



# La situación de la primera infancia en la Argentina

A dos décadas de la ratificación de la Convención sobre los Derechos del Niño



# La situación de la primera infancia en la Argentina

A dos décadas de la ratificación de la Convención sobre los Derechos del Niño



**Coordinación de la investigación**

Néstor López, SITEAL-SIPI (IPE/UNESCO Bs. As., OEI).  
Javier Rodríguez y Mariana Tomassino, Fundación Arcor.

**Estudio elaborado por**

Silvina Corbetta y Vanesa D'Alessandre

**Asesoramiento**

Irene Konterllnik

**Asistencia técnica**

Carolina Duer y Florencia Urosevich

**Coordinación editorial**

Área de Comunicación de Fundación Arcor

**Edición**

Andrea Schulte-Brockhoffe y Julia Tortoriello

**Diseño**

ZkySky

La situación de la primera infancia en la Argentina: a dos décadas de la ratificación de la Convención sobre los Derechos del Niño / Néstor López ... [et ál.]; con colaboración de Irene Konterllnik; Carolina Duer; Florencia Urosevich. - 1a ed. - Córdoba: Fundación Arcor, 2012. E-Book.

ISBN 978-987-25436-4-8

1. Derechos del Niño. 2. Demografía.

I. López, Néstor II. Irene Konterllnik, colab.

III. Duer, Carolina, colab. IV. Urosevich, Florencia, colab.

CDD 323

La reproducción y/o divulgación total o parcial de textos, fragmentos, reseñas o imágenes está permitida con la condición de citar expresamente la fuente.

Publicación de distribución gratuita.

Queda hecho el depósito que dispone la Ley 11.723.

## Agradecimientos

Colaboraron en la realización de este informe las siguientes personas e instituciones:

**Maria Luisa Ageitos**, ex presidenta de la Sociedad Argentina de Pediatría.

**Eduardo Bustelo**, ex director de la oficina de UNICEF en la Argentina.

**Silvia Chavanneau**, jueza de familia de San Isidro, Provincia de Buenos Aires.

**Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales (CNCPS):**

Ministerios Nacionales de Desarrollo Social, Educación, Trabajo, Empleo y Seguridad Social, Justicia y Derechos Humanos.

**Bettina Cotta**, directora de la Asociación Civil El Arca.

**Cristina Fraccia**, coordinadora Casa de Fortalecimiento Familiar y Comunitario.

**Liliana Gamarra**, coordinadora técnica del programa “Primeros Años”.

**Emilio García Méndez**, presidente de Fundación Sur-Argentina.

**Irene Konterllnik**, especialista en políticas de infancia y adolescencia.

**Ana Malajovich**, profesora titular de la cátedra de Didáctica del nivel pre-primario en la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires.

**Bettina Perona**, presidenta de la Asociación Civil El Arca.

**Lea Waldman**, consultora en desarrollo de la primera infancia.

**Prólogo**  
**Pág. 6**

**Introducción**  
**Pág. 8**

**Capítulo 1**  
El lugar de la  
Convención sobre  
los Derechos  
del Niño. Itinerarios  
de la relación entre  
Estado e infancia  
en la Argentina  
**Pág. 11**

La relación  
Estado-niñez  
antes de la CDN.  
El contexto  
normativo en el  
que se desarrolla  
el modelo  
de intervención  
tutelar del Estado  
**Pág. 16**

La relación  
Estado-niñez  
después de la CDN.  
El contexto normativo  
en el que se  
desarrolla el modelo  
de intervención  
de protección integral  
del Estado  
**Pág. 18**

**Capítulo 2**  
El niño como  
sujeto de Derecho  
**Pág. 25**

Los últimos 20 años  
de la Argentina:  
hacia la  
recuperación de un  
modelo de desarrollo  
inclusivo  
**Pág. 26**

La primera  
infancia desde  
una perspectiva  
demográfica  
**Pág. 29**

El derecho  
a la salud  
y a una vida  
saludable  
**Pág. 31**

Primera infancia  
y condiciones  
de vida  
**Pág. 39**

Las familias en las  
que viven los niños  
de 0 a 8 años  
**Pág. 40**

La situación  
educativa de la  
primera infancia  
**Pág. 47**

Niños que requieren  
protección especial  
**Pág. 52**

**Capítulo 3**  
El Estado  
como garante  
de los derechos  
de la primera  
infancia  
**Pág. 56**

El Estado nacional  
y la primera infancia  
como titular  
de derechos  
**Pág. 57**

Normativas  
nacionales, planes  
y programas creados  
por ley o decreto  
**Pág. 59**

Planes y programas nacionales dirigidos a la primera infancia

**Pág. 70**

La construcción de una nueva institucionalidad para otro modelo de intervención estatal

**Pág. 76**

El rol de las OSC y la participación comunitaria en la Ley N° 26.061 de Protección Integral

**Pág. 81**

Los Estados provinciales y la primera infancia como titular de derechos

**Pág. 84**

La primera infancia en las jurisdicciones que ya cuentan con un modelo normativo de protección integral

**Pág. 86**

Recorrido por normativas, programas y planes provinciales que contemplan a la primera infancia

**Pág. 89**

Otras iniciativas a nivel provincial y municipal destinadas a la infancia

**Pág. 95**

#### **Capítulo 4**

Principales hallazgos: aportes para la construcción de una agenda que promueva el cumplimiento de los derechos de la primera infancia

**Pág. 97**

#### **Anexo estadístico**

**Pág. 105**

Demografía

**Pág. 106**

Salud

**Pág. 109**

Familia

**Pág. 115**

Educación

**Pág. 119**

**Bibliografía**

**Pág. 133**

**Sitios web consultados**

**Pág. 136**

**Normas consultadas**

**Pág. 137**



## Prólogo

### Políticas para la infancia: el camino para concretar los derechos de los niños

En el marco de las acciones conmemorativas del 20° aniversario de Fundación Arcor, y tomando como punto de partida que el pleno ejercicio de los derechos de las niñas y los niños requiere poner a la niñez como responsabilidad de todos y como prioridad política, hemos promovido el desarrollo del informe que aquí presentamos. El mismo intenta dar cuenta de algunos aspectos de la situación de la primera infancia y, con ese fin, reconstruye los principales hechos ocurridos en la Argentina desde la sanción de la Convención sobre los Derechos del Niño, en 1989, hasta la actualidad.

Si partimos del supuesto de que la información que tenemos refleja las prioridades que asumimos, podemos afirmar que estudios como el presente y la promoción de discusiones sobre los derechos de los niños buscan contribuir a instalar a la infancia en un lugar central, y así generar mejores políticas para la niñez.

En el 2006, la psicoanalista Silvia Bleichmar decía en nuestra revista: “...la política es la posibilidad de creación de algo diferente...”. En este sentido, entre las políticas que han delineado un contexto más favorable y justo para la infancia, hay que mencionar a la **Convención sobre los Derechos del Niño** (para muchos, la de mayor relevancia), a la sanción de la **Ley de Protección Integral de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes en la Argentina** (2005), y a la **Asignación Universal por Hijo**, el programa de transferencia directa de recursos para la protección de la niñez.

Este informe traza el panorama de las políticas para la infancia y explica cómo se está avanzando en la construcción de un paradigma diferente: el pasaje del modelo tutelar al de protección integral de derechos; de la Educación Inicial para pocos, a la educación para todos; de una lógica de trabajo parcial y sectorial, a un sistema integral y transversal. Asimismo, pone de manifiesto la distancia entre el piso de derechos planteados por la Convención sobre los Derechos del Niño y el grado en que esos derechos se han ido concretando. Si bien esa distancia se ha reducido, la brecha sigue siendo importante, lo que indica que las desigualdades sociales persisten y que todavía hay mucho por hacer.

Los temas que aborda la investigación se incorporan a la agenda de discusión sobre la infancia y plantean debates que, sin lugar a dudas, merecen ser profundizados. Desde las posibilidades que el “bono demográfico” representa para nuestro país, hasta el impacto de la Ley N° 26.206 de Educación Nacional, que impulsó el aumento de la matrícula y la cobertura educativa del nivel inicial. Este trabajo también describe el entorno en el que los niños crecen y señala las transformaciones que atraviesan las familias. A su vez, realiza una reconstrucción histórica del proceso de adecuación normativa e institucional desarrollado en la Argentina a partir de la sanción, en 1989, de la Convención sobre los Derechos del Niño: la adhesión de nuestro país en 1990, la incorporación en la Constitución Nacional de 1994, la aprobación de la Ley N° 26.061 de Protección Integral de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, la Asignación Universal por Hijo y el programa “Primeros Años”.



Instalar a la primera infancia como prioridad implica habilitar en torno a ella espacios de oportunidades. La oportunidad de aprender a hablar, a caminar, a demandar, a dormir, a amar, a pensar, a jugar, a dibujar, a correr, a contar, a leer, a escribir... Hablamos de oportunidades educativas para aprender, y no de aprender o crecer a secas. Lo hacemos para poner de relieve el rol de los adultos que, de manera intencional y no por meras contingencias, promueven estos procesos. Por esta razón, sostenemos que el ejercicio de los derechos de los niños es una obligación del Estado y una responsabilidad de todos.

Este trabajo fue realizado conjuntamente con el equipo del Sistema de Información de Primera Infancia del SITEAL (IPE/UNESCO y OEI)\*, al que agradecemos por su labor. También queremos reconocer la colaboración de todos los referentes en temas de niñez que fueron entrevistados durante la producción de este informe. Gracias a ellos, esta investigación suma su aporte y refuerza nuestro compromiso con los más chicos para construir un país más grande.

FUNDACION ARCOR

---

\* SITEAL es el Sistema de Información de Tendencias Educativas en América Latina que desarrollan en forma conjunta el Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación de la UNESCO (IPE/UNESCO, Sede Regional Buenos Aires) y la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI).



La Convención sobre los Derechos del Niño, aprobada por las Naciones Unidas el 20 de noviembre de 1989, constituye un paso decisivo en el reconocimiento de los derechos humanos de la infancia y la adolescencia. En la actualidad, cuenta con la ratificación de más de 190 países, y de este modo, se instaura como el tratado de derechos humanos con mayor adhesión de la historia. Fue suscripta por la Argentina en septiembre de 1990, mediante la Ley N° 23.849, y adquirió rango constitucional en el año 1994 en virtud del artículo 75, inciso 22, de la Constitución Nacional.

Entre sus antecedentes directos, se encuentra la Declaración de Ginebra, elaborada en 1923 por la organización *Save the children International Union*, en la que se establecieron cinco puntos básicos de referencia para los derechos de los niños. Fue aprobada —con ligeras modificaciones— en 1948 por la Asamblea General de las Naciones Unidas. En 1959, inspiró a otra declaración, en la que se incluyeron los principios básicos de protección y bienestar de las niñas, los niños y los adolescentes. Sobre la base de estos esfuerzos iniciales, comenzó a tomar forma el proyecto de redactar una Convención Internacional sobre los Derechos del Niño. Es así que, en 1978, el Gobierno de Polonia presentó a las Naciones Unidas el primer bosquejo de la Convención, abriendo un debate hacia el consenso en torno a una versión definitiva que se extendió a lo largo de la década del ochenta.

