fuerte desequilibrio estructural, que provocó cambios fundamentales en los planos económico y social. Este proceso trajo aparejado la profundización y el establecimiento definitivo del modelo económico neoliberal, y terminó de intensificar fuertes desigualdades sociales ya existentes. Las políticas implementadas a partir del modelo antes señalado, han generado un fuerte deterioro en el nivel de vida de la población, produciendo un profundo y constante aumento de la pobreza en la infancia y la adolescencia de nuestro país.

Sobre el informe del Gobierno argentino:

El 2º Informe Argentino presentado ante el Comité Internacional en el mes de agosto de 1999, desarrolla en el art. 4º lo siguiente: *"...La Argentina transita por un período caracterizado por algunos importantes logros macroeconómicos en el marco del ajuste económico neoliberal implantado por el gobierno. Se observa estabilidad económica, habiéndose controlado la inflación como una de las consecuencias del Plan de Convertibilidad y dinamismo económico; se mantiene la necesidad de mejorar la inversión social. Elementos importantes de esta estrategia son la reforma del estado³, la privatización de empresas públicas y la descentralización de competencias, responsabilidades y servicios a las jurisdicciones provinciales y municipales⁴(...)."Se han registrado avances en el control de la inflación y en las variables macroeconómicas pero ello no ha influido significativamente en la mejoría de las condiciones de vida ya que persisten importantes grupos de población bajo la línea de pobreza, se incrementa la subocupación y el empleo sumergido y terciario, con una caída paralela del salario real y mayor complicación del problema de déficit habitacional. "*

En primer lugar es preciso destacar la necesidad de abordar el análisis de las políticas económicas en su imbricación y efecto sobre las restantes políticas públicas, es por ello que no puede estudiarse en forma separada de las políticas de estabilidad económica, y de aquellas dirigidas a la población en situación de pobreza. Pueden describirse en tal sentido una serie de efectos resultantes de las políticas de ajuste económico, tales como la insuficiencia en el gasto social, la baja de los salarios reales, el incremento en el sector informal de la economía, el aumento en la incorporación temprana de los niños/as y adolescentes en actividades de sobrevivencia y, como causa esencial de todos estos puntos, el incremento de las brecha social.

El informe argentino cita como uno de los mayores logros de las políticas macroeconómicas el haber logrado tanto la estabilidad de los precios como la de los salarios. Sin embargo, en este contexto, se produjo el deterioro notorio del mercado de trabajo⁵, que trajo aparejado la inestabilidad laboral de los trabajadores y una fuerte disminución de los ingresos. Ambas derivaciones, estabilidad de los precios e inestabilidad laboral, no operaron con igual intensidad entre diferentes tipos de hogares: los de menores recursos se vieron menos favorecidos por la estabilidad de precios y más afectados negativamente por la inestabilidad laboral⁶.

³ La reforma del Estado fue realizada en la Argentina a partir del criterio del ajuste permanente a través de reducción de presupuestos en el área social y de despidos, y no tratando de aumentar la capacidad del Estado para implementar más y mejores políticas públicas.

⁴Es importante remarcar que la descentralización, per se, no es ni buena ni mala; es solo un medio, la eficacia estará determinada por el proceso de descentralización y las herramientas utilizadas. En este sentido la descentralización de la educación y de la salud en Argentina respondieron más a criterios fiscales que a intentos por mejorar la calidad de las políticas. En Carciofi, R., Cetrángolo, O. y Larrañaga, O., Argentina: Descentralización y Financiamiento de la Educación, en Desafíos de la Descentralización: Educación y Salud en Argentina y Chile. 1996.

⁵ Desempleo de largo alcance, subempleo y disminución de salarios.

⁶ Luis Beccaria y Roxana Mauricio, "Movilidad laboral e inestabilidad de ingresos en la Argentina", Universidad Nacional de Gral. Sarmiento, Mimeo, 2001, Argentina.

Uno de los resultados principales de esta política económica fue la modificación negativa en la distribución del ingreso, que colocó a la Argentina entre los primeros 15 países del mundo que exhiben la distribución más injusta; mientras que en lo que refiere los países de economías con niveles de vida relativamente altos, nuestro país se ubica entre los que exhiben mayor desigualdad social.⁷

Hasta mediados de los '70, la Argentina registraba una distribución más equitativa de los ingresos. A partir de ese momento se inicia un proceso de transformación económica que adquiere su máxima expresión en los años '90, con la implementación de políticas económicas neoliberales, produciéndose, como efecto de esta transformación, los mayores índices de desempleo y una mayor inequidad en la distribución de los ingresos.

En la actualidad el 20% de la población más rica, que en 1974 ganaba 7,8 veces más que el 20% más pobre, ahora percibe 14,6 veces más.⁸

Todos estos datos permiten señalar que el crecimiento económico de unos pocos se ha conseguido gracias al deterioro de las condiciones de vida de la mayoría. En este sentido, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), en su informe sobre desarrollo humano (1996), identificó modelos de crecimiento que no son compatibles con el desarrollo humano sostenible. No hay duda que estos modelos se corresponden con lo sucedido en la Argentina:

- *"crecimiento sin empleo, en el que la economía en general crece, pero sin que aumenten las oportunidades de empleo"*, consolidando la crisis de la sociedad salarial, núcleo fundamental de la vida económica y social de la Argentina.
- *"crecimiento sin equidad, donde los frutos del crecimiento económico beneficiaron principalmente a los ricos, dejando a la mayoría de la gente luchando en una eterna y profunda pobreza."*
- *"crecimiento sin raíces"*, que causó la desaparición de las economías regionales y, con ella, la crisis de la identidad de poblaciones enteras que sumidas en la pobreza límite han comenzado a desplazarse a los grandes centros urbanos profundizando la pérdida de lazos sociales.
- *"crecimiento sin futuro, donde la generación actual despilfarra los recursos necesarios para las futuras generaciones"*, atando los ingresos nacionales al pago de la deuda externa sin atender las urgentes necesidades internas.⁹

La pobreza en cifras

Es importante subrayar el incremento constante en los últimos años de la tasa de *desocupación* que llega en la actualidad al 16,4 % de la población del país, mientras que las tasas de *subocupación demandante* y *no demandante*¹⁰ se elevan, respectivamente, al 9,6 y 5,3.¹¹ Estos datos son relevantes si tomamos en consideración que el crecimiento de la pobreza entre los niños tiene una de sus causas fundamentales en el fenómeno de *desocupación* y en la escasez de los ingresos de los adultos, situaciones que afectaron en mayor proporción a los miembros activos de hogares con un mayor número de niños que en el resto de la población. Si bien no se poseen datos generales, en el Gran Buenos Aires, la tasa de empleo para los jefes de hogar que no tenían hijos menores de 18 años pasó del 43,8% al 51% en 1999 mientras que entre quienes tenían hijos esta tasa bajó del 87,1% al 82,3% en el mismo período. Asimismo, la tasa de *desocupación* aumentó en ambos casos, sin embargo, lo hizo en mayor proporción entre quienes tenían hijos que entre quienes no lo tenían.¹²

⁷ Datos extraído de un estudio de la consultora Equis.

⁸ Datos extraído de un estudio de la consultora Equis a partir a información de INDEC (Instituto Nacional de Estadísticas y Censos).

⁹ De Vylter, S. En *"Políticas Macroeconómicas y los Derechos del Niñez"*. Save the Children Suecia. 2001.

¹⁰ Según INDEC, la *tasa de desocupación* es calculada como porcentaje entre la población desocupada y la población económicamente activa. La *población desocupada* se refiere estrictamente a personas que, no teniendo ocupación están buscando activamente trabajo. No incluye por lo tanto otras formas de precariedad laboral tales como las referidas a las personas que realizan trabajos transitorios mientras buscan activamente una ocupación, a aquellas que trabajan involuntariamente jornadas reducidas, a los desocupados que han suspendido la búsqueda por falta de oportunidades visibles de empleo, a los ocupados que perciben ingresos por debajo de la remuneración mínima o que se desempeñan en puestos subcalificados, etc. Por su parte, la *población subocupada demandante* son los ocupados que trabajan menos de 35 horas semanales por causas involuntarias, están dispuestos a trabajar más horas y están en la búsqueda de otra ocupación. Finalmente, la *población subocupada no demandante* son los ocupados que trabajan menos de 35 horas semanales por causas involuntarias y están dispuestos a trabajar más horas pero no buscan otra ocupación.

¹¹ Datos de los principales centros urbanos de la Argentina extraídos de la Encuesta Permanente de Hogares, EPH, realizada en mayo 2001 por el INDEC.

¹² Datos elaborados por el Sistema de Información, Evaluación y Monitoreo de Programas Sociales, SIEMPRO, en base a datos de EPH, INDEC.

Por su parte la *línea de pobreza*¹³ y la *línea de indigencia*¹⁴ se encuentran en aumento considerable. Los datos obtenidos por la EPH en mayo 1998, indican que el 17,7% de hogares y el 24,3% de personas se encontraban bajo la línea de pobreza y el 4,0% de los hogares y 5,3% de las personas bajo la línea de indigencia.¹⁵ Al período mayo 2000 el porcentaje aumenta ya que los hogares bajo la línea de pobreza era de 21,1% y el porcentaje de personas en esta circunstancia de 29,7; mientras que la línea de indigencia se encontraba en un porcentaje de 5,3(hogares) y 7,5(personas).¹⁶ En mayo del 2001 las cifras de la línea de pobreza ascendían a 23,5% (hogares) 32,7% (personas) y las de la línea de indigencia lo hacían al 7,4% y al 10,3% respectivamente.¹⁷

Estos porcentajes, aplicados a la población estudiada, significan que, para mayo de 2001, se encuentra por debajo de la línea de pobreza un conjunto de 838 mil hogares, el cual incluye 3, 959 millones de personas. En ese conjunto, 264 mil hogares se encuentran, a su vez, bajo la línea de indigencia, lo que supone 1, 247 millones de personas indigentes.¹⁸

El total de personas por debajo de la línea de pobreza asciende en esta misma fecha al 33% de la población total. Si tomamos en cuenta la proporción de niños menores de 18 años por debajo de la línea de la pobreza, la misma asciende a 49% de dicha población. De aquí la posibilidad de afirmar que la incidencia de la pobreza entre los menores de 18 años es mucho mayor que en el resto de la población.¹⁹ Por su parte, la proporción de niños indigentes es del 16,6%, mientras que para el conjunto de la población, la incidencia es del 6.6%²⁰.

Al comparar los niveles de pobreza de mayo 1991 y mayo 1999, se puede observar que los niños fueron ampliamente los más perjudicados. En la zona del Gran Buenos Aires, entre ambas fechas, la pobreza en el total de la población disminuyó levemente, del 28,8% al 27,2%. Pero hay que resaltar que en este mismo período entre los menores de 18 años la incidencia de la pobreza se incrementó del 40,9 al 43,2%. Por su parte, la indigencia aumentó para el conjunto de la población pasando del 5% al 7,8% lo que significa un incremento del 54%, pero entre los niños, trepó del 8,2% al 13,8%, registrándose un incremento del 67%.²¹

Podemos concluir afirmando que en la pasada década se ha registrado un deterioro en las condiciones de vida del conjunto de la población, la cual se expresó de modo más pronunciado entre los menores de 18 años.

Algunos efectos de la pobreza

Junto con el incremento de la pobreza se revelan diversas estrategias de supervivencia familiar, donde muchas veces, los niños constituyen un eslabón muy importante en la captación familiar de recursos, a través del desarrollo de distintas actividades:

- 1- Trabajando en la calle, dónde básicamente venden mercancías de paso, limpian vidrios de automóviles, practican distintas formas de mendicidad o cuidan a sus hermanos más pequeños mientras sus madres también mendigan. Sobre la problemática de los chicos en situación de calle ver ANEXO 1, parte II ²².
- 2- Ejercen la responsabilidad del cuidado del hogar, generalmente haciéndose cargo de los hermanos más chicos, mientras los padres o aquel que está al frente del hogar, se encuentra generando recursos fuera del mismo.
- 3- Trabajan junto a sus padres o alguno de ellos en actividades autónomas marginales. El cirujeo es un ejemplo de este tipo de estrategias. (Ver ANEXO 1, parte I)

¹³ La medición de la pobreza con el método de la *“línea de pobreza”* que realiza el INDEC consiste en establecer, a partir de los ingresos de los hogares, la capacidad de satisfacer –por medio de la compra de bienes y servicios- un conjunto de necesidades alimentarias y no alimentarias consideradas esenciales.

¹⁴ El concepto de *“línea de indigencia”* procura establecer si los hogares cuentan con ingresos suficientes como para cubrir una canasta de alimentos capaz de satisfacer un umbral mínimo de necesidades energéticas y proteicas. De esta manera, los hogares que no superan ese umbral, o línea, son considerados indigentes.

¹⁵ EPH, Principales centros urbanos, mayo 1998.

¹⁶ EPH, Principales centro urbanos, mayo 2000.

¹⁷ EPH, Principales centros urbanos, mayo 2001. Datos aún no publicados de la medición de la EPH del mes de octubre de 2001 revelan que el 40.2% de la población la se encuentra debajo de la línea de pobreza mientras que bajo la línea de indigencia se encuentra el 13.3% de la población total.

¹⁸ EPH, Principales centros urbanos, mayo 2000.

¹⁹ EPH octubre 2000, Gran Buenos Aires. Se toma en consideración GBA por no poseer datos del conjunto de aglomerados urbanos.

²⁰ Total Principales Aglomerados Urbanos. SIEMPRO, *“La situación de la infancia”*, julio 2000. Elaboración en base a datos de EPH, INDEC, mayo 1999.

²¹ SIEMPRO, *“La situación social de la infancia”*, 2000.

²² Relevamiento de condiciones de vida y laborales de todos los niños y adolescentes menores de 18 años que se encontraron en situación de calle en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. 2001.

4- Se ven involucrados en situaciones tipificadas como delitos.

Todas estas situaciones pueden implicar para los chicos y chicas la desescolarización, la pérdida de oportunidades futuras y daño emocional. En algunos casos, estas situaciones pueden llevar incluso al sometimiento de los niños a abusos ejercidos por adultos, daño a la salud física, e incluso, riesgo de muerte.

Breves comentarios finales

Por todo lo expuesto, podemos señalar que la situación de precariedad en la que habitan diariamente más de 15 de los 36 millones de argentinos afecta de lleno a la infancia.²³ En efecto el 49% de los niños / as y adolescentes se encuentran en la pobreza a causa de la profunda brecha entre el polo más rico y más pobre de la población. Sin embargo, esta problemática, que corre en forma paralela a aquello que los economistas neoliberales denominan “logros macroeconómicos”, se torna aún más grave si le sumamos el abandono casi total del Estado en la resolución de los problemas públicos. Asimismo, no existen estudios gubernamentales que den cuenta de la magnitud de la situación social de la infancia Argentina y las sendas necesarias que el Estado debería transitar. La mayor parte de los programas estatales en esta área sólo cubren necesidades inmediatas de manera cuasi paternalista, cuando no represivas, sin apostar a la promoción y al desarrollo integral de la infancia y la adolescencia. Las políticas universales, tales como la salud y la educación, esenciales en toda nación que intente generar el desarrollo equitativo de su población, sufren un destino sujeto a las constantes bajas presupuestarias y a la deficiencia registrada en su administración.