**“Hay una historia épica de la Convención y una historia un poco menos estetizada. Tuvo muchas dificultades para salir (...) Nació en el clima de la Guerra Fría, en el que, obviamente, había una polaridad fuertemente instalada. Los países de la ex Unión Soviética planteaban los derechos sociales, mientras que la delegación estadounidense y la inglesa se enfocaron en los derechos civiles y los derechos individuales. Por eso, la Convención quedó mucho más fuerte del lado de estos últimos, con un rol preponderante otorgado a la familia”.** EDUARDO BUSTELO

La aprobación de la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN) constituye un hito en la lucha por el bienestar de los niños, las niñas y los adolescentes, en tanto sienta las bases mínimas para el establecimiento de una ciudadanía plena, lo cual, en rigor, constituye una nueva relación jurídica entre el Estado y la sociedad, con la infancia y la adolescencia. Es un primer paso hacia la instauración de las niñas, los niños y los adolescentes como sujetos plenos de derecho a la par de los adultos, y una propuesta potente que recupera y refuerza los avances realizados en otras disciplinas comprometidas con el bienestar de la niñez y la adolescencia para abandonar definitivamente el concepto que posiciona a los niños y adolescentes como objetos pasivos de intervención por parte de la familia, el Estado y la comunidad.

Pasadas ya más de dos décadas de aquel hecho histórico, los logros alcanzados han sido significativos, aunque resultan insuficientes a la luz del persisten-



te incumplimiento de derechos fundamentales de una gran cantidad de niños, niñas y adolescentes a lo largo del territorio argentino. El propósito de este trabajo es describir la situación de la primera infancia a través de un recorrido por algunos nodos clave de la relación del Estado y la sociedad, con los titulares de derecho de la Convención: los niños.

Las concepciones y los enfoques respecto a la primera infancia varían según la disciplina desde la cual se la aborde. En este documento, se utilizará la definición adoptada por UNICEF y el Comité de los Derechos del Niño que entiende a la primera infancia como el período que va “desde el nacimiento, el primer año de vida, el período preescolar hasta la transición hacia el período escolar”. En términos operacionales, abarca el tramo que comienza en el inicio del ciclo vital hasta los 8 años de edad (Comité de los Derechos del Niño, 2006, UNICEF en línea).

Esta investigación está organizada en tres capítulos. El primero repasa los principales hechos que han ido moldeando la relación entre el Estado y la infancia en la historia reciente de la Argentina. El segundo capítulo se centra en uno de los dos polos de esa relación, dando cuenta de la situación de los niños de hasta 8 años de edad y sus familias. El tercer capítulo, en tanto, pone la mirada en el otro polo, el Estado; enumerando los principales hechos normativos y las políticas que expresan la voluntad de adecuar sus prácticas a los lineamientos de la CDN. Al final, se incluyen notas para esbozar una agenda de acciones que permitirían profundizar en el camino hacia una sociedad que garantice el ejercicio pleno de los derechos por parte de la primera infancia.

Respecto a la metodología general aplicada para la producción de este estudio, es necesario destacar que se articularon estrategias cuali-cuantitativas apoyadas en las fuentes clásicas de información utilizadas para cada caso y las técnicas correspondientes para su procesamiento: revisión bibliográfica, entrevistas a actores clave, sistematización y análisis de las principales políticas públicas, normas, planes y programas nacionales y provinciales, y procesamiento y compilación de información estadística. El objetivo de este trabajo metodológico es ofrecer herramientas que permitan identificar la situación actual de la relación del Estado y la sociedad con la niñez, rastrear sus hitos, caracterizar su transformación en el transcurso de los últimos 20 años y, muy especialmente, construir una agenda de acciones orientada a redoblar el compromiso del conjunto de la sociedad con la primera infancia.

Cada capítulo fue producido de acuerdo a la preponderancia de una de las estrategias metodológicas y, por ende, con sus correspondientes fuentes de información y sus respectivas técnicas de procesamiento. En el capítulo 1, se trabajó con fuentes primarias y secundarias de información. En lo que respecta a las fuentes secundarias, se revisó y analizó, fundamentalmente, la literatura producida en torno a la primera infancia y a la CDN, así como las leyes que rigieron el modelo de intervención del Estado pre y pos-CDN. Entre la legislación previa a la Convención, se puso el foco en la Ley N° 1.420/1884 de Educación Común. Por otra parte, se realizaron 10 entrevistas a distintos especialistas. Para ello, se diseñaron guiones de entrevistas semiestructuradas en torno a los ejes de la investigación y se adaptaron los ya mencionados instrumentos metodológicos de acuerdo al rol del profesional consultado. La selección de los entrevistados se efectuó según cumplieran con el siguiente perfil: referentes de organismos internacionales en el momento en que la Argentina adhirió a la CDN, funcionarios públicos a cargo de programas dirigidos a la primera infan-

cia, miembros de Organizaciones de la Sociedad Civil involucrados con el universo de este estudio, y especialistas involucrados en el área de Justicia.

En el capítulo 2, se trabajó fundamentalmente con datos estadísticos, no obstante, se incorporaron también los aportes de las entrevistas. El capítulo 3 se desarrolló a partir de la recopilación y el análisis de leyes nacionales y provinciales, y de planes, programas, proyectos e iniciativas en general, que involucran directa o indirectamente a la primera infancia. También se recurrió a las entrevistas realizadas. Para el caso de las políticas públicas, se revisó la bibliografía producida sobre la materia y se consultaron los sitios web de los ministerios y los Gobiernos provinciales. Finalmente, el cierre del trabajo se apoyó fuertemente en las propuestas de los propios especialistas, a partir de las cuales, se sistematizó una batería sintética de recomendaciones. Por otro lado, se desarrollaron elaboraciones concluyentes en torno a la información abordada en la investigación.

**1**

**El lugar de la Convención  
sobre los Derechos del Niño.  
Itinerarios de la relación  
entre Estado e infancia  
en la Argentina**



**Bruno Levy, 6 años.**



La Convención sobre los Derechos del Niño realiza un gran aporte al declarar a las niñas, los niños y los adolescentes como sujetos de derecho, y al comprometer a los Estados a asumir el rol de garantes de esos derechos, proponiendo así un cambio fundamental en el modo en que se hace efectiva la relación entre Estado e infancia. A partir de que un país se apropia del texto de la CDN, se ve obligado, por un lado, a iniciar una revisión general de sus normas internas, de sus prácticas y de sus instituciones, con el fin de responder a su nuevo rol y, por otro lado, se somete a la vigilancia del Comité de los Derechos del Niño de las Naciones Unidas<sup>1</sup>, el órgano de expertos independientes que supervisa la aplicación de la CDN en los Estados parte. La Argentina, como el resto de los Estados parte, tiene la obligación de presentar informes periódicos<sup>2</sup> (art. 44) sobre el modo en que los niños ejercen sus derechos en todo el territorio. El Comité, por su parte, revisa cada informe y expresa sus preocupaciones y recomendaciones en forma de “observaciones finales”, lo cual hace que los países, en la medida que se comprometen con la niñez, evolucionen en sus normativas y en la aplicación de las mismas.

En la Argentina, resulta indiscutible el rol que la CDN ha jugado desde el momento en que el país adhirió a la Convención, hace poco más de 20 años. Prueba de ello es que son casi excepcionales los casos de políticas públicas actuales orientadas a la primera infancia (y a la infancia en general) que no la mencionen en sus fundamentos y objetivos. Según Ana Malajovich, entrevistada para esta investigación, son innegables los progresos que ha implicado la adopción de la Convención en el discurso de los diferentes actores que operan en el campo de la primera infancia, como así también los avances en relación a las prácticas orientadas a niñas y niños en sus primeros años de vida. Sin embargo, aclara Malajovich, esto no significa que los progresos sean “los suficientes en relación a satisfacer efectivamente” los derechos de niñas y niños de forma integral.

“La CDN venía a modificar las prácticas de todas las instituciones que trabajaban con la infancia, poniendo a los chicos como sujetos de derecho (...) antes, los niños, sobre todo los más chiquitos, eran menos tenidos en cuenta como sujetos y más como objetos de cuidado”.

BETTINA COTTA Y BETINA PERONA

Ese punto de inflexión en que se constituye la CDN es resultado de un largo proceso social que involucró a actores diversos y luchas varias. Un ejemplo es la demanda en torno al derecho a la identidad realizada por las Abuelas de Plaza de Mayo para formalizar la búsqueda de los hijos de desaparecidos, y restituirles la identidad robada. Irene Konterllnik, otra de las especialistas consultadas, sostiene al respecto que “la CDN es un punto de llegada, de alguna manera, de muchas cosas; así como es un punto de partida en la medida de que es un ins-

1 El Comité integra el Grupo de los Órganos de Vigilancia de los Tratados. Este es el Grupo de Comités para vigilar la aplicación de los principales tratados internacionales en materia de Derechos Humanos aprobados por la Asamblea General de las Naciones Unidas. El Comité tiene como mandato vigilar y monitorear las medidas adoptadas para poner en práctica las provisiones y los principios de la Convención, y examinar los progresos realizados en el cumplimiento de las obligaciones contraídas por los Estados parte (extraído del material elaborado en el marco del proyecto “Hacia la Sistematización de los Reportes ante el Comité de los Derechos del Niño”, IIN-Save the Children, Suecia).

2 Inicialmente, los Estados deben presentar un informe dos años después de su adhesión a la Convención y luego cada cinco años. A la fecha, la Argentina ha presentado tres informes: el primero, en 1994; el segundo, en 1999 y el tercero, en el 2008.



trumento, una herramienta”. Por su parte, Silvia Stuchlik (2005) señala que la CDN se concibe a sí misma como un piso y plantea la necesidad de realizar acciones concretas en los ámbitos administrativos, legislativos y judiciales.

Ya sea como piso, punto de llegada o de partida, la CDN es un hito, resultado de múltiples factores. No puede ser vista de forma ahistórica, ni ajena al involucramiento de actores de la sociedad civil y de un Estado que, según la coyuntura política y la ideología del gobierno a cargo, hace (o no) los esfuerzos necesarios para garantizar el bienestar de la población y posibilita (o no) la articulación con otros actores sociales. En esta misma dirección, Eduardo Bustelo, quien fuera director de la oficina de UNICEF en la Argentina cuando se instaló el debate sobre la CDN, sostiene que la Convención fue resultado de varias cosas, y que incluso pudo haber una cierta incompreensión de lo que cabalmente significaba la adhesión de la Argentina a la misma. Es decir, adherir a la CDN implicaba mayores compromisos con la infancia y, por ende, mayores esfuerzos del Estado argentino para adecuar sus normativas, sus instituciones y sus prácticas para cumplir con las obligaciones adquiridas y rendir cuentas ante el Comité de los Derechos del Niño de las Naciones Unidas.

Desde su testimonio, Bustelo suma el relato sinuoso de marchas y contramarchas para que el proyecto de adhesión se convirtiera finalmente en ley en 1990. El escenario es descrito por el entrevistado como “un difícil contexto de construcción de consensos” donde se debía contar con apoyos de actores que eran claves para que el proyecto se aprobara, por ejemplo, la participación de la Iglesia y el respaldo de dirigentes políticos del oficialismo, tanto en el Poder Ejecutivo como en el Legislativo. Estos apoyos no se lograron sino hasta casi el final del proceso. Por último, la presencia de los sectores mencionados facilitó la aprobación.

Sin embargo, no fue este el primer acontecimiento que involucró a varios actores en ásperos y prolongados debates en torno al rol del Estado y su relación con la niñez. En los orígenes del Estado argentino, la Ley N° 1.420 de Educación Común, promulgada en 1884, ocupó gran parte de la escena política de aquellos años<sup>3</sup>, convirtiendo a la “cuestión”<sup>4</sup> educativa en la primera etapa de la universalización de los derechos de los niños. Si bien esta ley no construye sus fundamentos sobre la base de los “derechos de la niñez”, se puede afirmar que la relación Estado-infancia (y familia) ya estaba contemplada, desde el momento en que esa norma se proponía como objetivo la organización del Sistema de Enseñanza Pública Nacional.

---

3 Los debates se dieron fundamentalmente entre dos sectores de la oligarquía argentina: los liberales anticlericales y los conservadores católicos. Domingo Faustino Sarmiento, funcionario del primer gobierno de Julio A. Roca (1880-1886), ocupaba por ese entonces el cargo de Superintendente General de Escuelas del Consejo Nacional de Educación; y desde allí, logró la sanción de la Ley N° 1.420, que establecía la enseñanza primaria, gratuita, obligatoria, gradual y laica. Según Gregorio Weinberg (1984), la discusión previa a la ley ocupó cientos y cientos de páginas en los tomos de los Diarios de Sesiones de ambas Cámaras del Congreso Nacional. Cita también el mencionado autor una amplia participación de la prensa en una discusión “que apasionó a la opinión pública”. Eventos de magnitud realizados previamente, como el Congreso Pedagógico de 1882, pusieron en el centro el rol del Estado a la hora de impulsar y mejorar la educación popular. La proyección inmediata de ese Congreso, según Héctor Bravo (1985), fue, justamente, la mencionada Ley N° 1420: “Ahora bien: la Ley 1420, extendida a todo el país por la influencia ejercida sobre la pertinente legislación provincial, no sólo sirvió para elevar rápidamente el nivel cultural de la Nación, por la acción de la escuela pública u oficial (sin perjuicio del estímulo brindado a la iniciativa privada), sino que contribuyó también, entre otros logros, a afianzar la unión nacional y a asegurar la paz social”.

4 El concepto de “cuestión” se aplica en los mismos términos en que es utilizado por Oszlak y O’Donnell (1981). En políticas estatales, se denomina “cuestión” a todo asunto (necesidades, demandas) que es “socialmente problematizado” por determinados actores (clases, fracciones, organizaciones, grupos o, incluso, individuos), ubicados estratégicamente, que sostienen que se debe hacer algo respecto a un tema / problema, y que están en condiciones de incidir en la incorporación de ese asunto a la agenda socialmente vigente.



De este modo, se establece tempranamente en el país la obligatoriedad de la escuela primaria, concibiendo a la educación con el único fin de “favorecer y dirigir simultáneamente el desarrollo moral, intelectual y físico de todo niño de seis a catorce años de edad” (art. 1). Además de la obligatoriedad, se instituye que la instrucción primaria debe ser “gratuita, gradual y dada conforme a los preceptos de higiene” (art. 2). Para garantizar la obligatoriedad, se asigna a los adultos la responsabilidad de cumplir con la normativa: “La obligación escolar comprende a todos los padres, tutores o encargados de los niños dentro de la edad escolar establecida en el artículo primero” (art. 3). Es importante resaltar este punto, en tanto la obligatoriedad pautada por la Ley N° 1.420 involucra indiscutiblemente a dos actores: el Estado y las familias. Al Estado le compete asegurar “la existencia de escuelas públicas gratuitas al alcance de los niños en edad escolar”. Con ese fin, la ley determina que, en las ciudades, cada vecindario de 1.000 a 1.500 habitantes, debe formar un distrito escolar, lo mismo para el caso de los pueblos y territorios entre 300 y 500 habitantes; explicitando el derecho a “por lo menos, una escuela pública” en cualquiera de esos sitios (art. 5). Por su parte, a las familias les corresponde enviar a sus hijos a la escuela, pudiendo ser sancionadas de no cumplir con su obligación (art. 4). Hay otro dato importante que marca cierta concepción de integralidad y es la obligación “de la escuela” en lo referente a la salud de los niños: el artículo 13 de la ley establece la obligatoriedad de “la vacunación y revacunación de los niños en periodos determinados”.

Visto en estos términos, puede observarse que la primera infancia (o un grupo de esta) aparece ya contemplada en la Ley N° 1.420, tanto entre los más chicos que deben cumplir con la educación común obligatoria (art. 1) como, implícitamente, en la referencia a los jardines de infantes. Sin asignar obligatoriedad al Estado, la ley plantea la existencia de “uno, o más jardines de infantes en las ciudades donde sea posible crearlos” (art. 11). Este es otro dato importante, dado que ya estaban contemplados los jardines como “Escuelas especiales de enseñanza primaria” y forman, desde 1884, parte del Sistema de Enseñanza Pública Nacional.

Finalmente, es importante considerar el contexto en que nuestro Sistema de Enseñanza Público Nacional se origina. Héctor Bravo (1985), en un interesante trabajo, describe el escenario en que la Argentina emprende la universalización de la escuela común, obligatoria, gratuita y laica: “El clima ideológico de Occidente se caracterizaba entonces, en lo especial, por una valoración histórica de los pueblos y la acentuación del espíritu nacional. He aquí cómo se intensifica el papel del Estado frente a la iglesia en materia de educación pública y se organiza la enseñanza primaria sobre una base democrática. Es la época en que se establecen los sistemas nacionales de educación, dictándose las grandes leyes de instrucción pública, sustentadoras de los principios de universalidad, obligatoriedad, gratuidad y, en su mayor parte, laicidad. El lema característico de tal esfuerzo bien pudo ser la expresión acuñada en 1870 por J. Ferry: ‘Hay que hacer desaparecer la última y más temible de las desigualdades que vienen del nacimiento, la desigualdad de la educación’”. La Argentina es una muestra fehaciente de este clima de época y establece tempranamente una fuerte presencia e impronta estatal en lo referido al sistema de educación.

Otra etapa de central importancia en el país es la del Estado de Bienestar, donde muchos de los esfuerzos institucionales estuvieron dirigidos, directa o indirectamente, hacia ciertos sectores de la infancia, proporcionando incluso cam-



bios en la propia concepción de la niñez. En este sentido, el conjunto de políticas instrumentadas en la Argentina, durante el primer y segundo peronismo, y la puesta en práctica de los derechos sociales en el marco del pleno empleo incluyen a la infancia, y a la primera infancia, sin lugar a dudas. En este sentido, Carlos Eroles (2002), en su obra *Políticas Públicas de infancia. Una mirada desde los derechos*, señala que “Bajo la conducción de Landó, el área de Menores –durante el gobierno peronista– comienza a poner énfasis en los aspectos preventivos y en el fortalecimiento de la familia”. Incluso las políticas impulsadas por el dispositivo institucional de aquella época apuntaban a darle un lugar de privilegio a los niños, a las mujeres desamparadas y a los hijos de las familias obreras.

En la misma dirección, Alfredo Carballeda (1995) sostiene: “Si pensamos en un marco conceptual para este modelo de la acción social y su aplicación en nuestro país, la referencia inmediata es hacia la idea de Justicia Social, ratificando ahora globalmente la cuestión de los derechos sociales y generando Políticas Sociales de cobertura universal, pero con un sentido de dignidad, si se quiere, reparador”. En esta línea, un sector de la literatura da cuenta de que las políticas implementadas durante este período irrumpen temporalmente sobre el tipo de relación que se venía generando desde el modelo tutelar (sistema que se desarrolla en el siguiente apartado), concibiendo diferencialmente a la niñez. Prueba de ello resulta el siguiente fragmento del Boletín Informativo de la Dirección General de Menores de esa época: “Dejar vivir al niño plenamente, intensamente, su infancia, sin apresuramientos lamentables, sin observaciones de ningún género; la infancia no es una estación de paso en la vida; es una edad fundamental, única; durante ella se modela definitivamente el hombre; vida sin infancia equivale a madurez sin frutos”. De hecho, Sandra Carli (2005), en “Infancia y peronismo. Los únicos privilegiados son los niños”, plantea que los gobiernos peronistas definen la política de infancia como pieza central de su política estatal, retomando buena parte del debate y de los puntos no resueltos de la década anterior.

**“...el tema de que los chicos tienen derecho a hacer oír su voz y a ser considerados en tanto sujetos de derecho es una cuestión que se venía discutiendo hacía mucho tiempo, pero no tenía estatus legal (...) No se puede decir que este reconocimiento era homogéneo, pero había fuerte compromiso en relación a los derechos de los chicos (...) muchas veces sucede que las leyes se anticipan al reclamo social, y otras veces recogen lo que ya se está planteando socialmente”.** ANA MALAJOVICH

Por otra parte, también se debe considerar el contexto regional donde estas concepciones tuvieron lugar. En un gran esfuerzo de síntesis, podrían señalarse al menos tres etapas. En la primera, que va hasta la década de 1940, predominaban en América Latina visiones bioantropológicas tendientes a la medicalización de los problemas sociales. En este marco, la niñez que se “desviaba” de la conducta deseada era explicada desde visiones que atribuían estos “desajustes” a deficiencias genéticas hereditarias. A partir de la crisis del paradigma positivista, los menores abandonados o “delincuentes” son concebidos como el resultado de fallas socioestructurales. Sin embargo, la institucionalización segregadora como mecanismo de intervención trasciende este cambio de paradigma. En la segunda etapa, desarrollada durante la década de 1950, la expansión



del Estado en el campo de las políticas públicas permitió que mejoraran las condiciones generales de la infancia y la adolescencia en la región. En este contexto, se redujo la infancia abandonada-delincente. Luego, en la tercera etapa, el viraje autoritario de la década de 1970 dio lugar a una reducción del gasto público que afectó directamente a las políticas sociales (García Méndez, 1991).

El momento en el que la Argentina adhiere a la CDN es, en cierto modo, paradójico. La Convención se convirtió en el instrumento a través del cual los sectores históricamente involucrados en la búsqueda del bienestar de la infancia lograron visibilizar sus reclamos, al mismo tiempo en que el modelo neoliberal se consolidaba en nuestro país. Es decir, el debate sobre los derechos de la niñez resurgió –exigiendo al Estado que se asuma como garante de los mismos– en un momento en el que los dispositivos estatales que apuntaban a la justicia social estaban en franco retroceso. La bibliografía que aborda el contexto en que la CDN se instala en el país coincide en destacar esta tensión entre la retórica del discurso estatal sobre la adhesión a la Convención y las políticas económicas del modelo de claro corte neoliberal.