La falta de una definición clara en torno a las políticas públicas nacionales, provinciales y locales de niñez y adolescencia provoca que los recursos existentes no se canalicen en acciones que contribuyan concretamente al desarrollo integral de este sector. Es así como la pobreza en la infancia y la adolescencia va de la mano del deterioro en el acceso a la educación, de la imposibilidad de acceder a un sistema preventivo de salud, de la inexistencia de un sistema de justicia que cuente con un régimen de debido proceso para esta población y, en esta misma línea, del alto riesgo de ser víctimas directas de la represión policial.

Las políticas públicas en general, y las económicas en particular, afectan directamente a la niñez que se encuentra en situación de vulnerabilidad social debido a la ausencia de recursos dirigidos a la implementación de programas de promoción y asistencia y de políticas sociales enmarcadas en los principios que establece la CDN. Al mismo tiempo, el Estado nacional prioriza el cumplimiento de los compromisos contraídos con los acreedores tanto externos como internos, sin embarcarse, a pesar del creciente déficit fiscal, en una política de recaudación impositiva progresiva que promueva una justa distribución de la riqueza.

Desafíos y recomendaciones

A fin de mejorar la situación social de la infancia y dar cumplimiento a los derechos garantizados en la CDN, sugerimos avanzar en la siguientes propuestas:

- Crear un Seguro de Empleo y Formación dirigido a jefas/es de hogar que permita cubrir las necesidades básicas del hogar. A fin de reconocer el lugar que ocupan los niños y adolescentes, se propone la creación de un Seguro Infantil que acompañe al Seguro de Empleo y Formación, con el fin de asegurar la cobertura de las necesidades básicas de los niños/as y su permanencia en el sistema educativo.²⁴
- Incrementar el acceso a guarderías, cuidados infantiles y desarrollo educacional temprano por parte de los niños menores de 5 años de edad. En la actualidad se registra un marcado déficit de este tipo de servicios que son reconocidos como los más adecuados para asegurar una mayor igualdad de oportunidades.²⁵

²³ La cifra fue mencionada por el Ministro de Economía, Dr. Remes Lenicov al momento de anunciar las medidas económicas el 3 de febrero de 2002.

²⁴ En diciembre de 2001 el Frente Nacional contra la Pobreza (FRENAPO) convocó a una consulta popular a fin de avalar su propuesta de creación de un Seguro de Formación y Empleo en los términos anteriormente mencionados. Dicho seguro contempla la asignación de una suma de 380\$ a cada jefe/a de hogar desempleado y un monto de 60\$ por niño. La propuesta fue apoyada por más de 3 millones de personas.

²⁵ Entre los niños de 3 a 4 años de edad, solamente el 22% del quintil de población más pobre acude a guardería o a centros de puericultura. Los programas vigentes se concentran en la provisión de suplementos alimentarios, cubriendo aproximadamente la mitad de los niños entre 0 y 2 años de edad de la población con menos recursos, y a un 20% de los niños de entre 3 y 4 años de edad en el mismo segmento de ingresos. Ver SIEMPRO (2000) “La situación social de la infancia en Argentina”.

1990-2001

12 años de vigencia de leyes antagónicas y prácticas inconstitucionales

...”en un proceso debido, donde efectivamente se respetan los derechos y las garantías del menor y los límites del juez, ambas partes—el menor y el juez—ganan en poder social. El juez pierde poder pero gana dignidad. El menor gana garantías, y aumenta la capacidad de su rescate; es un sujeto de derecho y no un objeto de protección, compasión, represión.”
Conferencia de Alessandro Baratta en Bs. As. Argentina 1998.-

La situación

Si bien este análisis puede contener fundamentos ya explicados en el primer informe no gubernamental presentado ante el Comité de Expertos en 1993, se pretende justamente denotar que la situación del régimen legislativo no ha variado sustancialmente. Desarrollaremos este argumento teniendo en cuenta que a la fecha no existe una ley nacional que se corresponda con los lineamientos de la CDN, motivo por el cual las prácticas institucionales y judiciales siguen replicando el modelo del patronato y la vulneración a los derechos que este escenario conlleva.

La legislación en un Estado de Derecho

La legislación de un país refleja claramente como éste recepta, o no, contenidos democráticos y republicanos que hacen a la existencia de un verdadero Estado de Derecho. Si bien una ley no puede modificar la realidad y las prácticas por sí misma, es preciso resaltar su condición fundamental como herramienta legal a la hora de reclamar y exigir el real cumplimiento de los Derechos Humanos. Es por ello que la legislación es un indicador fundamental al momento de analizar el compromiso de cada nación por el respeto a los Derechos Humanos.

En lo que respecta específicamente al tema de infancia, la Argentina, como Estado Parte y obligado, no ha cumplido con los compromisos asumidos internacionalmente de adecuar el andamiaje legislativo y administrativo de acuerdo con los lineamientos de la CDN. Esta inadecuación genera como consecuencia fundamental un escenario que facilita que los principales agentes se desenvuelvan en un marco legal que permite la reproducción de prácticas violatorias de los derechos de los niños/as y adolescentes. Así nos encontramos con prácticas que son ilegítimas de acuerdo a un régimen respetuoso de los Derechos Humanos, pero que sin embargo se asientan en la legislación vigente tanto nacional como provincial.

El patronato o el modelo de la situación irregular

Es necesario realizar una profunda diferenciación entre la existencia de la legislación y la real aplicación de la misma, y en lo que respecta a la infancia esta divergencia es paradigmática. En el año 1919 se promulgó la ley 10.903 -“Ley de patronato”- que marcó un hecho fundamental en la historia de la infancia en nuestro país. A partir de ese momento comenzó a gestarse el modelo de Patronato el cual aún hoy se reproduce en diversas prácticas institucionales, tanto de la sociedad civil como de la esfera estatal.

No nos detendremos en el detalle de la palmaria violación de esta ley a los preceptos contenidos en la CDN ya que fueron ampliamente denunciados en el anterior informe presentado al Comité de Expertos de Derechos del Niño en el cual las organizaciones que lo suscribieron detallaron con claridad las flagrantes contradicciones que la ley mencionada mantiene con la Convención y con el resto de los tratados internacionales de derechos humanos.

Sin embargo, es válido aclarar que todo el modelo de patronato se nutre, a su vez, de otras normativas que complementan la ley 10.903. Estas son la ley 22.278 (Régimen penal de minoridad), los arts. 234 y subsiguientes del Código Procesal Civil (figura de la “protección de persona”²⁶) y la ley 24.946 (Ley del Ministerio Público).

Inspirada claramente en el paradigma etiológico – positivista,²⁷ la Ley de Patronato tuvo en sus orígenes y aún conserva un claro destinatario: la infancia pobre²⁸. Aquel sector que las políticas públicas sociales excluyen es

²⁶ Medida cautelar utilizada por la Justicia que resulta en la disposición arbitraria del niño/a invocando la necesidad de su protección.

propenso a ser captado por las políticas judiciales y, así, su inclusión en el sistema resulta en la judicialización, institucionalización, penalización y revictimización de los niños (ver Anexo 3, parte 2, cuadro 1 "Situación de los Tribunales de Menores de la Provincia de Buenos Aires: Causas Asistenciales y Penales. Variación porcentual anual -1991-2000-). La concepción de infancia presente en la "cultura y el modelo del patronato", es inconstitucional ya que implica que el niño sea concebido como objeto de "protección judicial", la anulación y violación de todas las garantías procesales de las que gozan los adultos, la judicialización de la pobreza y el invento de la categoría del "riesgo social" como justificativo de la intervención estatal coactiva.²⁹

La inconstitucionalidad del modelo de patronato preexiste a la sanción de la CDN

Dada la supremacía constitucional y las garantías constitucionales como ejes fundamentales, es válido analizar la inconstitucionalidad de la ley 10.903 (y todas aquellas normas que complementan el modelo de patronato) aún antes de la ratificación misma de la Convención en el año 1990 y la incorporación en 1994 de los tratados internacionales de Derechos Humanos a nuestra Constitución Nacional, debido a que la misma contradice los artículos 18³⁰ y 19³¹ de dicha Constitución (principios de legalidad y debido proceso, rectores de todo Estado de Derecho que se jacta de ser garantista).

La vigencia o vulneración de un derecho puede concretarse tanto por la aplicación de una ley violatoria de los derechos humanos como por la omisión de aplicar la ley correspondiente³². Cuando hablamos de omisión nos referimos al desentendimiento respecto a la aplicación de la CDN -repcionada en nuestra legislación en septiembre de 1990 mediante la ley 23.849-, e incorporada a la Constitución Nacional, en su art. 75 inc. 22, a partir de la reforma de la Carta Magna del año 1994. En esta última se contempla una nueva jerarquía constitucional³³, la

²⁷ La Criminología positivista, preocupada por el problema delictivo, consideraba que el estudio científico, es decir, la observación experimental de la personalidad del delincuente, y no del delito en sí mismo, es decir sus características morales, sociales, psicológicas, antropomórficas, biológicas y hereditarias, permitía identificar a una clase de seres humanos propensos a la acción criminal, al mismo tiempo que detectar las causas que los colocaban en dicha situación. Entonces, si el hombre delincuente se encontraba condicionado al delito, a través de una operación de ingeniería médico – social, es decir, de distintas intervenciones dirigidas a transformar a los individuos, sería posible determinarlo también para la acción conformista. En aquellas situaciones donde esto resultase imposible, la defensa de la sociedad, terminaría por legitimar toda reacción, incluso, la eliminación física del criminal considerado incorregible.

²⁸ "La ley ha querido proteger a los niños abandonados o expuestos por sus padres para ello era necesaria adoptar un sistema eficaz" (palabras del Debate Parlamentario de la sanción de la ley 10.903) La eficacia de este sistema significa inventar un ámbito de intervención donde el estado puede desplegar sus dispositivos de coacción sin límite alguno. Como explicábamos antes, no sólo se violan las garantías procesales, sino que las causas de esta intromisión violan plenamente el principio de reserva (art. 19 Const. Nac.). Gracias a los eufemismos y palabras vacías que tiene este modelo en su legislación, la intervención es "educativa, tutelar, asistencial" o simplemente "cuando el juez lo disponga". Surge claramente la concepción que éste adopta, un derecho penal de autor, en el cual no importa la acción, el acto tipificado, sino las condiciones personales y hasta morales de una persona. El menor es incapaz, inimputable y a través del velo de la tutela estatal del juez como padre puede disponer de él, apropiarse y decidir sobre su vida discrecionalmente. Huelga decir que caen entonces así todos los derechos y garantías reconocidas a cualquier ser humano en un Estado de Derecho, ya que el niño no es un sujeto de derechos sino objeto de tratamiento y segregación. Aquí se visualiza claramente la perversidad del modelo. Este tratamiento conlleva, además de la anulación del niño como persona y su estigmatización, una indeterminación en cuanto a las medidas aplicables. Toda intervención estará fundada en que este individuo tiene algo "anormal", algo que "debe prevenirse por su bien y el de la sociedad"

³⁰ "Ningún habitante de la Nación podrá ser penado sin juicio previo fundado en ley anterior al hecho del proceso, ni juzgado por comisiones especiales, o sacado de los jueces designados por la ley antes del hecho de la causa. Nadie puede ser obligado a declarar contra sí mismo, ni arrestado en virtud de orden escrita de autoridad competente. Es inviolable la defensa en juicio de la persona y de los derechos. Es domicilio es inviolable, como también la correspondencia epistolar y los papeles privados, y una ley determinará en que casos y con que justificativo podrá procederse a su allanamiento y ocupación. Quedan abolidos para siempre, la pena de muerte por causas políticas, toda especie de tormento y los azotes. Las cárceles de la Nación serán sanas y limpias para seguridad y no para castigo de los reos detenidos en ellas, y toda medida que a pretexto de precaución conduzca a mortificarlos más allá de los que aquella exija, hará responsable al juez que lo autorice" – Artículo 18 de la Constitución Nacional – Garantía de legalidad y debido proceso.

³¹ "Las acciones privadas de los hombre que de ningún modo afecten al orden y a la moral pública ni perjudiquen a un tercero, están sólo reservadas a Dios, y exentas de la autoridad de los magistrados. Ningún habitante de la Nación será obligado a hacer lo que no manda la ley, ni privado de lo que ella no prohíbe" – Artículo 19 de la Constitución Nacional – Garantía de reserva

³³ La supremacía de estos tratados no sólo está dada por la pirámide constitucional que tiene nuestro régimen normativo, sino que también esta superioridad esta reconocida por nuestra Corte Suprema de Justicia la cual se expidió en el caso "Ekmekdjijan contra Sofovitch" en el año 1992 en el cual sostuvo que "Cuando la Nación ratifica un tratado que firmo con otro Estado se obliga internacionalmente a que sus organismos administrativos y jurisdiccionales lo apliquen en los supuestos que ese tratado contemple, siempre que contenga descripciones lo suficientemente concretas de tales supuestos de hecho que hagan posible su aplicación inmediata" (La Ley 1992 -C:547). Asimismo, el artículo 27 de la Convención de Viena del año 1969 sobre el Derecho de los Tratados expresa que una parte no podrá invocar normas de su derecho interno para justificar el incumplimiento de una norma convencional.

cual ha alcanzado a diez instrumentos internacionales: dos declaraciones (Declaración Universal de Derechos Humanos y la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre) y ocho tratados ³⁴. De esta forma, "este estatuto privilegiado importa una igualdad material de las normas constitucionales propiamente dichas con las de los instrumentos de que se trata, y, obliga a los juzgadores a no omitir los instrumentos mencionados como fuente de sus decisiones." ³⁵ La obligación que le compete a nuestro país es muy clara ya que a causa de la prohibición de aplicar aquellas normas que choquen con los tratados ratificados, no pueden ser aplicadas en forma constitucional las leyes 10.903, 22.278, Código Procesal Civil y Comercial ni todas aquellas normativas que vulneren los principios consagrados en los mencionados tratados de Derechos Humanos. Asimismo, los jueces -como todas las instancias administrativas- tienen la obligación de aplicar irremediamente el contenido de la Convención sobre los Derechos del Niño, las Reglas de Beijing (1985), Directrices de Riad (1990) y las Reglas de La Habana (1991). Si bien estos serían tratados específicos, ya hemos visto que son de aplicación directa todos los instrumentos internacionales que versen sobre la protección de los Derechos Humanos ratificados por nuestro país con jerarquía constitucional.