Por un lado, se producían avances en términos del reconocimiento de los derechos de niñas y niños, y una ampliación del campo de saberes en torno a la niñez; pero, por otro lado, el conocimiento acumulado no desembocaba en el mejoramiento de las condiciones de vida de la infancia. Por el contrario, las políticas de ajuste estructural implementadas en aquel entonces se tradujeron en un fuerte crecimiento del desempleo y el aumento de la pobreza, dejando a miles de familias huérfanas de Estado, y con ello, más niñas y niños perdieron la igualdad para el ejercicio de sus derechos (Carli, 2005).

**“... en los 90, etapa en la que se trataba de desresponsabilizar al Estado, se iba a contramano de lo que la Convención establecía como instrumento de los derechos humanos: ‘más obligaciones del Estado para poder satisfacer derechos’”. IRENE KONTERLLNIK**

A la hora de comprender con mayor profundidad el cambio que implica la irrupción de la CDN en el modo en que el Estado se relaciona con la primera infancia, es muy esclarecedor centrar la atención en dos leyes que se sancionaron (en distintas épocas) buscando precisamente normativizar el modelo de intervención estatal: la Ley N° 10.903, sancionada en 1919, y la 26.061, del año 2005. En ellas, se expresan lo que los expertos en Derecho clasifican como “modelos jurídicos conocidos para la protección de la infancia”: el modelo tutelar judicial o de Patronato de menores, y su opuesto, el modelo que se desprende de la CDN.

### **La relación Estado-niñez antes de la CDN. El contexto normativo en el que se desarrolla el modelo de intervención tutelar del Estado**

Antes de la irrupción de la CDN y de la sanción de la Ley N° 26.061, regía en la Argentina la Ley N° 10.903 de Patronato de Menores, también conocida como “Ley Agote”, que había sido sancionada en el año 1919. Esta ley tuvo origen en momentos en que la inmigración europea que llegaba masivamente a América desde mediados del siglo XIX transforma el espacio público y da lugar a un nue-



vo escenario, donde transitan las clases trabajadoras que portan y difunden ideales libertarios y reivindicaciones sociales. Muchos de los niños que estaban fuera del sistema educativo y que eran hijos de estas familias comienzan a ser percibidos como un peligro potencial. En este contexto, la Ley de Patronato viene a satisfacer las demandas de las familias patricias por controlar aquel conjunto de niños y niñas no escolarizados o en situación de “carencia material o peligro moral”. En ese marco, y mediante esa ley, se le da al Estado una misión tutelar, convirtiendo al juez en la figura central que ejercía esa función. Es así cómo la institucionalización y la judicialización de los “menores” resulta en ese momento la respuesta más adecuada a las expectativas sociales frente a los niños pobres, es esa la política dirigida a la infancia.

Por otro lado, la concepción de infancia que prevalece en la Ley de Patronato permite subdividir el universo de la niñez en dos grupos bien diferenciados: los “menores” que estaban fuera del sistema educativo, por un lado, y los niños socialmente aceptados, por el otro. El juez era quien discernía cuáles eran objeto de su “protección tutelar” (menores) y quiénes, en cambio, tenían una familia capaz de disponer de su persona hasta la mayoría de edad (niños socialmente aceptados) (De la Iglesia et ál., 2007; Alonso y Bifarello, 2003). De este modo, el sistema tutelar asume la existencia (y la concepción) de “dos” infancias: “Era un circuito bastante simple, o el chico estaba en la casa con el acceso a un sistema educativo, o tenía la respuesta del Estado que era la intervención judicial” (entrevista a Irene Konterllnik). Así, la ley le confería al Juez de Menores la protección de quienes se encontraban en “peligro material o moral”, es decir, de aquellos “menores en situación irregular”; un atributo que reunía en la misma figura a niños pobres, abandonados e infractores. A esta tríada de niños asociables a riesgo y peligro, le correspondía, paradójicamente, una “protección” del juez de tipo coercitivo, donde la separación del medio familiar y comunitario evitaba —según los argumentos de esta doctrina— que se convirtieran en futuros delincuentes.

**“... la gran tradición de la doctrina de la situación irregular es que mientras la política para todos los niños en general la hacían el Ministerio de Salud y el de Educación, la política de planificación para los niños pobres la hacían los jueces”.** EMILIO GARCÍA MÓNDEZ

El modelo de intervención definido por la doctrina de situación irregular le permitía al juez (y a los dispositivos institucionales que lo acompañan) sustituir el lugar de la familia y de la comunidad al que el “menor en peligro” pertenecía, y asimilar su rol a un “buen padre de familia” en su misión de encargado del “patronato” del Estado sobre estos “menores en situaciones de riesgo o peligro moral o material”. De ahí, que “el juez no esté limitado por la ley y tenga facultades omnímodas de disposición e intervención sobre la familia y el niño” (Beloff, 1998; Sec. DD.HH.-UNICEF, 2006).

Según expone Irene Konterllnik (2001), “La construcción de la noción de peligro material o moral en los niños se desarrolló en forma interconectada con la sospecha sobre las capacidades para la crianza y protección de las familias pertenecientes a los sectores más pobres de la población. La simplificación descansó en la conformación de un sistema cerrado con circuitos estandarizados cuyo sentido fue la protección de los niños de sus familias, para lo cual se privilegia-



ba su separación de las mismas y la adopción de medidas que, generalmente, implicaban su internación en instituciones. Las áreas especializadas del poder administrador restringieron sus acciones a la recepción de los niños derivados por el Poder Judicial y a la administración de institutos de internación propios y/o al pago de becas a organizaciones privadas, todo manejado desde las áreas centrales del Gobierno nacional y de los Gobiernos provinciales. Con el paso del tiempo, surgieron nuevos programas tales como pequeños hogares, amas externas y otras modalidades, pero no se modificaron ni los criterios usados para identificar y caracterizar los problemas de los niños más vulnerables y sus familias, ni el tenor de las medidas que continuaron descansando en la separación de los niños de su familia de origen, en general por tiempo indeterminado”.

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

### **La relación Estado-niñez después de la CDN. El contexto normativo en el que se desarrolla el modelo de intervención de protección integral del Estado**

La Ley Nº 26.061 de Protección Integral de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, sancionada en el 2005, se constituye en la adecuación de la CDN y en el instrumento que pretende revertir el modelo de intervención tutelar, obligando al Estado a rearmarse institucionalmente para relacionarse de otro modo con la infancia. Esto supone reconceptualizar la niñez como sujeto de derecho y redefinir los roles de la familia y la sociedad civil pero, por sobre todo, el papel que el propio Estado debe cumplir.

La literatura especializada advierte que los cambios en la legislación no se ven automáticamente reflejados en el seno de la sociedad civil. La transición de un paradigma a otro configura una instancia de convivencia entre lo que permanece del anterior modelo y lo propio de una concepción que se instala de manera progresiva en la comunidad y en las prácticas cotidianas. Todo esto, sin dejar de considerar que una ley no puede analizarse de forma aislada o por fuera de dispositivos institucionales<sup>5</sup> y de bienes y servicios que el Estado viene brindando de forma continúa. Tampoco puede un modelo de fuerte tradición tutelar ser desplazado por la aplicación de una medida única. En este sentido, Irene Konterllnik (2001) señala que “El desafío es salir de respuestas estancas, fragmentadas y diseñadas en base a síntomas para pasar a entender a la protección de los niños inscripta en un proceso social, político e institucional que incluye, pero va más allá de la aplicación de una medida puntual, sea esta de protección integral o de protección excepcional”.

Hoy, la Ley Nº 26.061 significa, para muchos de los especialistas consultados, la inauguración de un nuevo marco normativo para “otro modelo de interven-

<sup>5</sup> Nota de las Autoras: en este informe, el término “institucional” abarca tanto la dimensión administrativa como la judicial.



ción del Estado”. Esto, sin dudas, no fue algo simple de lograr en su momento, sino más bien el resultado de arduos debates. Stuchlik (2005) sostiene que debe abordarse el análisis de esta ley desde la perspectiva de proceso de construcción de una política pública, y que desde allí no debe dejarse de contemplar el período que va desde la suscripción de la CDN hasta la sanción de la mencionada norma de protección integral, 15 años más tarde. Las discusiones durante ese lapso atravesaron amplias temáticas e incluyeron la participación de distintos actores individuales y colectivos, con diversos niveles de compromiso e interés en materia de infancia: organizaciones internacionales, organizaciones de base, sindicatos, académicos, juristas, integrantes de la Justicia, legisladores, operadores del sistema público, funcionarios, la Iglesia católica y otros credos.

Como parte de ese proceso, se sucedieron varios hitos importantes que desembocaron en la Ley N° 26.061 y su nuevo marco de intervención estatal en materia de niñez. Por ejemplo, en 1995 y en el contexto de este intenso debate, surgió la primera ley provincial, siendo Mendoza la pionera en cumplir con el mandato constitucional de adecuarse a la CDN. La siguieron Chubut, la Ciudad de Buenos Aires, Neuquén, Tierra del Fuego, Jujuy y Misiones, que tuvieron sus leyes de protección integral mucho antes de la sanción de la ley nacional.

“La idea fundamental era que el registro tenía que ser instalado esencialmente en la cultura. Por eso es que nosotros comenzamos con la idea de la instalación del tema. En ese momento, el tema de los derechos era un lenguaje potente, porque siempre la relación que tenía la sociedad era la relación de hijo, o la del peronismo que había interpelado al niño pobre, pero no había una conceptualización fuera de estos ejes. Entonces, la organización encontró ahí una forma de dirigirse a la sociedad a través de los derechos, que fue un lenguaje distinto. Las organizaciones asistenciales quedaron un poco vaciadas, en el sentido de que se veía que esa cuestión quedaba absolutamente insustancial si no tenía una discursividad propia o contenida en un discurso de derechos”. EDUARDO BUSTELO, EN RELACION AL TRABAJO DE UNICEF AL MOMENTO DE LA ADHESIÓN ARGENTINA A LA CDN

En Mendoza, la Ley N° 6.354 de Protección Integral de la Infancia promovió la creación del Consejo Provincial de Niñez y Adolescencia, integrado por el Estado provincial y Organizaciones de la Sociedad Civil. La nueva institucionalidad mendocina —aunque mucho más simplificada que la ley chubutense o la ley misionera— genera un escenario renovado para pensar la infancia. “El Consejo fija políticas, pero no ejecuta. Está a cargo del Poder Ejecutivo provincial y de la Municipalidad” (Oltrá, M.T, 1998 en La Nación, 1998, 28 de marzo). La norma mendocina se sitúa como un avance insoslayable en el desarrollo de este proceso y se constituye en la referente directa de sus sucedáneas.

El rol de UNICEF y de las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) cobra un lugar preponderante en la gestación de estas normas provinciales pioneras en el país. En 1998, el entonces diputado chubutense por la Unión Cívica Radical, Héctor Zinno, recordaba que “Lo más importante de nuestra ley es que se ges-

tó de abajo hacia arriba: desde las organizaciones intermedias hasta el legislativo provincial” (*La Nación*, 1998, 28 de marzo). La literatura sobre el tema y los testimonios de los especialistas consultados a los fines de este estudio reiteran la significativa resistencia a la reforma por parte del Estado nacional, especialmente en la década del 90. En este sentido, fue decisiva la asistencia técnica a las provincias por parte de UNICEF Argentina en la adecuación de sus normativas a la CDN.

“Nosotros, desde UNICEF, ayudamos a las provincias a modificar sus leyes internas de procedimiento (...) Hubo muchas resistencias para desactivar ese imaginario que estaba en la gente como algo sacrosanto, se dieron juegos corporativos miserables, porque el juez no quería perder competencia, pero además no les entraba en la cabeza que había determinadas cosas que eran competencia de la Administración y no de la Justicia. Llevó mucho tiempo. La ley nacional fue importante porque de alguna manera destrabó, porque cuando existe una ley nacional hay más posibilidades de que avance la legislación provincial”. IRENE KONTERLLNIK

En esos 15 años que distan entre la CDN y la Ley de Protección Integral, se sucedieron acontecimientos de distinta jerarquía que conformaron la plataforma sobre la que luego se apoyó la Ley Nº 26.061. En la página 21, se incluye un cuadro con los principales hitos ocurridos desde la Convención a la sanción de la ley.

Conviene detenerse en algunos de estos hechos dada la relevancia que los entrevistados les otorgaron. Por ejemplo, el Encuentro Federal, realizado en la ciudad de Mendoza del 9 al 12 de diciembre de 1992, es mencionado por algunos de los especialistas consultados como uno de los hitos pioneros en materia de acuerdos pos-CDN. En aquel momento, el denominado Consejo Federal de Protección del Menor y la Familia, con la asistencia de miembros de los Poderes de Estado nacional, provinciales y municipales, representantes de distintas iglesias y expresiones religiosas, Organizaciones de la Sociedad Civil, UNICEF, profesionales y operadores sociales elaboraron y resolvieron por unanimidad proponer las “Metas para el cumplimiento de la CDN-Ley Nº 23.849” al Gobierno nacional, a los gobiernos de todas las provincias y a la comunidad argentina en general. Las propuestas se traducían en 20 metas y se hacían en cumplimiento de la ley ratificatoria de la CDN para el período 1993-2000.

En marzo de 1998, por otra parte, tuvo lugar la “Primera Reunión del Foro de Legisladores Principales por los Derechos de la Niñez y la Adolescencia”, en Salta. El foro estuvo auspiciado por UNICEF y fue la continuación de unas jornadas realizadas en Mendoza en agosto de 1997, “donde representantes provinciales y nacionales acordaron una larga lista de medidas para revertir la preocupante situación de la niñez argentina” (*La Nación*, 1998, 28 de marzo). Según los especialistas consultados, este encuentro fue otro de los hitos en el proceso de construcción de consensos posteriores a la ratificación de la CDN y de cara a lo que sería la nueva ley nacional y las respectivas leyes de protección integral en el resto de las jurisdicciones.

La reunión en Salta tuvo “el objetivo de propiciar la derogación de las leyes nacionales que se oponen a la Convención Internacional sobre los Derechos del



## PRINCIPALES ANTECEDENTES DE LA LEY N° 26.061 DE PROTECCIÓN INTEGRAL

**1989**

La CDN fue adoptada por la Asamblea de las Naciones Unidas.

**1990**

El Congreso argentino ratificó la CDN, instituyéndola como Ley Nacional N° 23.849.

**1992**

Encuentro Federal sobre Infancia y Adolescencia en Mendoza.

**1994**

La Convención Constituyente incorpora la CDN al artículo 75, inciso 22 de la Constitución Nacional.

**1995**

Sanción de la primera ley provincial en Mendoza. Posteriormente, se sumaron Chubut, Neuquén, Tierra del Fuego, Jujuy, Misiones y la Ciudad de Buenos Aires.

**1997**

Encuentro Federal sobre Políticas de Infancia. Se considera como el punto de inflexión a partir del cual se registró una oposición unánime al Patronato. Fue convocado por UNICEF Argentina, con el apoyo del Poder Ejecutivo Nacional (Secretaría de Desarrollo Social) y los Poderes Ejecutivos provinciales a través del Consejo Federal de Desarrollo Social, Poder Judicial, Asociación Argentina de Magistrados y Funcionarios de la Justicia de Menores y Familia, Poder Legislativo, Organizaciones de la Sociedad Civil encabezadas por el Comité Argentino de Seguimiento y Aplicación de la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño (CASACIDN), y el Secretariado Nacional para la Familia de la Conferencia Episcopal Argentina.

**1998**

MARZO ▶ Primera Reunión del Foro de Legisladores Principales por los Derechos de la Niñez y la Adolescencia, Salta.

Media sanción en Cámara de Diputados de un proyecto de ley para reemplazar la de Patronato. Reproduce el paradigma de situación irregular. Pierde estado parlamentario.

**2001**

Media sanción en Cámara de Diputados (D-3041-01). Primer proyecto que toma como base al paradigma de protección integral. Pierde estado parlamentario en el Senado por resistencia a los artículos de salud reproductiva.

**2004**

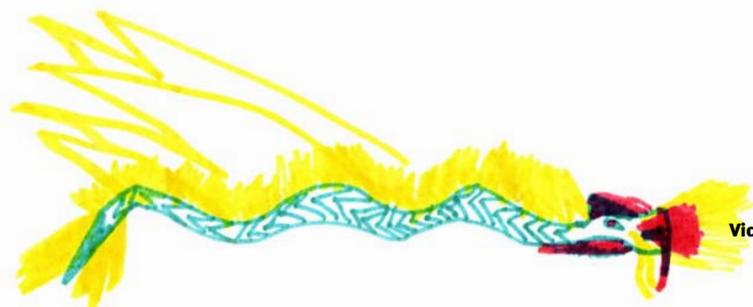
Media sanción en Cámara de Diputados. El dictamen de la mayoría reproduce el paradigma de situación irregular. Tres dictámenes en disidencia.

**2005**

Media sanción en el Senado de la Nación. Rectifica la sanción de Diputados por unanimidad. Adhiere al paradigma de protección integral.

Sanción definitiva, el 28 de septiembre, de la Ley N° 26.061, en Cámara de Diputados.

Fuente: sobre la base del cuadro de antecedentes de Stuchlik (2005), con agregados de elaboración propia.



Vicente Dobón, 7 años.

Niño —aprobada en 1959 por la Asamblea General de las Naciones Unidas— y compatibilizar las legislaciones provinciales”, y así “más de 60 diputados y senadores de 18 provincias y de la ciudad de Buenos Aires discutieron los pasos a seguir en el Segundo Encuentro del Foro de Legisladores Provinciales en Pro de los Derechos del Niño” (*La Nación*, 1998, 28 de marzo).

La cobertura periodística realizada en el marco de ese acontecimiento señaló “que el encuentro estuvo apoyado por los gobiernos de las provincias y de la Ciudad de Buenos Aires. Sin embargo, las autoridades nacionales faltaron a la cita: el secretario de Desarrollo Social de la Nación (...) era la máxima figura en nivel nacional que estaba invitada y se disculpó porque no podría asistir” (*La Nación*, 1998, 28 de marzo). Entre las preocupaciones, se plantearon aquellas que luego serían —en su mayoría— contempladas en la Ley N° 26.061, por ejemplo: “Buscar medidas alternativas a la privación de la libertad, derogar las leyes que se oponen a la Convención, crear un ombudsman que proteja los derechos de los niños, eliminar la detención arbitraria de menores y ocuparse del trabajo infantil”. Concretamente, las normas cuestionadas eran la Ley de Patronato de Menores, de 1919, y la N° 22.278 del Régimen Penal de Menores, que aún no ha sido derogada. A la fecha de la realización del evento en Salta, se seguían sumando provincias; Entre Ríos y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires ya habían redactado sus respectivos proyectos de leyes de protección integral. Mientras tanto, Mendoza ya tenía una norma con tres años de vigencia.

“La Ley de Protección Integral ha venido a establecer algunas cosas que me parecen importantes y que tratan de frenar las peores tendencias que se dan en materia de política social, el hecho de haber señalado en la ley que la pobreza no es causa para la declaración de estado de abandono —punto que está en todas las leyes de América Latina—, no implica que automáticamente (...) a las familias de los niños pobres no les vayan a sacar a los hijos, pero no es lo mismo sacarle a alguien el hijo por pobre con la ley a favor como era antes (...) Ahora es más difícil (...) La Ley N° 26.061 les quita a los jueces la ejecución de la política social para los chicos pobres (...) Podrá tener defectos, pero es un avance extraordinario”. EMILIO GARCÍA MENEZ

También en 1998, se contaría con media sanción en Cámara de Diputados de un proyecto de ley que reproducía el paradigma de situación irregular y que perdió estado parlamentario. Los diversos borradores de los primeros proyectos son parte de ese proceso de construcción al que se hizo mención en párrafos anteriores. Las distintas versiones de proyectos legislativos en el país demuestran un itinerario escarpado que solapaba en muchos casos “el paradigma de la protección de derechos con el patronato; la protección integral con las cuestiones penales” (Stuchlik, 2005). En el 2004, el impacto del denominado caso Blumberg (secuestro y posterior asesinato por sus captores de Axel Blumberg) en la opinión pública en general, y en particular en los legisladores, puso en serio peligro el debate sobre la infancia en términos de promoción y protección de derechos si se lo apegaba a las reformas en el sistema de responsabilidad penal juvenil. El acuerdo entre el Gobierno nacional y el Congreso para dar sanción, en primer lugar, a la ley marco y, en otro momento, a la normativa sobre

responsabilidad penal juvenil impidió, según algunos especialistas entrevistados, que la infancia se abordara desde la óptica de la seguridad.

El peso de la Ley N° 26.061 sobre el modelo de intervención estatal es innegable, y también sobre la relación entre las distintas esferas del Estado y la niñez. Stuchlik (2005) sostenía lo siguiente al momento de la aprobación: “a partir de esta Ley se compromete la revisión de todo el andamiaje jurídico: hay que poner en concordancia el resto de las leyes conexas, entre otras, el sistema de responsabilidad penal juvenil, la modificación de la mayoría de edad (con media sanción en el Senado), las modificaciones en los códigos, e ir por otras aún no contempladas: la asignación universal para la infancia, ley que operaría como coseguro de acceso a las políticas públicas. Pero además de las cuestiones jurídicas también compromete la revisión absoluta del sistema estatal para con la infancia, la relación del niño con las instituciones, la relación del niño con su familia y la relación de los niños con la sociedad en conjunto”. En el fondo, lo que se buscaba con la sanción de esta ley era un cambio de las relaciones de poder.