Cambios legislativos en la Argentina

Es gravísimo advertir que habiendo transcurrido 12 años de la ratificación de la CDN, sigan aplicándose, cuando deberían derogarse de pleno derecho, las leyes anteriores. Las únicas adecuaciones legislativas al día de hoy, se han dado en diversas provincias de nuestro país: Mendoza, Chubut, Ciudad de Buenos Aires, Neuquén, Tierra del Fuego, y muy recientemente Misiones, han atravesado este proceso de conversión legislativa. Cabe resaltar el caso de la Provincia de Buenos Aires que habiendo sancionado su ley en los términos de la CDN, ésta ha sido suspendida (en su parte sustantiva) por la Suprema Corte de la Provincia a través de una medida cautelar de dudosa constitucionalidad.³⁶

Sin embargo la gran ausencia sigue estando a nivel nacional. En noviembre del año 2001, la Cámara de Diputados de la Nación dio media sanción³⁷ a un proyecto de protección integral de derechos del niño/a. En principio, es auspicioso el adelanto que se ha obtenido en esta materia pero no puede dejar de señalarse la excesiva demora que esto ha llevado. Por otro lado, cabe destacar que el régimen de protección integral de la infancia y adolescencia es de competencia provincial, por lo tanto la nueva ley, en caso de sancionarse, si bien derogará la ley de patronato, no haría lo mismo con las leyes provinciales que no han sido modificadas y que contrarían fragmentemente la Convención³⁸.

Hacia una verdadera transformación: recomendaciones y desafíos futuros

A partir de lo expuesto a continuación se presentan las recomendaciones sugeridas para avanzar en una transformación institucional.

1. Adecuar la legislación nacional y provincial a los preceptos de la CDN. Por ello, creemos necesario no sólo una inmediata adecuación por parte del Estado nacional de la legislación pertinente, sino que las estructuras parlamentarias y gubernamentales tengan en cuenta una serie de puntos a la hora de realizar la ansiada e imprescindible transformación.

Los elementos indispensables a ser incluidos en las normativas ajustadas a la CDN son los siguientes:

- La derogación lisa y llana de toda normativa vigente que contradiga la Convención.
- Circunscribir la intervención judicial al plano jurídico deslindándose de las actuaciones asistenciales o de política social que deberán permanecer bajo la órbita de las áreas correspondientes del Poder Ejecutivo. El Juez de menores solo debe intervenir cuando un niño con edad suficiente sea imputado por un delito y a través de un debido proceso.

³⁴ Convención Americana sobre Derechos Humanos, Pacto Internacional sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Pacto Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos y su Protocolo Facultativo, Convención sobre la Prevención y sanción del delito de Genocidio, Convención sobre la eliminación de todas las formas de Discriminación contra la mujer, Convención contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos y degradantes, y la Convención sobre los Derechos del Niño.

³⁵ Pinto, M. "Temas de Derechos Humanos", Ed. Del Puerto, 1992.

³⁶ Autos: "Procurador General de la Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Buenos Aires contra Provincia de Buenos Aires s/ Inconstitucionalidad artículos de la ley 12.607." 21 de marzo de 2001

³⁷ Para convertirse en ley resta su aprobación por la Cámara de Senadores.

³⁸ Tales como los regímenes de las provincias de Jujuy, Salta, Formosa, Entre Ríos, Corrientes, Córdoba, Tucumán, Santiago del Estero, San Luis, San Juan, Santa Fe, Chaco, La Rioja, La Pampa, Río Negro, Catamarca y Santa Cruz.

- Articular las competencias de las diferentes áreas gubernamentales y jurisdiccionales que involucran acciones dirigidas a niños/as y adolescentes. Las características de las intervenciones gubernamentales deberán promover el fortalecimiento de los vínculos familiares y comunitarios.
- Conformar espacios de participación y de concertación de políticas públicas de infancia y adolescencia en el plano nacional, provincial y municipal, compuesto por ONGs.
- Garantizar la participación de los niños.

2. Asegurar la instrumentación real y práctica de los principios y derechos. Una ley de protección integral no puede dejar de contemplar la estructura administrativa necesaria, y debe ser acompañada por la implementación de dichos cambios que viabilice una verdadera transformación institucional. Cuando hablamos de estructura administrativa incluimos en ella: a las áreas de infancia y adolescencia (nacional, provincial y municipal), a otros organismos del poder ejecutivo en todas sus áreas: salud, educación, asistencial, etc. y al Poder Judicial. Se deberá tener especialmente en cuenta la planificación presupuestaria que habilite todos estos rediseños, la capacitación y formación para todos los agentes involucrados y los organismos de contralor. De no tomarse esto en cuenta, la modificación legislativa implicaría un cambio retórico, un cambio discursivo, o un reconocimiento de derechos sin instrumentación real que habilite la efectiva vigencia de los Derechos Humanos. Hay que tener en cuenta que las meras medidas legislativas no garantizan el *acceso*³⁹ a los derechos; como señala Barcesat *“Los derechos humanos no son solamente una formulación normativa lingüística capaz por su solo enunciado, de garantizar la efectividad del derecho en cuestión”*⁴⁰.

3. Promover la participación popular en el proceso de adecuación y en el desarrollo y la continuidad de un modelo de protección integral. Reconocer a toda persona, en este caso a los niños, como sujeto social de derecho - con el reconocimiento de todos sus garantías y deberes- implica un proceso que hace al fortalecimiento de la democracia. En este sentido, es insoslayable que para cumplir con estos preceptos el proceso de adecuación legislativa debe contemplar la incorporación de la opinión de los niños/as y adolescentes. Es preciso que el Estado tome en cuenta la importancia de la participación de los movimientos y organizaciones sociales en el proceso de elaboración y aplicación de la legislación en torno a la temática de la infancia y adolescencia.⁴¹

Esta *construcción del consenso* implicaría que la ley pueda instalarse en la sociedad de manera tal que se inicie un cambio cierto con respecto a las prácticas y actores vinculados a la infancia y adolescencia. Adecuar nuestras concepciones e intervenciones hacia una senda que haga a la vigencia de los Derechos Humanos implica desandar varios caminos y desaprender muchas prácticas que en nuestro país se encuentran altamente instaladas y legitimadas. La única forma de garantizar un cambio real que se corresponda con los lineamientos de los derechos humanos es iniciar un camino que implica convencer y comprometer a toda la ciudadanía ⁴². No se trata de una arbitrariedad sino de una obligación que nos corresponde como Nación frente a la comunidad internacional por los compromisos asumidos, y frente a la comunidad nacional para asumir comportamientos que se correspondan con un Estado de Derecho. Aquí es indiscutible la necesidad de que exista la voluntad política no sólo para instalar el tema e iniciar el proceso que antes mencionábamos, sino para que se convierte en una prioridad nacional la cual resulta impostergable.

³⁹ Acceso entendido como la “articulación social que pone en conexión la distribución de los recursos y riquezas naturales y de los bienes y servicios que de ellos derivan, con el sujeto concreto de la necesidad” Barcesat en *Fundamento filosóficos y teóricos de los derechos humanos en la democracia*.

⁴⁰ Barcesat. en *“Fundamento filosóficos y teóricos de los derechos humanos en la democracia”*

⁴¹ Un caso que nos enseña sobre esto es el de Brasil donde la sanción del *Estatuto da Criança e do Adolescente* no sólo significó la adecuación legislativa interna (obligación de quienes ratificaron la CDN), sino que se revalorizó el proceso de esta adecuación con la participación popular. Con respecto al mismo es interesante señalar la importancia en cuanto a los antecedentes que tuvieron los movimientos sociales en dicho país: los movimientos sociales, tomaron la iniciativa y la palabra en torno a la elaboración y aplicación de la legislación de este tema.

⁴² Como se observa en la jurisprudencia de la Justicia Nacional de Menores, los jueces fundamentan su accionar, muchas veces cometiendo las vulneraciones más atroces, en diversos artículos de la CIDN. Es por que entendemos que el espíritu de la Convención, así como el de todos los instrumentos internacionales de Derechos Humanos, no debe limitarse al cambio retórico sino a la modificación cierta de todas las prácticas que impliquen vulneración de derechos.

La situación

La política educativa en Argentina reconoce su origen institucional a fines de siglo XIX con la sanción de la Ley 1420 en 1884, que establece el sistema de educación pública, gratuita, obligatoria y laica. Desde sus comienzos, la política educativa ha sido una de las principales estrategias público-estatales tendientes a la integración social de la población, alcanzando hacia finales de siglo XX una cobertura casi universal en el nivel primario.

A pesar de los logros alcanzados en materia de cobertura y en la continua expansión de los años de escolaridad alcanzados por las nuevas generaciones, el sistema educativo exhibe algunos rasgos problemáticos en materia de efectivización del derecho a la educación consagrado en la CDN. Estos elementos, como ya hemos advertido anteriormente, resultan del actual proceso de exclusión social registrado en Argentina cuya intensificación en la pasada década, ha provocado un incremento en los niveles de empobrecimiento del conjunto de la población y de los grupos de edad de 0-18 años en particular. En efecto, la situación social de la infancia y la adolescencia ha exhibido, en los 90s, un deterioro sin precedentes que dejó al descubierto la intensa vulnerabilidad social de este grupo de edad.

Para organizar la presente exposición, en la primera sección presentaremos las características institucionales y organizacionales básicas del sistema de educación en Argentina. En segundo lugar haremos referencia a la cobertura del mismo y a los principales problemas que registra el funcionamiento del sistema y que se expresan bajo las formas de repitencia, rezago y abandono de los estudios, sobre todo entre los niños pertenecientes a los sectores de menores ingresos. Por último analizaremos el acceso a la educación formal por parte de niños y niñas con necesidades especiales.

I Breve presentación del sistema educativo en Argentina

Según lo establecido en la Ley Federal de Educación⁴³, el sistema educativo se organiza de acuerdo con la siguiente estructura:

- EDUCACIÓN INICIAL: Consistente en jardines de infantes para niños de 3 a 5 años, siendo obligatoria para estos últimos.
- EDUCACIÓN GENERAL BÁSICA (EGB): Obligatoria, de nueve años de duración, y entendida como una unidad pedagógica integral, y organizada en ciclos.
- EDUCACIÓN POLIMODAL: Después del cumplimiento del EGB. Cuenta con una duración mínima de 3 años.
- EDUCACIÓN SUPERIOR: Profesional y académica de grado, su duración será definida por las instituciones universitarias o no universitarias correspondientes.
- Educación Especial, inicial, EGB, pre-taller Laboral, Taller de Formación Laboral

Es preciso tener en cuenta que siendo la Argentina un Estado federal, corresponde a cada jurisdicción provincial la sanción de su propia ley de educación de acuerdo con los principios establecidos en la norma nacional. De esta forma, conviven actualmente diferentes diseños institucionales en el territorio que dan cuenta del avance que han emprendido los diferentes gobiernos provinciales en la transformación de su política educativa.

A fin de brindar un panorama general de la magnitud del sistema educativo en el país, en la actualidad asisten a los niveles inicial, primario, medio y superior no universitario 9.4 millones de alumnos, cerca de un cuarto de la población total. En su conjunto, la oferta pública se compone de 46.155 establecimientos y cuenta con 598.806 docentes (Lopez, Roitter 2000).

⁴³ Entre otros elementos, la Ley Federal de Educación sancionada en 1992 extiende la obligatoriedad de la enseñanza a 10 años, incluyendo un año de preescolar para niños de 5 años de edad, y nueve años de Educación General Básica (EGB); establece el cumplimiento de contenidos curriculares básicos comunes para todo el país, como garantía de calidad, equidad y unidad nacional; introduce por primera vez el tema de la evaluación de la calidad de la educación y el capítulo de financiamiento establece un incremento general del presupuesto educativo hasta llegar a un piso del 6% del PIB. Al respecto ver Lopez, Roitter (2000) Diagnóstico Social, Mimeo, Buenos Aires.

II. Cobertura del sistema educativo

La cobertura del sistema educativo argentino es casi universal en el nivel primario y muestra un importante alcance en el nivel medio. En la década de los noventa ha continuado la tendencia, registrada en años anteriores, hacia la expansión de los años de escolaridad alcanzados por las nuevas generaciones.

Como señala un informe del Sistema de Monitoreo y Evaluación de Programas Sociales⁴⁴ en la actualidad las diferencias de escolaridad resultan inferiores para la población más joven de los diferentes estratos de ingreso. En efecto, como señala el citado informe, si tomamos en cuenta los años de escolaridad de las personas de 20-29 años y la comparamos con la de sus padres, observamos que la totalidad de años de escolaridad de estos últimos alcanza un promedio de 8.3 años, mientras que la de sus hijos alcanza 11.8 años.

Al desagregar estos datos por niveles de ingreso vemos que se registra una marcada diferencia entre los miembros de los grupos que se encuentran en los extremos del abanico de distribución de ingresos. En el caso del primer quintil de ingreso, el promedio de años de escolaridad de los padres es de 6.1, mientras que esta cifra se duplica en el quinto quintil, alcanzando 12.2 años. La diferencia efectivamente se reduce para el caso de los hijos puesto que para el grupo de edad estudiado, el promedio de años de escolaridad de quienes se encuentran en el primer quintil trepa a 9.9, y para el quinto quintil a 14.2.

Por otra parte, el estudio señalado muestra que el 82% de los jóvenes de 20 a 29 años del primer quintil ha superado a sus padres en años de escolaridad. Sin embargo sólo el 44% ha alcanzado un umbral educativo básico fijado en los 12 años de escolaridad. El 70% de los jóvenes de 20 a 29 años del quinto quintil ha superado a sus padres en años de escolaridad, y en su mayoría, concretamente en un 95%, ha alcanzado en umbral educativo básico. Esto marca una clara brecha entre los diferentes sectores sociales en materia de continuidad de estudios, lo cual resulta de vital importancia ya que incide en las condiciones de acceso al mercado laboral. Al respecto, en los últimos años se ha registrado, entre otros elementos que han afectado la empleabilidad de los jóvenes provenientes de los hogares de menores ingresos, una creciente demanda de certificación educativa para acceder a puestos de trabajo, incluso para aquellos cuya calificación no requiere de estudios secundarios avanzados.

• Cobertura por niveles

La cobertura educativa en el nivel primario y EGB equivalente alcanza, para el total del país, al 99.4% de la población en edad potencial de asistir a dicho nivel (Ver Cuadro 1 Anexo 2). Es este nivel el que exhibe, tal como se desprende de los datos presentados a continuación, una mayor equidad en el acceso al sistema educativo con relación al nivel socioeconómico, aunque esto no se verifica al considerar otros parámetros de equidad: discapacidad y enfermedades, sobre todo enfermedad mental (sobre este punto ver apartado III).

Respecto del nivel inicial, la obligatoriedad de la asistencia al nivel preescolar, establecida recientemente, ha resultado en un incremento en su cobertura (SIEMPRO, 2001). Sin embargo, la asistencia de los niños de entre 3 y 4 años es menor (Ver Cuadro 1 Anexo 2). Al respecto, un informe del Banco Mundial (2001) señala la escasez de estrategias de Desarrollo Temprano Infantil (DTI) ejecutadas en Argentina, en comparación con lo que sucede en otros países de la región. Concretamente, los servicios de guarderías, cuidados infantiles, desarrollo educativo temprano, y los brindados por programas de nutrición, los cuales resultan estrategias reconocidas a nivel internacional como las más apropiadas para mejorar la calidad de vida de la población, son reducidos. Como es sabido, el acceso a servicios de este tipo en los primeros años de vida es crucial para alcanzar una mejor integración y rendimiento posterior en la escuela, debido a que estos favorecen el desarrollo cognitivo; y resultan también favorables para mejorar las condiciones de vida actuales de los niños más pequeños facilitando su socialización y el acceso a una mejor calidad de vida.

Con relación a la educación media (EGB equivalente, polimodal) la cobertura alcanza al 82% de la población potencial (SIEMPRO, 2001). Sin embargo, se registran diferencias sustanciales en el acceso por niveles de ingreso. Mientras que el 70% de la población potencial del primer quintil de ingreso asiste a la educación media, para el caso del quintil de mayor ingreso, lo hace el 97%. (Ver Cuadro 1 en Anexo correspondiente)

En este nivel, el abandono de los estudios por parte de los niños/as del quintil de menor ingreso en particular, da cuenta de las condiciones diferenciales de acceso a la educación. Efectivamente, mientras que cuatro de cada diez jóvenes del primer quintil quedan fuera del sistema educativo sin haber aprobado la escuela secundaria, esta proporción se reduce a uno de cada veinte para el caso del quintil de mayor ingreso (Ver Cuadro 2 Anexo 2). El momento en que se produce el quiebre en la continuidad de los estudios se ubica alrededor de los 15

⁴⁴ SIEMPRO, "No es un ranking de calidad sino de desigualdad", Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente, Buenos Aires. 2001.

años, específicamente en el pasaje del segundo al tercer año de la escuela media, o en los casos en los que se encuentra vigente el nuevo sistema, en el ingreso al polimodal (SIEMPRO, 2001).

Como señala el informe del SIEMPRO (2001), *"la crónica insuficiencia de ingresos y el fracaso escolar son factores de presión sobre los hogares pobres para que envíen precozmente a sus miembros más jóvenes al mercado de trabajo, interrumpiendo de este modo su educación. Y una entrada al mercado de trabajo con una baja calificación es un factor de peso en la reproducción de la pobreza, ya que los coloca en las zonas más precarias y desprotegidas"*.

Finalmente, respecto del nivel terciario, la cobertura alcanza al 39% de la población. En este caso, la diferencia por niveles de ingreso es abrumadora., registrándose un acceso a dicho nivel por parte del 16% de los jóvenes pertenecientes al primer quintil, frente a un 73% de los miembros del quintil de ingreso más alto (Ver cuadro 1 en Anexo 2).

- **Repitencia y rezago**

La repitencia y el rezago dan cuenta de los problemas de desempeño en el sistema educativo y constituyen un fuerte predictor del abandono futuro de los estudios. Tanto la repitencia como el rezago y el abandono de los estudios se encuentran fuertemente asociados al nivel de ingreso de los hogares. Para el caso de la repitencia y el rezago, es notoria su concentración en el nivel educativo medio. En efecto, los datos muestran una mayor dificultad en avanzar en los estudios y promocionar los años en la escuela media que en la primaria o EGB.

En el caso de la escuela primaria, la repitencia y el rezago se registran principalmente entre los sectores de menores ingresos, mientras que en el nivel medio, si bien las diferencias por sector social son importantes, estos son comunes a los estudiantes pertenecientes a los diferentes niveles de ingreso (Ver Cuadro 2 en Anexo 2).

Respecto a la repitencia y rezago visible en los sectores de menores ingresos se pueden señalar algunas características especiales. En el caso de las comunidades aborígenes estos índices son elevados, ya que no existe la planificación e inversión necesarias para lograr una educación que apoye y respete sus culturas.

En las zonas urbano marginales y rurales existe una alta tasa de repitencia y ausentismo debido a que los niños y niñas no pueden compatibilizar sus estudios con los trabajos que habitualmente realizan. Las niñas están especialmente pendientes a la atención doméstica y al cuidado de sus hermanos menores, en la actualidad es también muy frecuente el abandono de los estudios debido a la maternidad precoz, pues aunque no hay normas que impidan la concurrencia de las adolescentes embarazadas o madres a la escuela. El sistema ejerce una selectividad negativa quedando en su mayoría excluidas por falta de apoyos específicos para su nueva situación.

Aunque el sistema muestra una ampliación en la cobertura, se pueden considerar deficitarios sus resultados en términos de la calidad de la educación. Los operativos nacionales de evaluación de la calidad educativa muestran un déficit general en la incorporación de saberes de los niños y niñas y evidencian una fuerte segmentación socio - educativa. Este déficit se profundiza en las zonas económicamente más desfavorecidas donde la escuela se ve obligada a cubrir las falencias de otros organismos del estado - salud, alimentación, documentación - postergando así su función específica.

Otro aspecto a considerar es la falta de incentivos a la participación y organización de los niños, niñas y adolescentes dentro del sistema educativo. Los centros de estudiantes secundarios tuvieron gran difusión en las décadas del '60 y '70, en pleno auge del movimiento estudiantil, las escuelas secundarias de las grandes ciudades estaban organizadas. Con posterioridad, la dictadura militar los prohibió y sometió a persecución, cárcel, muerte y desaparición a muchos de sus dirigentes.

Luego de la vuelta a la democracia, se abrió un período de participación estudiantil en el que los colegios con mayor tradición pudieron reorganizar sus centros. Pero esto no se extendió a un gran número de instituciones, ya que tanto los funcionarios educativos como gran parte de los directivos y docentes no facilitan la apertura de espacios de participación estudiantil en las escuelas, negando de ese modo el cumplimiento de los derechos políticos que la CDN y la Constitución Nacional les otorga como ciudadanos. Derechos que se hacen explícitos en un conjunto de principios novedosos estipulados por la Convención⁴⁵, cuyo eje es el Artículo 12, que afirma el derecho de todos los niños a manifestar su opinión sobre cualquier asunto que les concierna y a que dicha opinión sea escuchada y tenida en cuenta, posibilitando mediante la obtención de la autonomía progresiva, su participación en el proceso de toma de todas las decisiones que afecten su existencia.

⁴⁵ Estos nuevos derechos - centrados en el artículo 12 - están complementados por los artículos 13, 14 y 15 de la Convención Internacional que afirman el derecho a la participación como una libertad general que incluye los derechos a: Expresarse, buscar, recibir y hacer circular información; que se respeten sus ideas y creencias; reunirse y organizarse para participar en la vida de la comunidad.

En el caso de los niños y niñas de educación básica, no existe tradición ni normas que legitimen en las escuelas la existencia de centros de alumnos/as o gobierno escolar a través de los cuales los niños y niñas puedan expresar sus opiniones y realizar sus decisiones. En ese sentido se están realizando con aceptación de las escuelas proyectos participativos por iniciativa de ONGs que no se han generalizado aún en el sistema educativo. Los niños y niñas, cuando son consultados, reclaman por su derecho a la participación y la opinión.⁴⁶ (En el Anexo 2 Parte III se recogen opiniones de niños, niñas y adolescentes).

III. La educación de los niños con necesidades especiales con especial referencia a la Provincia de Buenos Aires

Como señalamos anteriormente, en nuestro país, desde fines del siglo XIX, la educación primaria ha sido por ley obligatoria y gratuita. Sin embargo, si tomamos en cuenta la situación de los niños y niñas con necesidades especiales, el acceso a la educación formal no ha resultado tan universal. Para ver con mayor claridad este punto, nos centraremos en el caso de la Provincia de Buenos Aires. Esta jurisdicción resulta ilustrativa debido que se trata del distrito escolar más grande de Latinoamérica: cuenta con 4.200.000 alumnos, 250.000 maestros y profesores y 17 000 escuelas. Dentro del régimen de Educación Especial se educan 49.000 niños, en establecimientos estatales o privados con control del Estado.

En la Provincia de Buenos Aires las escuelas reguladas por la Ley 5650 introdujeron el tema de los niños discapacitados desde 1949, regulando el acceso por medio de pautas internas del organismo técnico. Las escuelas se clasificaron desde entonces, según la población que atenderían, siguiendo el criterio médico que poco aporta a la provisión para las necesidades del individuo en su carácter de persona. En la actualidad - año 2001 - la educación especial, que fue en sus inicios progresista y de avanzada, ejerce violaciones al derecho a la educación que podríamos ordenar en dos modalidades típicas:

- la exclusión de toda forma de educación.
- la educación segregada como política de estado.

La exclusión de toda forma de educación

A pesar de que según las reglamentaciones internas de la Dirección General de Escuelas de la provincia existen escuelas para alumnos con retraso mental de grado severo y para aquellos con severos trastornos de la personalidad, estos alumnos quedan generalmente excluidos de todo tipo de escolaridad. A estos niños se suman los que tienen discapacidad intelectual profunda y discapacidades múltiples. Lo que subyace en estas decisiones es el concepto de que existen niños no educables, concepto que empezó a ser modificado en los países más desarrollados hace más de 3 décadas, y que en nuestro país permanece inalterado.

Las decisiones de este tipo, tomadas por los equipos interdisciplinarios de las escuelas especiales se basan en regulaciones emanadas de la Rama Especial de la Dirección General de Escuelas, que establecen las condiciones de admisión, permanencia y egreso de los niños en cada tipo de escuelas. Siempre estas condiciones tienen la forma de exigencias que el niño debe cumplir, sin tener en cuenta cuál es el rol del tipo de enseñanza o del desempeño docente. Es así que el niño puede ser egresado porque no alcanza los objetivos que se establecen en esa escuela o porque no recibe atención médica luego de que el equipo de la escuela ha señalado esta necesidad a la familia.

Los procesos de evaluación a que son sometidos los niños para decidir su ingreso a un servicio educativo pueden durar meses y hasta 1 año, tiempo en el cual el niño debe concurrir una o dos veces por semana y es sometido a tests para definir su cociente intelectual o su desarrollo psicoevolutivo en ambientes desconocidos, sin el aporte y permanencia de los padres, en clara contradicción con lo que establecen las investigaciones pertinentes realizadas en los últimos 30 años.

Los niños con discapacidad mental no tienen derecho al acceso al currículo común, salvo los caracterizados como con retraso mental leve. El número de niños escolarizados no ofrece un dato confiable, ya que se considera escolarizado un niño al que el equipo decide recibir en la escuela durante 1 hora dos veces por semana (alternativa muy difundida para niños con trastornos de personalidad y para aquellos con discapacidades múltiples). Además de violar el derecho a la educación estas situaciones prolongadas por años traen deterioro a las familias, que es mayor cuanto mayores son sus dificultades económicas, con el consiguiente abandono del sistema por parte del niño.

⁴⁶ Experiencias recogidas por la Asociación para los Derechos de la Infancia (ADI) en los Proyectos Municipios Escolares y Sondeos de Opinión de Niños, Niñas y Adolescentes desde los años 1996 hasta 1999.

Como consecuencia, algunos niños con necesidades complejas concurren a Centros de Día cuya misión no está centrada en dar educación sino asistencia social, y otros quedan en sus casas sin recibir prestaciones. En no pocos casos, las familias se ven obligadas a internarlos por falta de apoyos y recursos. Por otra parte, como excepción, algunas familias toman a su cargo la educación y estimulación de sus hijos, recurriendo a la práctica privada y paga.

Respecto del recurso a la internación, la totalidad de los niños con discapacidades que son separados de sus familias por motivos asistenciales o por decisión de las mismas pasan a residir en instituciones dependientes del área de salud. Estas pueden ser estatales o pertenecientes a entidades con o sin fines de lucro, reguladas por el Estado. La financiación de las mismas se realiza con fondos del Estado o de las Obras sociales, particularmente en el caso de ser privadas. Estas instituciones, llamadas hospitales u hogares, ofrecen un modelo de vida segregado del resto de la sociedad y de los ambientes convencionales.

Hasta el momento, no existen en la Argentina planes de residencia en la comunidad para adolescentes y adultos. Tampoco existen familias sustitutas, u otras formas de apoyo familiar como "respite care" o cuidado domiciliario. La falta de servicios de apoyo a las familias determina que aquellas con mayores dificultades económicas, o las que tienen hijos con discapacidades que determinan gran dependencia no puedan decidir con libertad si quieren o no conservar a su hijo en el seno de la misma

Cabe señalar que se han realizado experiencias piloto para la educación de niños con discapacidades múltiples, que por la falta de oferta de capacitación, seguimiento y evaluación quedaron como experiencias infructuosas. Es muy claro que la falta de capacitación de los docentes unida a una política de exclusión desde el estado provincial hace que en el caso eventual de que algunos niños con estas características permanezcan en el sistema, su permanencia en los servicios en estas condiciones agrega motivos secundarios de discapacidad.

La educación segregada como política de Estado

No existen planes para instalar una política de inclusión educativa. En un país empobrecido caracterizado durante estas últimas décadas por una exclusión creciente de sus ciudadanos, la educación inclusiva se constituye en un recurso invaluable para ofrecer una educación de calidad a todos los niños. Aún considerando el aspecto económico, el objetivo de una educación para todos es inalcanzable manteniendo formas segregadas de educación. Los niños con discapacidad son uno más de los grupos vulnerables que necesitan ser incluidos. No existe en las leyes a nivel nacional ni provincial (con excepción de la Provincia de Chaco) la intención de adoptar una política inclusiva en educación. Son integrados a la educación común sólo algunos niños con discapacidad mental leve, discapacidades físicas y sensoriales, siempre a pesar de las barreras y la falta de apoyo de los organismos intervinientes.

Los nuevos planes de formación docente no incluyen temas de educación de los grupos excluidos, como así tampoco abordan de manera efectiva la temática de la educación inclusiva. Esta situación descrita en la provincia de Buenos Aires se extiende en todo el país (salvo la excepción mencionada en Chaco), y aunque no podemos presentar un análisis detallado podemos dar fe de ello por el contacto permanente con padres y organizaciones sociales que actúan en las distintas provincias. En el Anexo 2 Parte II se analiza la legislación sobre educación para personas con necesidades especiales.