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

**“...el concepto de interés superior del niño (...) debe jugarse en cada caso en particular, por lo cual, también las limitaciones varían en cada caso (...) Lo mejor que puede suceder es no creer que el interés superior es el mismo para todos los niños, y tratar de ver cuál puede ser el interés superior en cada situación”.** SILVIA CHAVANNEAU

Sin embargo, persisten muchas dificultades en las distintas esferas de la administración pública y judicial, y entre los propios responsables de los servicios zonales, para trabajar con los niños más chicos toda vez que aparecen situaciones de separación de los grupos familiares de origen. Estos problemas obedecen a distintos motivos. En ese sentido, Silvia Chavanneau, una de las entrevistadas, señala: “Por más que existan nuevos modelos legales, las prácticas no han variado mucho. Y cuando hablo de prácticas, hablo tanto de prácticas a nivel administrativo y a nivel judicial y, a veces, eso tiene que ver con concepciones. Otras veces tiene que ver con recursos y otras, con interpretaciones personales. En el plano discursivo (en las sentencias, en las resoluciones de los organismos administrativos), la CDN ha entrado en funcionamiento. En la práctica, todavía nos falta recorrer muchos caminos. Con esto no estoy refiriéndome en particular al Poder Administrativo, ni al Poder Judicial; de repente, en nuestro propio órgano se filtran, o se mechan concepciones que son más arcaicas”.

A modo de cierre de este capítulo, se presenta un cuadro comparativo que ilustra los enunciados en torno a las niñas y a los niños, y al dispositivo institucio-

nal que despliega el Estado según el modelo normativo de intervención que representa la Ley de Patronato de Menores, por un lado, y la Ley de Protección Integral, por el otro.



## POSICIONAMIENTOS ESTATALES FRENTE A LA INFANCIA

### COMPARATIVA ENTRE EL PARADIGMA DE SITUACIÓN IRREGULAR Y EL PARADIGMA DE PROTECCIÓN INTEGRAL

PARADIGMA DE SITUACIÓN IRREGULAR	PARADIGMA DE PROTECCIÓN INTEGRAL
“Menores”	Niños y jóvenes
Objetos de protección	Sujetos de derecho
Protección de “menores”	Protección de derechos
Protección que viola o restringe derechos	Protección que reconoce y promueve derechos
Infancia dividida	Infancia integrada
Incapaces	Personas en desarrollo
No importa la opinión del niño	Es central la opinión del niño
“Situación de riesgo o peligro moral o material” o “situación irregular”	Derechos amenazados o violados
“Menor en situación irregular”	Adultos, instituciones y servicios en situación irregular
Centralización	Descentralización
Juez ejecutando política social / asistencia	Juez en actividad jurisdiccional
Juez como “buen padre de familia”	Juez Técnico
Juez con facultades omnímodas	Juez limitado por garantías
Lo asistencial confundido con lo penal	Lo asistencial separado de lo penal
“menor abandonado / delincuente”	Desaparece ese determinismo
Se desconocen todas las garantías	Se reconocen todas las garantías
Imputados de delitos como inimputables	Responsabilidad penal juvenil
Derecho penal de autor	Derecho penal de acto
Privación de libertad como regla	Privación de libertad como excepción y sólo infractores / otras sanciones
Medidas por tiempo indeterminado	Medidas por tiempo determinado

Fuente: Beloff, M. (1998) “Modelo de la protección integral de los derechos del niño y de la situación irregular: un modelo para armar y otro para desarmar”. En *Primera reunión del Foro de Legisladores Provinciales por los Derechos de la Niñez y la Adolescencia*, Salta.

**2**  
**El niño  
como sujeto  
de Derecho**



**Vicente Dobón, 5 años.**

## Los últimos 20 años de la Argentina: hacia la recuperación de un modelo de desarrollo inclusivo

La incorporación del texto de la Convención sobre los Derechos del Niño en el aparato normativo de la Argentina y su profundización a partir de la sanción de la Ley N° 26.061 instalan nuevas reglas de juego en la relación entre la infancia y el Estado en el país. A continuación, se analizará, independientemente, cada uno de los factores involucrados: en este capítulo, se considerarán los cambios producidos en la situación de las niñas y los niños en la Argentina durante sus primeros años de vida y los avances en el cumplimiento de sus derechos; en el siguiente, los esfuerzos realizados en el ámbito estatal –tanto nacional como provincial– para adecuarlos a las exigencias que implica quedar posicionados en el lugar de garante de derechos.

Para realizar este análisis, es preciso caracterizar, con anterioridad y a grandes rasgos, el escenario social, político y económico en el que fue incorporado y en el que se aplicó el texto de la Convención sobre los Derechos del Niño en la Argentina. Este período abarca 22 años, durante los cuales la sociedad argentina y el mundo se transformaron de manera radical. En efecto, el país es sustancialmente diferente del de comienzos de los años noventa. Las últimas dos décadas estuvieron signadas por crisis político-institucionales que desataron profundas reestructuraciones económicas y sociales: mientras la del noventa estuvo precedida por los episodios hiperinflacionarios de 1989, el nuevo siglo se inició con la debacle económica, política y social del 2001. Una de las dimensiones más afectadas por estos procesos y que más estrechamente se relaciona con el acceso al bienestar de los niños, las niñas, los adolescentes y sus familias fueron las transformaciones en el mercado de trabajo y, fundamentalmente, el lugar que ocupa el empleo como principio de integración social y fuente de asignación de derechos por excelencia en la sociedad argentina.

Cuando se instaló el debate sobre la CDN, el presidente de la Nación era Carlos Menem, quien había ganado las elecciones en mayo de 1989 y sería reelecto en 1995. Los ejes fundamentales con los que inició su gestión giraron en torno a la estabilización de la economía, la reforma estructural del Estado y una fuerte apertura a los mercados financieros internacionales. Asumiendo la perspectiva ideológica del “Consenso de Washington”, las leyes de Emergencia Económica y de Reforma del Estado le permitieron al Gobierno avanzar en la privatización de empresas públicas, la reducción de la estructura del Estado y de su personal, la descentralización de sus funciones y el retiro de su papel de regulador y árbitro de las relaciones sociales, específicamente, entre capital y trabajo. El Plan de Convertibilidad (1991) logró revertir los descomunales niveles de inflación de la gestión del Gobierno anterior –cerca del 5.000% anual– y fomentó el crecimiento del PBI luego de varios años de estancamiento. Este proceso se extendió hasta fines de 1994, cuando el impacto interno de la crisis económica mexicana puso al descubierto los límites del modelo de crecimiento ensayado desde principios de los 90.

Entre las reformas estructurales instrumentadas en este período, interesa aquí destacar las que afectaron al mercado de trabajo. Este experimentó una profunda transformación a través de medidas de desregulación y flexibilización negociadas –con distinto grado de poder– entre el Estado nacional, los grupos empresarios y un sindicalismo cada vez más fragmentado. La Ley N° 24.013 de Empleo introdujo modalidades de contratación por tiempo determinado, la reduc-



ción o eliminación de montos indemnizatorios y aportes patronales al sistema de seguridad social y condicionó el incremento de los salarios al aumento de la productividad (Repetto, 2001). Estas políticas se desarrollaron en un contexto de crecimiento sostenido del desempleo (que a partir de 1994 se ubicó por encima de los dos dígitos, con picos de hasta el 18% en 1995), del subempleo y del trabajo no registrado (que también había crecido fuertemente a partir de 1991 y, sobre todo, desde 1994, para ubicarse en torno al 40% a partir de 1997). Asimismo, estos fenómenos estuvieron acompañados de un debilitamiento de la dinámica de la negociación colectiva.

La relación salarial, que históricamente constituyó la vía principal de acceso a un conjunto de derechos básicos de ciudadanía, fue perdiendo progresivamente su función de integrador social. Además de que la economía no generaba empleo, su obtención ya no representaba una garantía contra la pobreza ni el acceso a la protección social. El sistema mismo de seguridad social redujo sus prestaciones y transfirió su gestión al sector privado. De este modo, aun cuando los indicadores macro daban cuenta de una cierta estabilidad económica acompañada de períodos de crecimiento, hacia mediados de la década, la incapacidad del modelo para producir la integración social comenzó a evidenciarse. No sólo se redujeron las oportunidades para conseguir trabajo, sino que gran parte de los empleos que podían obtenerse ya no estaban asociados a derechos que protegieran al trabajador y a su familia. La proporción de hogares con adultos ocupados que no podían acceder con sus ingresos a una canasta básica de alimentos y servicios registró, durante el período, un incremento sustantivo. A la fragilidad externa de una economía fuertemente integrada al mercado financiero mundial se sumó una creciente desprotección de las familias, que erosionó sus capacidades para brindar condiciones básicas de desarrollo a niñas, niños y adolescentes.

El período que se inicia luego de la crisis del 2001 trae consigo un cambio decisivo en la orientación del modelo de desarrollo: la revalorización del empleo como principio de integración social. El trabajo y los derechos asociados a él constituyen un eje central de las políticas implementadas durante la década. Esto se manifestó, en primer lugar, en los cambios en el patrón de crecimiento de la economía. El fuerte y sostenido incremento del Producto Bruto Interno (PBI) registrado durante casi toda la década fue liderado por los sectores de actividad productores de bienes, especialmente, por la industria manufacturera y la construcción. Esta situación contrasta con lo ocurrido en el período anterior, como da cuenta el informe de coyuntura número 7, “El nuevo patrón de crecimiento Argentina 2002-2010” (2011), elaborado por el Centro de Investigación y Formación de la República Argentina. En efecto, el equipo de trabajo liderado por su director, Eduardo Basualdo, constata que durante el régimen de la Convertibilidad, la industria se contrajo un 0,7%, mientras que en el período 2002-2010 se expandió a una tasa acumulativa del 8%. Asimismo, el informe señala que, si bien en este último período el sector agropecuario también creció considerablemente, lo hizo a una tasa menor a la de los sectores mencionados. Este proceso revirtió la tendencia histórica a la primarización de la economía iniciada en la segunda mitad de la década del setenta y profundizada en los noventa. El nuevo patrón de crecimiento implica una elasticidad de empleo mucho mayor que la de la etapa anterior y explica el importante proceso de creación de puestos de trabajo que colocó a la tasa de desempleo nuevamente por debajo de un dígito, con una tendencia descendente que hoy la ubica en torno al 8%. El cambio en el patrón de crecimiento se manifiesta también en la composición de la demanda agregada. Si en el período previo las exportaciones fueron el

componente más dinámico, en esta fase cobran un nuevo dinamismo la inversión, el consumo interno y el gasto público.

El proceso de crecimiento, la expansión del sistema productivo y el aumento de la inversión y del consumo fueron acompañados por la disminución del endeudamiento externo y la renegociación de la deuda del sector público, que luego del colapso económico del 2001 alcanzaba el 150% del valor agregado generado anualmente en la economía argentina; en el 2010, el endeudamiento se redujo al 44,6%. Estas decisiones aumentaron el margen de autonomía para implementar políticas de promoción del empleo, la inversión y el consumo interno, sostenidas también por un significativo incremento de los recursos del sector público nacional. Entre las fuentes más destacadas que permitieron ampliar los recursos del Estado, se encuentran las retenciones a las exportaciones primarias y la mejora en la recaudación.

El crecimiento no sólo fue acompañado por un fuerte proceso de creación de empleo (el informe antes citado indica que durante el período comprendido entre mayo de 2002 y el cuarto trimestre de 2010 se crearon más de cuatro millones de puestos de trabajo), sino también por mejoras en su calidad. En 2010 el empleo registrado se había incrementado en casi un 65% con respecto al 2002, lo cual indica la generación de casi tres millones de puestos de trabajo con acceso a protección social. La tasa de subocupación, que representaba el 19,9% de la población económicamente activa a fines del 2002, descendió a un 8,4% en el cuarto trimestre del 2010. La mejora en la cantidad y calidad del empleo no constituyó un hecho aislado: se restituyeron derechos mediante las reformas en la legislación laboral y se revitalizaron instituciones, como el salario mínimo y la negociación colectiva. Asimismo, se fortaleció y expandió el sistema de seguridad social, que volvió a estar bajo el control del sector público tras la eliminación del sistema de jubilación privada. Sus prestaciones se ampliaron a una proporción creciente de la población: entre el 2002 y el 2009, el total de beneficios con transferencia de ingresos del sistema de protección social se incrementó en un 63%, y alcanzó así a 18 millones de beneficiarios. Esta expansión se explica, fundamentalmente, por la implementación de la Asignación Universal por Hijo, una mayor cobertura de las jubilaciones y la Asignación Familiar por empleo registrado. El gasto social, además, se incrementó en proporción al PBI, pasando del 21% al 28% entre el 2002 y el 2010.

Los procesos antes mencionados evidencian una orientación del modelo de desarrollo que busca articular crecimiento económico y políticas redistributivas fuertemente asociadas a la relación de empleo; esto se traduce en una ampliación del acceso al bienestar del conjunto de la población. Sin embargo, las mejoras observadas no fueron suficientes para revertir las elevadas tasas de pobreza e indigencia. Si bien la proporción de población pobre e indigente disminuyó considerablemente durante el período 2003-2006, en la actualidad, el 21% de la población argentina que reside en los grandes conglomerados urbanos vive en hogares que no cuentan con ingresos suficientes para cubrir una canasta de bienes y servicios básicos, y el 6% es indigente. En gran medida, las dificultades que el nuevo modelo de desarrollo encuentra para disminuir la incidencia de la pobreza obedecen al ritmo en la variación de los precios de los alimentos, que afecta principalmente a los sectores más vulnerables.

Ambas fases de desarrollo contextualizan los desafíos que los derechos consagrados en la Convención sobre los Derechos del Niño enfrentan en la Argentina.

Los efectos de la debilitación de los sistemas de protección de las familias producida en la década del noventa y la capacidad del nuevo modelo de desarrollo iniciado a comienzos del presente siglo para revertir esta situación y garantizar condiciones adecuadas para el ejercicio de estos derechos configuran el escenario en el que las políticas específicas deben ser interpretadas.

## La primera infancia desde una perspectiva demográfica

Según el Censo Nacional de Población y Vivienda realizado en el 2010, 6 millones de personas, de las 40 que conforman la población residente de la Argentina, tienen entre 0 y 8 años. Este grupo poblacional representa el 15% del total. La distribución por edades simples y sexo es muy similar, no así su concentración geográfica, que guarda relación con la densidad de población de cada jurisdicción. El 43% de los niños y las niñas de entre 0 y 8 años reside en la Ciudad de Buenos Aires y en la Provincia de Buenos Aires, las cuales junto con Córdoba y Santa Fe concentran a más del 60% del total de niños.

Dado que las tasas de fecundidad se vinculan estrechamente al nivel de desarrollo alcanzado por cada jurisdicción, en las más pobres del país, como Santiago del Estero, Misiones o Chaco, el peso relativo de este grupo (niños de entre 0 y 8 años) es sensiblemente mayor, en tanto que en la Ciudad de Buenos Aires es menor. Del censo 2010 se desprende, asimismo, que alrededor de 658 mil niños de entre 0 y 8 años (el 11% del total de niños de esas edades) viven en áreas rurales. Esto revela una tasa de ruralidad cercana al 9%, es decir, levemente superior al conjunto de la población. Debido a que al momento de la elaboración de este documento aún no se ha publicado la tasa de ruralidad con desagregación provincial, los datos que se presentan a continuación corresponden al censo 2001. En relación con la distribución de niños según el área geográfica de residencia, es digno de mencionar que las variaciones interprovinciales son muy considerables. Se destaca especialmente la situación de Santiago del Estero, Misiones y Catamarca, que superan con creces el promedio nacional. En la primera provincia enumerada, 6 de cada 10 niños viven en zonas rurales, mientras que en Misiones y Catamarca esta proporción se reduce a 5 y 4 de cada 10 niños, respectivamente.

En resumen, la primera infancia en la Argentina está conformada por 6 millones de niños, de los cuales más del 60% residen en la Ciudad de Buenos Aires, en la Provincia de Buenos Aires, en Córdoba y en Santa Fe. En conjunto representan el 15% de la población, y aproximadamente 658 mil viven en áreas rurales.

Ahora bien, la Argentina –al igual que el resto de los países de la región– atraviesa un proceso demográfico determinado por la disminución sostenida, pronunciada y conjunta de la fecundidad y de la mortalidad. El descenso en la cantidad de hijos por mujer tiene su origen, entre otros factores, en la expansión en el acceso a la información, en la disponibilidad y uso de anticonceptivos modernos y en el creciente acceso femenino a la educación y al mundo del trabajo. Asimismo, la reducción sostenida de la mortalidad hacia fines de la primera mitad del siglo XX se debió a las mejoras en el saneamiento básico y en los nuevos servicios de atención de la salud, que permitieron reducir las enfermedades infecciosas, parasitarias y del aparato respiratorio que afectan principalmente a la infancia. La articulación de ambos fenómenos tuvo como consecuencia más importante el incremento considerable de la esperanza de vida y

la disminución en la velocidad de crecimiento poblacional interanual. De este modo, se reconfiguran pirámides poblacionales de bases más estrechas, donde el peso relativo de los más pequeños tiende a reducirse a la vez que aumenta la presencia relativa de los ancianos.

Este paulatino envejecimiento de la población se expresa por primera vez y en forma incipiente en la reducción intercensal 2001-2010 de poco más del 1% del grupo de edad de 0 a 8 años. Esto es, la población argentina continuó creciendo a un ritmo del 11% durante el período 2001-2010, pero con variaciones en las tasas de fecundidad y mortalidad que implican simultáneamente la reducción del peso relativo de los niños y el aumento de los ancianos sobre el conjunto.

**TABLA 1**

**INDICADORES  
DEMOGRÁFICOS  
SELECCIONADOS**

Total de población (2010)	40.117.096
Total de niños de 0 a 8 años (2010)	6.041.042
Porcentaje de niños de 0 a 8 años sobre el total de la población (2010)	15,1%
Variación intercensal de la población total (2001-2010)	10,6%
Variación intercensal de la población de 0 a 8 años (2001-2010)	-1,4%

Fuente: Elaboración propia sobre la base del Censo Nacional de Población y Vivienda 2001 y 2010, INDEC.

Puesto en perspectiva, en los 10 años transcurridos entre el censo de 1991 y el del 2001, el grupo de edad de 0 a 8 años creció la mitad de lo que aumentó la población argentina. Durante los nueve años siguientes, 2001 al 2010, la población del país se incrementó al mismo ritmo que en el período intercensal anterior, mientras que el grupo de edad de 0 a 8 años comenzó a decrecer. Este comportamiento poblacional se refleja en la mayoría de las provincias. En efecto, si bien durante el período 1991-2001 en todas las jurisdicciones el grupo etario correspondiente a la primera infancia varió considerablemente menos que el total de la población, sólo se redujo en la Ciudad de Buenos Aires, Río Negro y Santa Fe. Para el período 2001-2010, se observa la misma tendencia pero en forma más pronunciada. La reducción del grupo de edad de 0 a 8 años se registra en Catamarca, Corrientes, Chaco, Entre Ríos, Formosa, Jujuy, La Pampa, La Rioja, Mendoza, Misiones, Neuquén, Río Negro, Salta, San Luis, Santa Fe, Santiago del Estero y Tucumán.

De este modo, queda en evidencia que la Argentina se haya completamente inmersa en una dinámica demográfica que conlleva, como una de sus consecuencias más importantes a efectos de este documento, la reducción del peso relativo de la población más joven, reflejado en el estrechamiento de la base de la pirámide poblacional. Esta particularidad demográfica ha originado la elaboración del concepto “bono demográfico”, una situación favorable al desarrollo, donde la carga potencial que soportan las personas en edades activas es relativamente más baja que en períodos anteriores (CEPAL-UNFPA, 2005). Cabe destacar que es también menor de lo que lo será en el futuro, debido al incremento de la población de adultos mayores. Esto es, en los inicios de la transición demográfica, la relación de dependencia era elevada debido al alto porcentaje de niños. En una segunda etapa, como efecto del descenso de la fecundidad, se produjo una disminución de la relación de dependencia, producto de la reducción del peso poblacional de los grupos de edades extremos (menores de 15 años y mayores de 65 años) por cada 100 personas entre 15 y 64 años. El bono demográfico se conforma por la menor presión de la población infantil y



la falta, en una primera etapa, de un aumento notable del grupo de personas mayores. Esta coyuntura favorable para el desarrollo está acotada temporalmente. Por ello, se impone la relevancia de promover inversiones productivas, acrecentar la inversión social en la lucha contra la pobreza, invertir en educación y en salud, aumentar la cobertura de la fuerza de trabajo actual y promover el financiamiento solidario de las pensiones; con el fin de prepararse al incremento previsto, en un futuro cercano, de la población adulta mayor –y el consecuente aumento de la tasa de dependencia–, cuyas necesidades darán lugar a gastos mucho más elevados. El bono demográfico, además de estar acotado temporalmente, requiere el despliegue de intervenciones concretas para acceder a sus potenciales beneficios. Entre otras cosas, depende de la capacidad del país para generar empleo productivo durante su período de vigencia y absorber la oferta laboral de una población activa creciente, así como la de una población de adultos mayores, que aspirará a permanecer en el mercado laboral por más tiempo.

En síntesis, si el país logra generar políticas para aprovechar las ventajas del bono demográfico, el panorama para la primera infancia es alentador. Particularmente, porque la reducción de la natalidad genera un escenario propicio para el conjunto de la población, en tanto implica una demanda menor de los recursos que deben ser movilizados. Se debe destacar que esta reducción de la natalidad no es azarosa, sino que responde a un conjunto de políticas –en especial, aquellas orientadas a las familias– y a un clima cultural en el cual cada vez más las parejas pueden decidir sobre el número de hijos que desean tener y sobre cuándo tenerlos. Tal como se señaló, en este nuevo contexto poblacional, la reducción del peso relativo de la infancia debería significar una mejora en la calidad de las acciones orientadas a garantizar el pleno cumplimiento de sus derechos. Sin embargo, es conveniente advertir que la transición demográfica implica un cambio del peso relativo de diferentes grupos poblacionales, lo que inevitablemente se traducirá en una modificación de las relaciones de poder entre las generaciones, especialmente al momento de definir la puja por la orientación de los recursos públicos. Concretamente, el compromiso que tienen los Estados de garantizar el pleno cumplimiento de los derechos de la niñez debería reflejarse, hacia el futuro, en el desarrollo de un esquema normativo y en la promoción de políticas que impliquen una barrera de protección a la primera infancia, frente a la presión por orientar recursos hacia el financiamiento de un sistema de seguridad social centrado en la tercera y la cuarta edad, como puede apreciarse ya en algunos países del mundo más desarrollado.