Recomendaciones y Desafíos futuros

A pesar de la expansión de la matrícula, los logros históricos de la Argentina en educación parecen correr riesgos ya que el derecho a una educación de calidad con equidad no está asegurado para todos los niños, niñas y adolescentes. La profunda fragmentación socio - educativa perjudica a los niños y niñas que están en situaciones de máxima pobreza. Para comenzar a revertir esta situación presentamos las siguientes recomendaciones:

- Incrementar el presupuesto educativo de manera que los y las docentes obtengan retribuciones justas por su tarea y financiamiento para su formación y capacitación.
- Desarrollar medidas específicas para las zonas más desfavorecidas a fin de revertir la desigualdad educativa profundizada por las políticas neoliberales implementadas, en particular, en la pasada década.
- Extender la cobertura de los servicios en el nivel inicial y garantizar la cobertura total para preescolar.
- Incluir en la formación y capacitación docente la enseñanza y práctica de la Educación en Derechos Humanos con la finalidad de lograr transformar las prácticas educativas para la plena vigencia de los derechos de los niños y niñas en la escuela. Con especial énfasis en la no discriminación por género, etnia, clase social, discapacidad u opción sexual.

- Garantizar el reconocimiento en la escuela de los nuevos derechos: a la opinión y a la participación, incentivando el funcionamiento de los Centros de estudiantes y/o gobiernos escolares.
- Implementar programas de Educación Sexual con perspectiva de género garantizando el derecho a la información de los y las adolescentes abordando las cuestiones vinculadas con las ETS y el embarazo precoz.
- Diseñar e implementar programas de acompañamiento e inclusión de las madres adolescentes con la finalidad de evitar su exclusión del sistema educativo.
- Diseñar e implementar estrategias de formación de los agentes educativos, y de la sociedad en general con el fin de afirmar en la teoría y en la práctica que *la discapacidad es una cuestión de derechos humanos*.
- Desarrollar estrategias de formación de los docentes y administradores de la educación, dirigida a la conceptualización de la igualdad de derechos de los niños con discapacidades, con especial énfasis en el derecho a la educación y a la inclusión educativa y social.
- Apoyar a las organizaciones de padres, de personas con discapacidad y aquellas dedicadas a la temática para que refuercen su capacidad para defender los derechos de las personas con discapacidades.

La situación

Los niños/as y adolescentes tienen derecho al acceso a servicios integrales de salud y a la información necesaria acerca del cuidado de la salud y el ejercicio de la sexualidad. Dichos servicios deben ser adecuados, de calidad, y responder a las consultas e inquietudes de niños/as y adolescentes. Asimismo los servicios deben preservar la confidencialidad, la intimidad y privacidad de las personas, facilitando el acceso a las consultas y el acercamiento de los niños/as a la información y atención.

En Argentina, los adolescentes y jóvenes son los más vulnerables y con mayor riesgo de infectarse y enfermarse del HIV/SIDA. Esto puede atenuarse a través del acceso a la información sobre cómo protegerse, así como disponiendo de los elementos para ello, los cuales resultan, en muchos casos, inaccesibles. Los/as niños/as y adolescentes tienen derecho a la información para poder prevenir una Enfermedad de Transmisión Sexual y también una infección con el HIV/SIDA. El derecho a la información requiere que tanto la escuela, para quienes asisten a ella, como otras instancias institucionales les faciliten la información necesaria, veraz, objetiva y suficiente sobre VIH/SIDA y fundamentalmente sobre el ejercicio de la sexualidad. En efecto, los servicios de salud integral deben proveer sin restricciones los métodos para prevenir enfermedades y/o embarazos que pueden afectar sus vidas negativamente, garantizándoles la posibilidad de elegir la maternidad/paternidad en forma responsable.

El derecho a la educación sexual y al cuidado de la salud son derechos humanos que deben ser efectivizados. En Argentina estos derechos están garantizados para muy pocos. Entre otros motivos, la falta de estímulos y de posibilidades de desarrollo de niños/as y adolescentes en un marco de cuidado de la salud y de información están asociados a la pobreza, que afecta negativamente sus condiciones de vida y el ejercicio pleno de sus derechos.

En el presente capítulo presentaremos un panorama del acceso a la salud por parte de niños/as, y adolescentes. A tal fin, haremos referencia a la morbilidad-mortalidad infantil, la cobertura de servicios médico-asistenciales con la que cuenta la población, la incidencia del SIDA y del embarazo y maternidad precoz. Por último, presentaremos los desafíos futuros que enfrenta la efectivización del derecho a la salud en Argentina, así como también enumeraremos una serie de recomendaciones tendientes a mejorar la situación que describiremos a continuación.

Morbilidad - Mortalidad infantil

El número de nacimientos registrados en la Argentina se ha estabilizado desde hace algunos años en alrededor de 670.000 anuales, mostrando una Tasa de Natalidad en descenso (21,6 en 1988 y 18,8 en 1999, por cada mil habitantes), que exhibe grandes variaciones por jurisdicciones. El promedio de hijos por mujer es de 2,7. El 98,2 por ciento de los partos son institucionales, y de éstos, el 63 por ciento se produce en el subsector público⁴⁷.

Las enfermedades de los niños menores de 1 mes son las mismas que ocasionan su muerte: bajo peso, prematuridad, asfixia, malformaciones congénitas, entre las más frecuentes. En los niños de entre 1 mes y 1 año, las enfermedades prevalentes son las infecciones respiratorias agudas, la diarrea, los trastornos de la nutrición, la sepsis y la meningitis. Estas patologías son la causa del 30 por ciento del total de las internaciones de este grupo de edad. Los accidentes sufridos por menores de 1 año, son en su mayoría de carácter intradomiciliario, y la mortalidad derivada de ellos refleja un sostenido aumento. En 2000 la tasa de mortalidad infantil fue de 16,6 por mil nacidos vivos. Las provincias con valores más altos de TMI se ubican en el noreste y noreste del país, mientras que en la parte central y sur las jurisdicciones tienen valores más bajos (en el anexo 5 se presentan las tasas de mortalidad desagregadas por provincia). Las TMI más bajas son las de Tierra del Fuego, la Ciudad de Buenos Aires, la Pampa y Neuquén. Las cinco principales causas de defunción en los menores de un año son: afecciones perinatales, anomalías congénitas, accidentes, infecciones respiratorias agudas y síndrome de muerte súbita del lactante. El bajo peso al nacer es de 7 por ciento como promedio nacional, y contribuye a la MI en un 49 por ciento. Hay una estrecha relación entre la tasa de mortalidad infantil y la paridad: la tasa se duplica en los niños de mujeres que tienen 6 hijos o más. Los nacidos vivos en madres adolescentes registran una tasa de una mortalidad infantil del doble que el promedio nacional. La relación entre el grado de instrucción de la madres y la mortalidad infantil es importante, ya

⁴⁷ Salud materno infantil-juvenil en cifras 2001 – SAP (Sociedad Argentina de Pediatría)

que en los hijos de madres que no finalizaron su escolaridad primaria, la mortalidad infantil es cuatro veces mayor que en las madres que completaron el secundario⁴⁸.

SIDA

Los/as niños/as y adolescentes entre 13 y 20 años son la población más vulnerable y con mayor riesgo de infectarse y enfermarse de SIDA. El 50 % de la nuevas infecciones por el VIH en la Argentina, se producen hoy en niños/as y adolescentes de entre 10 y 24 años de edad. Las mujeres son especialmente vulnerables, ya que no solo está aumentando en ellas la prevalencia de la epidemia, sino que se están infectando y enfermando a edades cada vez más tempranas. En este contexto, los/as niños/as y adolescentes sufren una doble discriminación: por el hecho de ser jóvenes y por vivir con VIH, situación que en las mujeres jóvenes y adolescentes es aun más delicada, porque socialmente la transmisión del VIH/SIDA se asocia a las conductas sexuales llamadas "promiscuas" y a la prostitución. Desde los primeros casos de SIDA, notificados en 1982, la incidencia creció de manera continua, de 720 casos en 1991 se acumuló un total de enfermos de 18.824 en el 2000⁴⁹. El problema se manifiesta en todas las jurisdicciones nacionales, aunque con una mayor concentración en la ciudad de Buenos Aires y las provincias de Buenos Aires, Córdoba y Santa Fe, zonas en las que se nuclea el 90% de los casos.

Total de enfermos de SIDA por grupos de edad y sexo. al 2000.

Edades	Hombres		Mujeres		Total
	Cantidad	%	Cantidad	%	
< 13 años	651	4,4	646	1,6	1297
13 a 24 años	1788	12,2	711	17,4	2499

Desde 1991 a la fecha, el aumento de los casos en las mujeres ha sido acelerado: pasó de 20 hombres por cada mujer en 1988 a 3 varones por cada mujer en el 2000. En 1999 las defunciones por SIDA fueron 3 en el grupo de 10 a 14, 13 en el de 15 a 19 y 100 entre los de 20 a 24 años. Otras enfermedades de transmisión sexual, como la sífilis y la blenorragia se han mantenido relativamente estables a lo largo del período, aunque la incidencia de la primera es mucho menor. La magnitud del subregistro existente impide contar con una imagen fidedigna de la situación de estos problemas en la población en general, y entre los adolescentes en particular. Para 1996, los datos disponibles consignaban 1.339 casos de sífilis primaria y secundaria y 3.246 casos de sífilis sin especificar y 6.620 casos de blenorragia, todos ellos para la población en general⁵⁰:

Servicios de salud

La información sobre el acceso a los servicios de salud por parte de los adolescentes está limitada por la forma de obtención de los datos respectivos. Los datos publicados por el INDEC no discriminan con cortes etéreos que permitan una clara identificación del grupo adolescente. Del cuadro siguiente se desprende que el 62% de la población cuenta con una cobertura privada o de seguridad social, en tanto, que un 37,6% de la población accede a los servicios que brinda el hospital público.

Población total por tipo cobertura de salud según tramos de edad, total del país en porcentajes.

Tipo de cobertura de salud	Total	Tramos de edad				
		0 - 4	5 - 14	15 - 24	25 - 64	65 y más
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Con cobertura privada y Seguridad Social	62,4	49,3	56,5	56,8	64,2	90,2
Sólo con cobertura de hospital público	37,6	50,7	43,5	43,2	35,8	9,8

⁴⁸ La salud de las madres, los niños y las niñas: una apuesta por la vida. Ministerio de Salud. Secretaria de Atención Sanitaria. Unidad Coordinadora Ejecutora de Programas Materno Infantiles y Nutricionales. 2001.

⁴⁹ Ministerio de Salud. Informe LUSIDA, Proyecto de Control del SIDA y ETS. *El SIDA en la Argentina. La situación entre 1982 y 2000, la transmisión madre-hijo.*

⁵⁰ OPS/OMS: *La Salud en las Américas*, Vol. II, pág. 34; Washington DC, 1998.

Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Obra Social	50,3	40,2	47,1	45,6	50,0	77,4
Mutual o Prepago	7,9	5,6	6,1	8,4	9,7	4,8
Obra Social y Prepago	4,2	3,6	3,3	2,8	4,5	8,0
Solo Emergencia	1,3	1,2	1,3	1,2	1,6	0,4 *
Solo con cobertura de Hospital Público	36,3	49,5	42,2	42,0	34,2	9,5

Fuente: Encuesta de Desarrollo Social, MDS/INDEC, 2000⁵¹

La población infantil del grupo de ingresos más bajos tiene cobertura sólo a cargo del hospital público en un 28,7%. Más allá de la calidad de la atención que se recibe, importa que los costos derivados de la atención médica deben ser afrontados por las familias que no cuentan con recursos suficientes en particular para costear los gastos en medicamentos.

\\

Embarazo y maternidad adolescente

La fecundidad adolescente total (niñas y adolescentes entre 10 y 18 años de edad) descendió del 38.7 por mil en 1980 al 31.3 por mil en 1993. Es importante tener en cuenta que la fecundidad de las mujeres menores de 20 años es clasificada en: fecundidad precoz (10 a 14 años) y fecundidad tardía (15 a 19 años). En la Argentina, la fecundidad tardía ha descendido en forma más marcada, manteniéndose casi estable la fecundidad precoz⁵².

En las áreas urbanas, las madres adolescentes suman el 10 % de las jóvenes de 15 a 18 años⁵³. El embarazo y la maternidad adolescente afectan principalmente a las niñas/jóvenes con menores niveles de instrucción (Díaz Muñoz et al. 1996). También engloban diferentes situaciones de vida: niñas-madres, madres "solteras" (alrededor del 40 %), mujeres que se casan o unen a edad temprana y tienen hijos como parte de su vida en unión. Con respecto a los padres de los hijos de estas madres adolescentes se observan dos situaciones diferentes: las adolescentes mayores (18 y 19 años) suelen estar en pareja con varones entre los 20 y 24 años de edad (un tercio de los casos) o de 25 a 29 años (15 % de los casos); las niñas mamas (9 a 13 años) han tenido hijos con varones que las superan en al menos 10 años (80 % de los casos), y con varones que son al menos 20 años mayores que ellas (20 % de los casos)⁵⁴.

Respecto del uso de métodos anticonceptivos, la Encuesta Permanente de Hogares aplicada solamente a la población femenina en 1994 reporta una prevalencia mayor del 50 % de uso de dichos métodos entre las mujeres sexualmente activas. Se observan diferencias significativas en la proporción de usuarias actuales según edad: en el grupo de 15 a 18 años (adolescentes) esta proporción varía entre el 31 % y el 45 %, mientras que en el resto de las mujeres en edad fértil esta proporción varía entre el 53 % y el 68 %. Una situación atípica es la de las adolescentes de la ciudad de Buenos Aires, que reportan una prevalencia de uso de anticonceptivos de 86 %, esto es, por encima de los niveles de prevalencia promedio para las mujeres adultas en todos los aglomerados relevados. Para el subgrupo de las mujeres adolescentes, se reportó la siguiente prevalencia según tipo de método en todos los aglomerados: píldora (52 %, preservativo (34 %), ritmo (20 %), dispositivo intrauterino (3 %), diafragma (0,3 %) y otros métodos (4 %).⁵⁵

El 15,4 % de los nacimientos registrados en 1997 fueron de madres de entre 15 y 18 años, esto supone que más de 104.000 adolescentes dan a luz cada año. Las diferencias regionales son altamente marcadas. En Chaco, el

⁵¹ Es preciso tener en cuenta que parte de la población que tiene cobertura provista por obras sociales sufre los problemas de la subprestación de las mismas que derivan de la crisis del sistema de obras sociales. En efecto, varias de las personas que cuentan con cobertura deben concurrir al hospital público para su atención y experimentan problemas por la falta de cobertura de medicamentos al igual que las personas sin seguro médico. Por otra parte, la creciente crisis económica, en particular la experimentada en los últimos dos años, ha resultado en un incremento del desempleo y en la reducción de la población cubierta por el sistema de obras sociales, intensificando, de este modo, la demanda de servicios en los hospitales públicos y la dificultad de los mismos de hacer frente a la misma en un contexto de "emergencia sanitaria".

⁵² Gogna, M. y otros. "Los retos de la salud reproductiva: derechos humanos y equidad social". La Argentina que viene. Análisis y propuestas para una sociedad en transición. Argentina, 1998.

⁵³ SIEMPRO (Sistema de información, Monitoreo y Evaluación de Programas Sociales), Secretaría de Tercera Edad y Acción Social, Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente. Serie Encuesta de Desarrollo Social y Condiciones de Vida. N° 2. Condiciones de Vida en dos grupos de riesgo. Documento 1: Madres Adolescentes, Abril 2001.

⁵⁴ Gogna, M. y otros. "Los retos de la salud reproductiva: derechos humanos y equidad social". La Argentina que viene. Análisis y propuestas para una sociedad en transición. Argentina, 1998.

⁵⁵ Gogna, M. Op. cit

porcentaje de maternidad en adolescentes asciende al 24,3 %, mientras que en la Capital Federal no supera el 6,5 %. Un punto crítico asociado con el embarazo adolescente en estas edades es su repetencia, que pone en riesgo la salud de la madre y del niño. En efecto, más del 10 % de las muertes maternas registradas corresponden a mujeres de entre 10 y 19 años⁵⁶.

Respecto de las muertes infantiles, la mortalidad infantil entre las madres menores de 20 años fue casi del 20 %. En su conjunto, las tasas específicas de mortalidad infantil son notablemente altas para las mamás que se encuentran en los tramos etáreos de menores de 15 y de 15 a 18 años. De modo que no sólo deben considerarse los riesgos que la maternidad precoz trae aparejados para el futuro de esas mamás adolescentes, sino que se incrementa en forma muy importante el riesgo de sus hijos, comparado con el de otros niños de mamás mayores.

La estructura de causas de muerte materna para las adolescentes ha variado muy poco en los últimos años⁵⁷. El aborto ocupó el primer lugar hasta 1987, luego pasa a representar el 30% de las causas de muerte, siendo superado después de 1990 por "causas obstétricas directas" (entre estas últimas se cuentan las muertes evitables con una adecuada atención del embarazo y el parto, lo cual remite al papel prioritario que juegan las acciones preventivas y, en particular los controles prenatales). En 1999 el porcentaje de muertes adolescentes por causas obstétricas directas fue del 57,6%, seguido por embarazo terminado en aborto, con el 35,3% de los casos registrados. Las provincias que están en peor situación en relación con las muertes maternas totales son Tierra del Fuego, Formosa, Chaco, Jujuy, San Juan y Neuquén.

Recomendaciones y desafíos futuros

En función de lo detallado anteriormente, a continuación señalamos una serie de recomendaciones y desafíos futuros que apuntan a favorecer la efectivización del derecho a la salud por parte de niños/as y adolescentes. Dichas propuestas deben ser acompañadas de una mayor preocupación e intervención pública tendiente a garantizar el acceso a la salud por parte del conjunto de la población en el marco de acciones conjuntas con las restantes áreas de política social: educación, empleo, desarrollo social. En particular proponemos:

- Garantizar el acceso a servicios integrales de salud para niños/as y adolescentes, centrados en la atención primaria de la salud y en estrategias preventivas que incluyan campañas de información pública.
- Incrementar y transparentar el gasto en salud y su aplicación a fin de garantizar su monitoreo público y la participación ciudadana y política responsable en la asignación de las partidas presupuestarias.
- Incrementar la circulación de información acerca de los servicios de salud existentes y de los servicios provistos por diferentes prestadores, hospitales y obras sociales, a fin de generar una ciudadanía informada que reclame por sus derechos.
- Facilitar el acceso a la información por parte de niños/as y adolescentes respecto del cuidado de la salud y de la prevención de enfermedades de transmisión sexual y de HIV/SIDA.
- Asegurar el acceso a la educación sexual tanto en la escuela como por vía de otras instancias institucionales a fin de favorecer el desarrollo de los niño/as y adolescentes y el ejercicio de la paternidad/maternidad responsable.
- Implementar campañas de prevención centradas en la concientización de algunas de las causas de mortalidad infantil, como es el caso de los accidentes domésticos, así como la comunicación de información que favorezca el desarrollo saludable de niños/as y adolescentes.

⁵⁶ Gogna, M. Op. cit

⁵⁷ Díaz Muñoz, A. et al: *Comportamiento reproductivo de las adolescentes*. INDEC. Buenos Aires, en: *Infancia y Condiciones de vida*, capítulo 9, 1996.

En este capítulo trabajaremos sobre tres modalidades de violencia institucional ejercida sobre niños/as y adolescentes. En la primera parte haremos referencia al fenómeno del "gatillo fácil" que involucra el accionar violento de las Fuerzas de Seguridad. En el segundo apartado expondremos la situación de los niños/as y adolescentes privados de libertad en comisarías, tomando como eje la situación de la Provincia de Buenos Aires. Por último haremos referencia a la internación de niños/as y adolescentes en institutos penales y asistenciales.

Parte I. "Gatillo fácil"

La Situación

En la Argentina, especialmente en los grandes aglomerados urbanos, se profundiza un fenómeno que la población denomina "gatillo fácil". Se trata de un mecanismo ilegal de control social que ejercen las fuerzas del orden sobre determinados grupos de la población y que implican la muerte de la víctima. Las policías y el conjunto de las fuerzas de seguridad crean en su interior grupos que son portadores de conductas de violencia ilegal y parala a las normativas de funcionamiento regular de dichas fuerzas. Los resultados del mencionado accionar se materializan en detenciones arbitrarias, malos tratos a los detenidos, torturas y no pocas veces la muerte. Las víctimas privilegiadas de dicho accionar son los pobres y los jóvenes. Las muertes, no pocas veces verdaderos fusilamientos callejeros, están amparadas en la impunidad. El ocultamiento y falseamiento de pruebas, la "fabricación" tanto de un escenario para encubrir la muerte, así como de testimonios, son parte de un patrón de funcionamiento que viola terminantemente las leyes nacionales y los principios básicos en materia de protección del derecho a la vida.

Según los datos producidos por la *Coordinadora de Lucha contra la Represión Policial e Institucional (Correpi)*⁵⁸, entre los años 1983 y 1998, la cantidad de muertes víctimas del "gatillo fácil", ascendió a 470.⁵⁹ Es decir, sumó, en promedio, **más de 31 víctimas por año**. Si bien las cifras son elocuentes ya que se trata de delitos contra la vida, no debe perderse de vista que estos datos no son exhaustivos. En efecto, se estima que son muchos los casos no denunciados y/o que no han trascendido al circuito mediático y por ello, no han sido registrados.

El gráfico expuesto a continuación indica que casi la mitad de los casos – el 47 % – corresponde a la Provincia de Buenos Aires. Esta es la provincia más importante del país en lo que refiere a su aporte al P.B.N, cantidad de población, peso electoral, etc.. Le sigue la Provincia de Santa Fe con el 11 % de los casos, y luego se ubican la Ciudad de Buenos Aires - Capital Nacional-, Córdoba y Mendoza, con 9 %, 7 % y 6 % respectivamente. Todas estas provincias son las más grandes del país y en ellas se localizan los conglomerados urbanos más importantes. Este último elemento estaría implicando la raíz urbana del hecho que estamos exponiendo. Por otra parte, es preciso tener en cuenta, también, que en estas provincias se expresa crudamente el fenómeno de la pobreza urbana que supone la presencia de pobres estructurales, nuevos pobres e indigentes.

Como ha sido expuesto al inicio del informe, el Estado argentino ha respondido al problema de la pobreza creciente con una política de "oídos sordos" a los reclamos populares y de los organismos sociales preocupados por tan cruel realidad. Simultáneamente a esta sordera, dio paso a una estrategia de lucha contra la inseguridad urbana apelando a un discurso de la "mano dura". Este es claramente el caso de la anterior gestión de la provincia de Buenos Aires, a cargo del Dr. Carlos Ruckauf⁶⁰, quien oficializó un discurso de "*bala para los delincuentes*". Bajo este alegato, esgrimido por la máxima autoridad política del Estado provincial, se agazapó un criterio ideológico que denominamos, siguiendo a Loïc Wacquant, "criminalización de la miseria".⁶¹ Este criterio asocia en los universos simbólicos a la pobreza con el delito; e identifica a: los pobres, los de piel morena, los mal vestidos, los que hablan mal, los obreros desocupados, los que mendigan, la infancia pobre con la delincuencia. Dicho discurso promueve conductas que denominamos de "gatillo fácil", por las cuales las fuerzas legales del orden y de la represión disparan antes que nada, aplicando políticas paraestatales de eliminación de "manzanas podridas" a partir de la organización de escuadrones parapoliciales que operan por fuera de la ley. Por otra parte, estas fuerzas no sólo llevan a cabo

⁵⁸ Organismo Argentino de DDHH, creado con el fin de responder a la creciente violencia policial ejercida principalmente sobre los sectores más vulnerables de la población.

⁵⁹ **Debemos aclarar que datos de último momento confirman que dicha cifra asciende a 1000.** Esa situación será desarrollada en un próximo anexo.

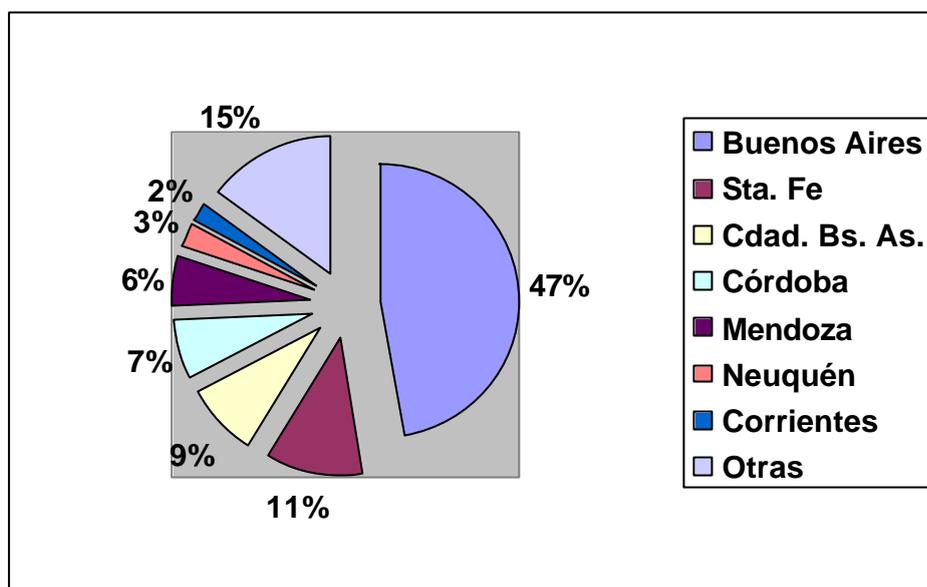
⁶⁰ Actual Ministro de Relaciones Exteriores de la Argentina.

⁶¹ Wacquant Loïc, "Las cárceles de la miseria", Ed. Manantial, Bs. As. 2000.

acciones autodefinidas como "políticas de eliminación del delito", sino que además se amparan en la impunidad para participar del circuito delictivo obteniendo beneficios propios.

Cuadro I. Distribución de casos de "Gatillo Fácil" por provincias (1983-1998)

Fuente: Elaboración en base a datos CORREPI 1983/1998



Los años recientes. El caso de la Provincia de Buenos Aires

Los efectos del discurso y de las prácticas sustentadas por el Estado provincial de Buenos Aires se manifiestan claramente en los hechos acaecidos durante los años 2000 y 2001. De acuerdo con las denuncias presentadas o por el estado público que han tomado ciertos casos, se han registrado 61 casos de gatillo fácil en dichos años. De ellos, 25 corresponden a menores de 18 años de los cuales 24 tuvieron lugar en el territorio de la Provincia de Buenos Aires. Es decir, un 41 % de las víctimas son menores de 18 años; y de estas, el 96 % de los casos se produjeron en la Provincia de Buenos Aires⁶².

Resulta pertinente presentar un análisis de lo sucedido durante los últimos años en un área de la denominada *zona norte* de la Provincia de Buenos Aires⁶³. Las víctimas allí registradas componen un grupo heterogéneo en su procedencia. Sin embargo, se puede efectuar una primera categorización: entre las víctimas se encuentran quienes "quedaron en medio" de un tiroteo porque estaban en la zona en el momento del mismo, y quienes delinquen como medio de vida y son ajusticiados por las fuerzas de seguridad. Estos últimos componen el grupo con mayor cantidad de víctimas. Muchos de ellos son asesinados por no querer aceptar delinquir para la policía o pagar "el peaje" impuesto por miembros de la fuerza para mantenerse activos en el delito. Esta situación revela la existencia de un sistema de convivencia de las instituciones policiales con el "mundo del delito", evidencia procedimientos ilegales y paralelos de represión y da cuenta de la incapacidad del Estado para depurar sus instituciones represivas y los efectos que éstas producen sobre el delito.

Para avanzar en la comprensión del fenómeno a continuación describiremos ciertas características sociales de las víctimas seleccionadas por el sistema policial:

- La mayoría de los niños/as y adolescentes víctimas del "gatillo fácil", en general, son niños o jóvenes provenientes de hogares en los cuales los adultos sufren los efectos de la desocupación estructural.
- Experimentan una situación de discriminación social y el contacto con la violencia policial les llega en muchos casos desde la infancia. La percepción de la relación de exterioridad que tienen con la sociedad en la que viven, los lleva a autocentrarse en sus "lugares" de referencia, el barrio, los vecinos,

⁶² Elaboración del Observatorio Social del Niño, Niña y Adolescente de la APDH en base a datos de CORREPI, periódicos nacionales y familiares de víctimas de la represión.

⁶³ La elaboración de este estudio preliminar se efectuó con la Concejal Carmen Inés Salcedo del municipio de Tigre, zona norte del Gran Buenos Aires, (ex-jefa de la delegación departamental de San Martín del Consejo Provincial del Menor), quien viene trabajando activamente con los Familiares de las víctimas en la búsqueda de soluciones al problema y aportó información y análisis muy valiosos.

- los amigos, y en este contexto entablan vínculos de acercamiento / alejamiento con los policías que vigilan las practicas sociales de su entorno.
- Algunos de estos niños o jóvenes, cuando están en el circuito de trasgresión de la ley, intentan varias veces salir de este sistema de ilegalidades.
 - Es importante resaltar aquí, que la selectividad policial opera de la misma manera que la selectividad del sistema judicial de menores: niños, jóvenes, pobres y en su mayoría varones. Esta selectividad, propia del sistema penal, implica el inicio del circuito de institucionalización y es justamente la perversidad y la ilegalidad que sostiene este sistema que hace que los niños queden atrapados por diversas instancias en un dispositivo institucional que exhibe características represivas e inconstitucionales.⁶⁴
 - La gran mayoría de los niños/as comprendidos en el estudio citado fueron registrados alguna vez en algún programa de asistencia social.

Todo lo expuesto se refuerza con el reconocimiento que el 24 de Octubre de 2001, mediante la acordada 3012, efectuara la Suprema Corte de la Provincia de Buenos Aires acerca de gravísimas violaciones a los derechos humanos cometidas sobre niños y jóvenes. Allí se afirmó que se registraron sesenta casos de niños y jóvenes, que estando bajo la "protección del Patronato Estatal", fueron muertos en "enfrentamientos policiales". Incluso en algunos de estos casos se habían presentado, con anterioridad, denuncias por amenazas y tratos lesivos, atribuidos justamente al personal de la Comisaría bajo cuya jurisdicción se produjeron luego los "supuestos enfrentamientos". La Suprema Corte se pronunció también por la existencia de episodios de violencia en comisarias, por restricciones de libertad en dependencias policiales inadecuadas.

Si bien el crecimiento del número de menores de edad infractores registra valores preocupantes⁶⁵, aunque inferiores al aumento del número de delitos que involucran a personas adultas, no menos alarmante resulta la elevadísima proporción alcanzada por el número de menores de edad que han sido víctimas de delitos (Ver Cuadro 2 "Niños Víctima de Delitos" en Anexo 3).

Recomendaciones y desafíos

A partir de lo expuesto, a continuación presentamos una serie de recomendaciones orientadas a erradicar el accionar violento de las fuerzas de seguridad y la vulneración de derechos de la población infantil.

- Proveer la educación, la contención y el trato humanitario necesarios para lograr la integración social que de respuesta real a los reclamos de seguridad de la sociedad, respuesta que debe ser compatible con los lineamientos básicos de los derechos humanos y de un Estado democrático.
- Fortalecer el rol de los Municipios en las estrategias de integración social que contemplen la participación de las Organizaciones. Esto permitirá modificar los complejos mecanismos vinculados a los sistemas represivos que están penetrados en todos los niveles estatales.
- Modificar la estructura militarizada de las policías (federal y provinciales) a través de la descentralización de la fuerza y la incorporación de mandos civiles. A su vez es preciso modificar la estructura del Servicio Penitenciario de la Provincia de Buenos Aires y los agentes de seguridad de los Institutos de Menores en las mismas condiciones planteadas anteriormente.
- La formación de las fuerzas de seguridad y penitenciarias, así como los institutos de formación, deberían transferirse a las universidades nacionales. Como condición excluyente será necesaria la formación en derechos humanos. Esto formaría, entre otras acciones, del quiebre del anclaje ideológico represivo que

⁶⁴ En el ámbito de la justicia nacional muchos niños y/o jóvenes acusados de cometer actos delictivos e inclusive contravenciones, quedan "bajo la disposición tutelar y provisoria de un juez de menores" sin atravesar ningún proceso judicial que les permita garantizar su defensa en juicio (art. 18 Const. Nac.) y sin embargo pueden verse privados de libertad. Asimismo pueden "ser sobreseidos", pero en algunos casos, pueden pasar también las actuaciones a la justicia civil por la condiciones "de riesgo" en las que se encuentran, que en realidad no son otra cosa que efectos de la pobreza. El fuero civil, queda entonces con la "misión de proteger a este niño". De este modo, se judicializa su situación socioeconómica y el niño se encuentra con una medida cautelar denominada paradójicamente "protección de persona" lo cual implica la intromisión estatal por el brazo de la justicia en su vida, sus relaciones, sus vínculos, etc. Esta medida faculta al juez civil a tomar cualquier determinación acerca de la vida del niño, pudiendo esto llegar a internaciones compulsivas, independientemente de la decisión de los padres y del niño mismo (Ver capítulo legislación).

⁶⁵ Ver al respecto Cuadro 2 "Desagregación de los delitos que involucran a niños/as" en Anexo 3 Parte 2. Allí se observa que el grueso de los delitos que cometen los niños infractores son robos y hurtos (alrededor de un 60%). Los delitos más graves como homicidio, violación o lesiones graves apenas superan el 1 % individualmente.

mantienen los Institutos policiales. Simultáneamente, se obtendría una capacitación profesional de alto nivel académico de la que hoy dan muestras de carecer las fuerzas policiales.

- Incrementar el contralor judicial y administrativo a efectos de romper la cadena de impunidad que sostiene la problemática expuesta.
- Para todo lo expuesto precedentemente debe existir la voluntad política real que busque modificar todas estas violaciones de derechos y desarmar todo este andamiaje represivo que vuelve a reflotar prácticas y lógicas de la dictadura en un período que aunque, débil, es un periodo democrático.

Parte II. Niños y jóvenes privados de la libertad en comisarías

La situación

En el caso que vamos a analizar a continuación, tomaremos nuevamente como ejemplo la Provincia de Buenos Aires, no solamente por las características que la misma posee, que por cierto han sido descritas en apartados anteriores, sino también por dos cuestiones que resultan fundamentales. Por un lado, nos referimos a la falta de información a nivel nacional sobre los niños y jóvenes privados de libertad en comisarías; por el otro, consideramos que la Provincia de Buenos Aires representa un lamentable ejemplo paradigmático en relación con esta problemática.

Es sabido que las características de las dependencias policiales, en cuanto a la misión comunitaria que deben cumplir, el personal debidamente capacitado, los recursos materiales y financieros disponibles, su estructura organizativa y funcional, dejan mucho que desear, y si a esto le sumamos la falta de condiciones edilicias asociadas al hacinamiento y el contacto inevitable a la vez que prolongado con detenidos mayores, el alojamiento de chicos y chicas en dichos espacios, resultan verdaderas violaciones a sus derechos.

Al disponer, tolerar y/o consentir el alojamiento de niños/as y adolescentes en dependencias policiales, tanto la policía por lo inmediato de la aplicación de la ley, como el Estado como actor político responsable de la seguridad de todas las personas, desarrollan acciones que lindan permanentemente con la ilegalidad. Ilegalidad constituida tanto por la violación de toda la normativa nacional como por la omisión de cumplir con los compromisos adquiridos por la Argentina al ratificar la CDN y otros tratados de carácter internacional referidos a los Derechos Humanos.

Normas que regulan la situación de privación de libertad de chicos/as en comisarías

Tanto la Constitución Nacional como las respectivas Constituciones Provinciales y los Tratados Internacionales incorporados a la Constitución establecen que los lugares de privación de libertad son para la seguridad y no para el castigo de los detenidos, remarcando de este modo, la necesidad de resguardarse la dignidad del ser humano.

Es impostergable frente a la solución planteada, la adecuación inmediata de las condiciones de alojamiento de los jóvenes a las normativas vigentes. Para ello deberá tenerse presente como premisas básicas: que los menores de edad deben estar separados de los adultos; y que el alojamiento deberá condicionarse a su vez a la situación procesal de los jóvenes. Así los menores procesados no podrán permanecer con aquellos alojados por detención. Respecto a las mujeres menores de edad, no pueden permanecer en las Comisarías, las mismas deberán ser trasladadas a instituciones adecuadas, acompañadas por personal policial femenino.

La Problemática de la Provincia de Buenos Aires

En los años 1984/85 teniendo en cuenta la situación de niños y adolescentes alojados en Comisarías, el Ministerio de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires, y el Consejo Provincial del Menor resolvieron crear provisoriamente comisarías del menor en distintos Departamentos Judiciales. Sin embargo, por Resolución 102.369/97 de Jefatura de Policía, y con el apoyo de la Dirección Provincial de Derechos Humanos de la entonces Subsecretaría de Justicia de la Provincia de Buenos Aires, quedaba establecido que los menores de edad no podrían ser alojados en comisarías, previéndose como excepción la existencia de una orden judicial a tal efecto.

Así, el alojamiento en comisarías, tanto para varones como para mujeres menores de 18 años, es únicamente admisible por excepción; esto es, en caso que la medida fuese ordenada por autoridad judicial

competente, y que no se encontrara otro lugar más apropiado. A pesar de ello las comisarías de la Provincia de Buenos Aires alojan a un número elevado de niños y niñas en condiciones inhumanas.

No es un dato menor que esta práctica ilegal se realice con el aval judicial, violando toda normativa existente. Los proyectos de reforma legislativa para la atención de la niñez en la Provincia de Buenos Aires reafirman la ilegalidad de esta medida, responsabilizando a las autoridades administrativas y/o judiciales si un niño/joven se encuentra alojado en lugar inadecuado. Los tribunales no necesitan de un cambio legislativo para poner fin a esta práctica violatoria de los derechos fundamentales de los chicos, porque de hecho ya cuentan con un dispositivo legislativo lo suficientemente importante como para hacerlo.

La Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Buenos Aires ha tenido que expresarse, en reiteradas oportunidades respecto de los abusos cometidos por la agencia policial. Destacamos, entre ellas, la Acordada 2768/97, motivada por los graves hechos ocurridos en los años 1995/7, tales como la muerte de adolescentes en comisarías y maltratos denunciados por jóvenes en institutos de menores. Al respecto, dicha Acordada establecía en Art. 1º lo siguiente: *“Solicita al Poder Ejecutivo de la provincia que adopte los recaudos necesarios para hacer cesar el impropio alojamiento en dependencias policiales de los menores incurso en hechos que la ley califica como delitos, y que a tal fin se ordene al Consejo Provincial del Menor que disponga su derivación a los institutos que por ley les corresponde, proveyendo lo necesario para que dichos institutos reúnan los requisitos de habitabilidad y contención propios de su finalidad de tratamiento y rehabilitación...”*

En esta Acordada se puso de relieve la manifiesta violación de preceptos constitucionales, y de tratados internacionales que conforman la Doctrina de la Protección Integral, al permitir la situación de niños y adolescentes alojados en Comisarías en condiciones de agravamiento de la privación de libertad.

Las vías de ingreso a la comisaría

1. Niños Privados de libertad por estar involucrados en causas judiciales.

Generalmente se trata de procesos penales sin embargo, se ha llegado al grotesco de albergar situaciones asistenciales, reflejadas en una circular emitida por el Ministerio de Seguridad Bonaerense, en agosto de 2001, la cual fue enviada a las 18 jefaturas departamentales de la policía de dicha jurisdicción, con el fin de realizar operativos de detención de los chicos y jóvenes que se encontrasen, entre otras, *“desprotegidos en la vía pública y/o pidiendo limosna”*.

Es interesante comparar esta situación con el ámbito de la Capital Federal, en la cual se da una situación particular con las llamadas “contravenciones”. Estas no configuran un delito, y en el caso en que un menor de edad cometa una contravención jamás podrá ser llevado a una comisaría. La ley que rige en este distrito (Ley 114⁶⁶) estipula un circuito de protección de derechos que contempla la existencia de una guardia permanente de abogados y un ‘*Centro de atención transitoria*’ en el que los jóvenes pueden permanecer provisoriamente para evitar su ingreso directo a las comisarías. Sin embargo, en este mismo distrito, muchos casos de contravención y de pobreza, como la mendicidad en la calle, terminan con el alojamiento de los niños en comisarías y con la posterior intervención judicial.

2. Averiguación de antecedentes.

En los últimos diez años, tanto en el ámbito nacional, como en la Provincia de Buenos Aires, la averiguación de antecedentes, normativa que autoriza al personal policial a realizar detenciones con fines identificatorios sin orden del juez competente, sufrió un proceso de corrección. Decimos corrección porque en ninguno de los casos mencionados dicha facultad fue derogada pese a que en ambas jurisdicciones (en 1991 en la Capital Federal y en 1997 en la Provincia de Buenos Aires) la utilización del instituto había ocasionado casos de violencia policial conocidos públicamente y que adquirieron connotaciones políticas significativas, y a que el instituto aparecía ante la opinión pública como una herramienta altamente desprestigiada.

Sin embargo, la detención por averiguación de antecedentes, o su análoga, la *detención por averiguación de identidad*, a pesar de a su infinita contradicción con cualquier sistema judicial garantista, continúa vigente ⁶⁷. La

⁶⁶ Ley 114 Protección Integral de los Derechos de niños, niñas y adolescentes de la Ciudad de Buenos Aires

⁶⁷ El Artículo 9 de la Ley Orgánica de la Policía de la Provincia de Buenos Aires establece: “El **personal policial** esta facultado para limitar la libertad de las personas... cuando sea necesario conocer su identidad en circunstancias que razonablemente lo justifiquen y se niega a identificarse o no tiene la documentación que la acredita.”

división de poderes y funciones constitucionales se invierte con la instrumentación de esta herramienta y se despliega un dispositivo que da por tierra con cualquier garantía convirtiendo al policía en sujeto activo de la norma, quien será el encargado de determinar cuáles son las circunstancias razonables que justifiquen la segunda facultad que le otorga la norma: solicitar la documentación identificatoria fehaciente. A pesar de ello, no debe ser la policía como institución, la que cree los instrumentos con los que desarrolla su accionar, sino que es el Estado, a través de sus diferentes manifestaciones, el que dota a las fuerzas de seguridad de las herramientas necesarias para llevar adelante su tarea. Y así, en aquella dirección la policía sigue sumando facultades como la privación de libertad en caso de negativa a la identificación, o en el caso de que la documentación no acredite la identidad de la persona, trasladándola a la Comisaría y reteniéndola por un plazo indeterminado. Aparecen claramente dos requisitos que operan como las condiciones necesarias para que proceda la detención. El primero de tipo subjetivo: la determinación de circunstancias razonables que habiliten el requerimiento identificatorio, y el segundo de carácter objetivo: la negativa a tal requerimiento o la ausencia de lo requerido.⁶⁸ Si no existe delito y/o contravención, ni tentativa ni flagrancia, las circunstancias que razonablemente justifiquen la detención quedarían reducidas al mero estado de sospecha. La intervención policial queda entonces librada a la discrecionalidad del agente policial. Este “estado de sospecha” viola expresamente el principio de inocencia consagrado en el artículo 18° de la Constitución Nacional así como todos los pactos de Derechos Humanos consagrados en ella.

En el caso de los jóvenes habría que realizar algunas aclaraciones. Sabemos que resultan uno de los sectores más expuestos a este tipo de prácticas; son un blanco fundamental de la selectividad del sistema. Ocurre comúnmente que partir de causas en el orden de lo civil existan órdenes de aprehensión o de captura. En este línea, un niño puede verse demorado o privado de libertad por la policía por el hecho de haberse ido de su casa o de un establecimiento asistencial. Si bien la intervención judicial en estos casos se origina en la justicia civil termina rozando el ámbito penal y/o policial, dadas las facultades ilimitadas que poseen tanto las fuerzas policiales como el fuero civil de familia.

Algunas cifras alarmantes

La Superintendencia de Coordinación General del Ministerio de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires ha brindado la siguiente información para el año 2001 que da cuenta de la magnitud de la población alojada en comisarías, así como también de los niños/as internados en instituciones de encierro penales y asistenciales – cuyo desarrollo abordaremos en el apartado siguiente:

Cantidad de chicos institucionalizados hasta la fecha 31/07/01	8.255
Cantidad de chicos alojados en comisarías	100 por día (promedio)⁶⁹

Fuente: Ministerio de Seguridad de la Provincia de Buenos Aires.

Parte III. Niños/as y adolescentes privados de libertad en Institutos Penales y Asistenciales

La Situación

En este apartado analizaremos las terribles consecuencias que pueden generar tanto las leyes vigentes en nuestro país, que autorizan al Poder Judicial a actuar ignorando toda garantía procesal, como la incapacidad del Poder Ejecutivo para generar recursos públicos compatibles con los lineamientos básicos de derechos humanos.

A continuación analizaremos, en primer lugar, el circuito de institucionalización en la órbita de la Justicia Nacional, la cual pese a su denominación, tiene jurisdicción exclusivamente en el ámbito de la Ciudad de Buenos Aires. En segundo término, presentaremos datos sobre la institucionalización de niños/as y adolescentes, introduciendo también información sobre la Provincia de Buenos Aires.

⁶⁸ La primera condición la calificamos como subjetiva, en cuanto expresión vaga (circunstancias razonables), que será definida por el agente policial, en el momento mismo de la detención. Calificación que no admitirá prueba en contrario o confutación judicial. El segundo requisito que la norma exige para que proceda la detención, es de tipo objetivo, es decir comprobable, en tanto situación fáctica precisa, que consiste en el hecho de que la persona que fue señalada por el agente policial, no pueda acreditar su identidad o se niegue a hacerlo.

⁶⁹ Es preciso tener en cuenta que esta cifra está subestimada ya que la gran cantidad de ingresos de los chicos a las comisarías no son registrados. Siguiendo esta línea, la cifra podría, al menos, llegar a triplicarse.

Una misma realidad con distintos nombres

Es necesario diferenciar la existencia de dos tipos de institutos de internación: Institutos Penales e Institutos Asistenciales. A estos últimos ingresan niños que han sido víctimas de delitos, malos tratos o cuyas familias atraviesan las terribles consecuencias de la pobreza. El ingreso tiene lugar mediante orden competente judicial⁷⁰, aunque en muchos casos se realizan ingresos por orden de la autoridad administrativa (Consejo Nacional /Consejo Provincial del Menor) sin mediar el consentimiento del grupo familiar y, mucho menos, del niño/a.

El caso de los Institutos penales es el ejemplo más paradigmático en cuanto a la violación de garantías constitucionales. El Decreto Ley 22.278, aprobado y sancionado durante la última dictadura de nuestro país, autoriza al juez, frente a la mera imputación, a “*disponer provisoriamente del menor, proceder a la comprobación del delito y tomar conocimiento directo del menor, sus padres, tutor o guardador, ordenar informes y peritaciones conducentes al estudio de la personalidad, de las condiciones familiares y ambientales*” (Art. 1 Decreto 22.278). El mismo artículo contempla que en caso de “*ser necesario pondrá al menor en un lugar adecuado para su mejor estudio durante el tiempo indispensable*”. De aquí surgen claramente facultades arbitrarias e inconstitucionales, ya que el Juez puede ordenar la privación de la libertad por tiempo indeterminado sin un hecho ilícito comprobado en el marco de un debido proceso y defensa en juicio. Asimismo, la misma ley autoriza al Juez a disponer definitivamente del niño/a o adolescente si considera que se halla “abandonado, falta de asistencia, peligro moral o material o si presenta problemas de conducta”, características que son atribuidas en la práctica a los niños/as y adolescentes en situación de pobreza.

Paradójicamente, en caso de que el juez estime dictar una pena, se exige como requisito que el joven haya sido sometido a un año de “tratamiento tutelar”. Es decir que el año en que se encontraba privado de libertad se computa como “tratamiento”, a fin de poder hacer efectiva la pena posterior. La pena, como sanción, queda, una vez más, sujeta a la discrecionalidad de la autoridad judicial. La misma norma, en su artículo 4to., estipula que, de acuerdo con “los antecedentes del menor el resultado de tratamiento y la impresión directa recogida por el juez hicieran necesario aplicarle una sanción así lo resolverá”.

Institutos Penales y Asistenciales

A principios de siglo, la “Sociedad de Beneficencia” era la encargada del universo de la infancia. Su nombre habla por sí solo de sus características, ya que ésta se ocupaban de los niños pobres⁷¹ a partir de un enfoque asistencial basado en la caridad hacia los necesitados.

Desde sus comienzos la Sociedad de Beneficencia se encargó de administrar los institutos en los cuales eran asistidos los niños/as y adolescentes bajo su órbita. Varios de los macro institutos actualmente vigentes se asentaron desde los orígenes de la Sociedad de Beneficencia en grandes edificios donados o legados al Estado Nacional por familias pudientes, bajo la condición de que los mismos fueran utilizados para albergar niños⁷². En ese entonces, y aún hoy esto sigue vigente, la principal medida de abordaje de niños y niñas “en situación de riesgo social” consistía en su internación.

Los institutos asistenciales y penales son grandes instituciones con la capacidad de albergar, algunos de ellos, hasta 85 niños/as. La cifra da cuenta de las condiciones de vida que dichos institutos ofrecen a los niños en ellos alojados, los cuales distan de ser un espacio convivencial, cálido, en los cuales los niños puedan desarrollarse, y en los que los equipos encargados de su atención puedan trabar relaciones personalizadas con cada niño. En este sentido, vale aclarar que, frente a la crisis presupuestaria que atraviesa nuestro país, estos institutos no están dotados de los recursos financieros necesarios para mantener condiciones mínimas de habitabilidad, ni de ofrecer a los niños/as los servicios necesarios para su desenvolvimiento pleno.

⁷⁰ En el ámbito de la Capital Federal pueden hacerlo los Juzgados nacionales con competencia exclusiva en familia, los juzgados de menores e inclusive los Juzgados Federales. En el ámbito de la Provincia de Bs. As. deben ordenarlos los Tribunales de Menores.

⁷¹ Es interesante analizar aquí como, el mundo de la infancia se quebranta y se crea lo que semánticamente se conoce como “menores” este último grupo no integra a todos los niños menores de edad sino a aquel grupo de niños, en situaciones de vulnerabilidad por su situación socioeconómica. Será este grupo y su entorno familiar donde el Estado despliegue sus dispositivos de intervención, ya sea a través de la justicia u otras instancias de control.

⁷² Aunque suene ridículo, hoy en día las condiciones de donación de estos establecimientos se convierten en un impedimento legal y burocrático para que el Estado pueda contar con espacios convivenciales más cálidos y pequeños ya que no se pueden vender ni ceder y le implican al gobierno un gasto inmenso en mantenimiento edilicio.

El “tratamiento” revictimizador

La mayoría de los institutos cuenta con un “equipo técnico” que evalúa el perfil psicológico y social de los niños allí alojados. Muchas veces los informes elaborados por estos equipos determinan la libertad o no de un niño. Tal como lo explicamos anteriormente, en este tipo de decisiones adquiere un peso predominante el “perfil psicológico y ambiental del joven”. Para el caso de quienes se encuentran alojados por causas penales, se ve claramente la persistencia de peligrosos vestigios de un “derecho penal de autor” ya que la personalidad y las características del niño se priorizan a la hora de disponer su encierro.

Por otra parte, “el régimen de vida”, pautado por las autoridades administrativas de los institutos, resulta en que los niños/as pasen una mayor cantidad de tiempo con el personal del cuerpo de seguridad o con las celadoras que con los profesionales, y mucho menos aún con sus familiares o vínculos más cercanos. Asimismo, el rol del profesional permanece primordialmente ligado al “tratamiento”, ya que el espacio de encuentro con el niño se realiza a partir de entrevistas individuales llevadas a cabo en el “gabinete profesional”. Si bien es cierto que es necesario y hasta imprescindible contar con recursos humanos profesionales y altamente capacitados, su función no debe, ni puede, estar enmarcada en el “tratamiento” de los niños en el ámbito de encierro. La mayoría de los informes elaborados por los equipos técnicos se funda en el comportamiento y conducta del niño/a dentro del instituto, anulando de este modo su historia previa al encierro y la responsabilidad de la comunidad respecto del mismo. En este sentido, en contraposición con el modelo de la protección integral pautado en la CDN, en la prácticas vigentes se despliega claramente el modelo de la “situación irregular” que deposita en el niño la situación a ser corregida.

Respecto del acceso a la educación formal de los niños/as internados en los institutos penales, y algunos de los institutos asistenciales, la práctica educativa se desarrolla dentro de los mismos institutos. Es evidente que la educación como tal, y más aún la de los niños/as, no puede desarrollarse libremente en un ámbito de encierro.

Es preciso resaltar, por último, la victimización cotidiana a la que se ven expuestos los niños/as. Tanto ellos como sus familiares sufren vejaciones permanentes tanto corporales como emocionales. A modo de ejemplo: los familiares son requisados cada vez que realizan la visita semanal al igual que los niños cuando se retira la visita. En efecto, el mantenimiento de las condiciones de seguridad resulta en una vulneración de derechos de los niños/as. Otro ejemplo claro de vulneración de la intimidad de los niños/as es la violación de la correspondencia escrita que reciben; la misma es previamente revisada por el personal de seguridad por cuestiones de “seguridad interna”. Otro punto importante a ser mencionado, es que la mayoría de los institutos están situados en zonas muy alejadas de la residencia de los niños. La mayoría de las familias viven en situación de pobreza extrema y el tener que costear los pasajes para las visitas se torna en un obstáculo muy grave, más aún si se tiene en cuenta que la ausencia de visitas será interpretada por la autoridad judicial como un “desinterés” cuando en términos generales está vinculada, otra vez, con la falta de recursos y de acceso a derechos básicos.

Cifras de institucionalización penal y asistencial

En los últimos años el número de niños/as institucionalizados por causas asistenciales se ha reducido en el ámbito del Consejo Nacional de la Niñez, Adolescencia y Familia (CONAF). Sin embargo, el número de niños/as institucionalizados por causas penales ha crecido. Según la información aportada por el CONAF, el promedio mensual de niños y adolescentes en el circuito penal bajo modalidades de institucionalización alcanza para el año 1999 a 622 personas. En el año 2001, el promedio mensual de niños y adolescentes internados llega a 711, verificándose un marcado incremento respecto de los años anteriores⁷³.

Respecto de la Provincia de Buenos Aires, las siguientes cifras dan cuenta de la magnitud de la violación a la libertad ambulatoria de niñas, niños y adolescentes en dicha provincia para el año 2000 y 2001. La información presentada a continuación fue obtenida a partir de tres fuentes gubernamentales: 1. Consejo Provincial del Menor, 2. Departamento de Estadísticas de la Suprema Corte de la Provincia de Buenos Aires, 3. Ministerio de Seguridad y Justicia de la Provincia de Buenos Aires:

⁷³ Información provista por CONAF, documento interno, noviembre de 2001.

Tribunales de Menores. Año 2000.

Menores internados con causas asistenciales al 31 de diciembre de 2000.

Departamento Judicial	Varones	Mujeres	Total
La Plata	183	182	365
Mercedes	237	233	470
San Nicolás	137	131	268
Dolores	179	191	370
Azul	110	190	300
Bahía Blanca	369	483	852
Mar del Plata	263	286	549
Junín	109	108	217
San Isidro	277	299	576
San Martín	124	107	234
Trenque Lauquen	344	414	758
Morón	760	601	1361
Lomas de Zamora	358	209	567
Necochea	22	11	33
Pergamino	103	83	186
Quilmes	344	287	631
Zarate-Campana	94	100	194
La Matanza	294	286	580
Tandil	34	26	60
Tres Arroyos	20	10	30
Total	4364	4237	8601

Departamento de Estadísticas de la Suprema Corte de la Provincia de Buenos Aires

Menores internados con causas penales.- Al 31 de diciembre de 2000.

Departamento Judicial	Unidad Carcelaria		Institutos		Comisarias		Total
	Varones	Mujeres	Varones	Mujeres	Varones	Mujeres	
La Plata	-	1	66	4	-	-	71
Mercedes	2	-	75	1	6	-	84
San Nicolás	-	-	28	-	-	-	28
Dolores	-	-	28	-	-	-	28
Azul	2	-	19	1	-	-	22
Bahía Blanca	-	6	25	-	-	-	31
Mar del Plata	-	-	61	4	1	-	66
Junín	1	-	37	-	1	-	39
San Isidro	8	-	146	2	-	-	156
San Martín	1	-	161	6	1	-	169
Trenque Lauquen	-	-	61	3	-	-	64
Moron	27	-	501	10	20	-	558
Lomas de Zamora	-	-	183	7	17	1	208
Necochea	-	-	8	-	-	-	8
Pergamino	-	-	15	-	-	-	15
Quilmes	3	-	64	1	-	-	68
Zarate-Campana	1	-	18	1	2	-	22
La Matanza	13	-	142	1	8	-	164
Tandil	-	-	15	-	-	-	15
Tres Arroyos	-	-	6	-	-	-	6
Total	58	7	1659	41	56	1	1822

Departamento de estadísticas de la Suprema Corte de la Provincia de Buenos Aires

La información detallada previamente corresponde al año 2000 y fue brindada por el Departamento de Estadísticas de la Suprema Corte de la Provincia de Buenos Aires.

El Consejo Provincial del Menor cuenta con las siguientes cifras para octubre del año 2001 que muestran el detalle de los lugares donde se encuentran institucionalizados los niños, niñas y adolescentes.

ASISTENCIAL	PENAL
CADCA: 85	Registro: 100
Municipalizados: 577	Municipalizados: 3
Nación (SIM): 15	SIM: 137
Oficial: 846	Oficial: 611
Clínicas psiquiátricas :429 (contabilizados asistenciales y penales)	
Comunidades: 1007 (contabilizados asistenciales y penales)	
ONG: 4081	ONG: 2
Salud: 202	
Total: 7242	Total: 853

Consejo Provincial del Menor

Recomendaciones y desafíos futuros

- Priorizar toda propuesta que permita al niño/a y adolescente desenvolverse en medio abierto, fortalecer su entorno comunitario y familiar. Es indudable entonces el rol de las políticas públicas ya que debe contemplarse la realidad de las víctimas de este sistema: la infancia pobre. Así, por mas esfuerzo individual que demuestren los y las jóvenes, si no se los acompaña en un proyecto de vida, volverán a ser presa fácil de este dispositivo de violencia. Cuando hablamos de proyecto de vida debe contemplarse esencial y prioritariamente el ámbito educativo y el laboral.
- Limitar el recurso a la internación a la ultima alternativa posible, ya que la prioridad debe consistir en el abordaje del niño/a y joven en su medio familiar. Para dar inicio a todo tipo de cambios respecto de los niños, niñas o jóvenes institucionalizados, el concepto de "hogar" abierto debe reemplazar al de "instituto". Focalizar la solución de los problemas desde el concepto de hogar es también, y simultáneamente, comenzar a pensar en los problemas de la familia del niño/a y en su abordaje integral, aspecto que no debe perderse de vista.