## El derecho a la salud y a una vida saludable

En la actualidad, existe un esfuerzo creciente y sostenido por instaurar a la salud como un concepto multidimensional. El pasaje desde una visión restrictiva y negativa, que la definía como la ausencia de enfermedad, hacia una aproximación que entiende a la salud como un aspecto de las personas que *“implica estar en buen estado físico, mental y social”* (OMS-Organización Mundial de la Salud, 2000) abrió camino para reconocerla como uno de los derechos humanos primordiales y, en consecuencia, al Estado como su garante fundamental. Si bien esta nueva definición significó un avance importante, debido a que introdujo la promoción de la salud como un eje central del debate, carecía aún de una visión compleja y acabada del bienestar. Fue la OMS (2000), durante la Declaración de la Estrategia Mundial para la Salud, la encargada de dar este paso,

al establecer que la salud es aquel “estado de bienestar físico, mental y social con capacidad de funcionamiento para trabajar productivamente y participar activamente en la vida social de la comunidad”. Esta innovación trajo aparejada la incorporación de una perspectiva colectiva y participativa que destaca la relación entre el individuo y su comunidad.

**“En la práctica [reconocer a los niños y a las niñas como sujetos de derecho] supone escucharlos, poder hablar con ellos de igual a igual, reconocer a sus familias, respetar sus necesidades de todo tipo, no solamente las físicas, sino también las intelectuales, las emocionales, las lúdicas”.** ANA MALAJOVICH

En consecuencia, se hace visible que la salud no responde a dinámicas aisladas o a aspectos biológicos de las personas, sino que, por el contrario, resulta del cumplimiento efectivo de múltiples derechos sociales. Las condiciones de salud en las que se producen el parto y el nacimiento, y se desarrollan los primeros años de vida de un niño son la clara expresión de los niveles de bienestar de las familias. En efecto, la pobreza, la desnutrición y el hambre expresan inequidades evitables e injustas que aumentan exponencialmente el riesgo de padecer enfermedades y morir. De este modo, las condiciones generales de vida definen, en gran medida, el derecho básico a la salud de todas las personas y, muy especialmente, de los niños pequeños. Al respecto, la Convención sobre los Derechos del Niño señala, en su artículo 6, que “los Estados Partes garantizarán en la máxima medida posible la supervivencia y desarrollo del niño”; mientras que en el artículo 24, reconoce el derecho de los niños y los adolescentes “al disfrute del más alto nivel posible de salud y a servicios para el tratamiento de enfermedades y a la rehabilitación de la salud”. Con el fin de garantizar los derechos referidos en los artículos antes mencionados, se establece que el Estado tiene la obligación de reducir la mortalidad infantil y, en la niñez, asegurar la prestación médica y la atención sanitaria, combatir las enfermedades y la malnutrición, así como asegurar a las madres la atención sanitaria prenatal y posnatal, entre otras responsabilidades.

Centrándose en la relación del sistema de salud con la primera infancia, la Dra. María Luisa Ageitos, reconocida pediatra a nivel regional por su labor a favor del cumplimiento de los derechos del niño en el ámbito de la salud, señala que si bien el camino por recorrer es extenso, la CDN constituyó un valioso recurso para instalar entre los profesionales un nuevo y más respetuoso modo de concebir la relación de los servicios de salud entre los niños y sus familias, y trascender, de esta manera, la tensión entre particularismos. Puesta en perspectiva, la Convención permitió consolidar los esfuerzos realizados por quienes, en tiempos en que no era siquiera una referencia en la Argentina, trabajaron arduamente por el cumplimiento de los derechos de los niños. En este sentido, la CDN busca revertir la tendencia de los profesionales de la salud a considerar exclusivamente la enfermedad y a entender al niño como un recipiente en el que esta se ha vertido, para reemplazarla por otra que lo vea como un sujeto de derecho, una persona, que requiere atención específica.

En estos avances en el modo de relacionarse con los niños, subyace una resignificación del lugar que ocupan los primeros años en el desarrollo posterior de los seres humanos. El reconocimiento de que esa etapa del ciclo vital es decisi-



va en términos cognitivos y emocionales, y que está signada por la dependencia al entorno, requiere necesariamente acciones orientadas al fortalecimiento del vínculo primario entre las familias y el niño. Un ejemplo elocuente de los avances en este sentido se registra en los casos de internación y promoción de la lactancia materna.

**“... cuando al chico se lo internaba llorando desconsolado, solo, separándolo de la madre, era como considerarlo un objeto. Lo que él sentía, deseaba o pensaba a nadie le importaba”.** MAR A LUISA AGEITOS

De este modo, la centralidad que han ido adquiriendo los primeros años de vida en el desarrollo del ser humano permite, en el ámbito de la salud, profundizar en las posibilidades que ofrece el estrecho vínculo establecido entre las familias con niños pequeños y los profesionales, al margen del encuadre estrictamente biologicista por el cual está signado.

**“... en esos tres primeros años están (...) delante del pediatra (...) hay bastante para hacer ahí, como el estímulo del desarrollo, por ejemplo (...) [en algunos estratos sociales persiste la idea de que el chico] es bueno porque no molesta. ‘No, está calladito. Se queda ahí, en la cuna, es buenito’ y después te dicen la maestras que [los chicos que] llegan al colegio no tienen vocabulario ni integración social...”.** MAR A LUISA AGEITOS

En síntesis, la imagen que dejan las palabras de la Dra. Ageitos respecto de los avances realizados en torno a la relación del sistema de salud con los niños es, en gran medida, alentadora. La irrupción de la CDN permitió encuadrar y potenciar las acciones previas desarrolladas por algunos sectores específicos del ámbito de la salud. Este proceso se sustenta en la revalorización de los primeros años de vida como una etapa fundamental del desarrollo psicofísico y emocional de los seres humanos y, en consecuencia, un momento para promover la salud integral; esto se logra garantizando a los niños la atención adecuada frente a la enfermedad, enfatizando el cuidado de la salud (y, por ende, el fortalecimiento del vínculo de los niños con su entorno afectivo inmediato), y la promoción de conductas y hábitos de cuidado hacia los niños desde las familias.

Desde la perspectiva de las estadísticas de mortalidad, ¿qué imagen permite construir la información disponible respecto de la salud de la primera infancia? En relación con el derecho básico a la supervivencia, el hambre constituye una afrenta lacerante a los derechos humanos, tiene un efecto permanente sobre el desarrollo físico y cognitivo de los niños, y constituye uno de los factores fundamentales de transmisión intergeneracional de la pobreza y la desigualdad. En efecto, la más reciente evaluación epidemiológica nutricional realizada por la OMS (2005/2006) demuestra que todos los niños sanos al nacer tienen el mismo potencial de crecimiento. Es decir, las diferencias del crecimiento infantil dependen, hasta los 5 años, más de la nutrición, las prácticas de alimentación, el medio ambiente y la atención sanitaria que de factores genéticos o étnicos (De la Mata, 2008).

Al igual que en otros ámbitos del desarrollo social del país, las desigualdades económicas y sociales son factores cruciales de la vulnerabilidad y la inseguri-

dad alimentaria. En relación con este aspecto, se presentan importantes diferencias entre provincias, regiones y grupos sociales. Los sectores más pobres –y entre ellos, la población indígena en particular– constituyen grupos sociales especialmente vulnerables a padecer desnutrición.

En la Argentina, la combinación de la baja prevalencia de desnutrición para el conjunto de la población junto con la fuerte concentración de esta en los sectores con mayor acumulación de desventajas sociales responde a un patrón que puede denominarse de “exclusión social” (CEPAL, 2008). Es decir, la prevalencia de la desnutrición en el país es resultado de una injusta distribución de los alimentos en la población y no de la ausencia de recursos para producirlos. Esta afirmación se hace evidente en el hecho de que, si bien la Argentina en su conjunto produce excedente de alimentos, una proporción importante de niños no accede a los nutrientes básicos que garanticen su desarrollo. En efecto, la Encuesta Nacional de Nutrición y Salud (2007), realizada por el Ministerio de Salud de la Nación, reveló que el 3,8% de los niños argentinos de entre 6 y 5 años padece desnutrición crónica (proceso por el cual las reservas de energía corporales se agotan como consecuencia de la carencia en la ingesta de calorías y proteínas), mientras que en el otro extremo se observa un alto índice de obesidad: 6,6% (De la Mata, 2008). Desde el punto de vista de la carencia de micronutrientes, se observa que uno de cada tres niños menores de 2 años y más del 30% de las embarazadas tienen déficit de hierro (ENNyS, Ministerio de Salud, 2007 en UNICEF Argentina, en línea).

El acceso desigual a las condiciones mínimas de subsistencia deriva, en muchos casos, en la muerte evitable de los niños. En la Argentina nacen anualmente más de 755 mil bebés; más de 10 mil mueren antes de cumplir los 5 años de edad (14 niños de entre 0 y 4 años por cada mil nacimientos), aproximadamente 9 mil fallecen antes del primer año (12 niños menores de un año por cada mil nacimientos) y, entre ellos, alrededor de 6 mil fallecen durante su primer mes de vida (7 niños de hasta 29 días por cada mil nacimientos). Gran parte de estas defunciones podría evitarse mediante intervenciones de prevención sencillas y de bajo costo, entre las cuales se incluyen los controles prenatales, la aplicación de vacunas, la lactancia materna, las medidas básicas de higiene y el saneamiento ambiental.

Otras enfermedades, aunque no consigan evitarse, pueden ser tratadas efectivamente si son detectadas a tiempo, mediante el empleo de medicamentos de muy bajo costo o la aplicación de tecnologías básicas en hospitales generales. De este modo, se impide el agravamiento de los cuadros y se previene su posible desenlace fatal (OMS, 2003).

**“... la madre nutre con su presencia, con su afecto, con la piel, con otras cosas (...) Es fundamental sostener la lactancia porque alienta la interacción de la mamá con el bebé (...) Le habla, lo toca...”.**

MAR A LUISA AGEITOS

En las últimas dos décadas, la mortalidad infantil se redujo a la mitad. En efecto, la tasa de mortalidad infantil (indicador que relaciona la cantidad de niños que mueren antes de cumplir el primer año de vida sobre el total de nacimientos) a comienzos de la década del noventa, superior al 25 por mil, duplica a la registra-



da en el 2010. No obstante, se observan importantes brechas entre provincias. En términos generales, las regiones menos desarrolladas del país presentan riesgos más altos de muerte temprana y, pese a la disminución en sus tasas, la heterogeneidad entre áreas geográficas y grupos sociales persiste. Así, la mortalidad infantil en algunas jurisdicciones, como Formosa, Corrientes, Tucumán, Santiago del Estero o Catamarca, es muy superior a la de aquella que registra la mortalidad más baja, la Ciudad de Buenos Aires. Sin embargo, es destacable que, aunque en proporciones variables, la tendencia a la disminución en la mortalidad infantil se registró en todas las provincias. Sumado a esto, dado que las provincias que al inicio de la década del noventa presentaban los valores más altos de mortalidad infantil fueron las que registraron descensos más pronunciados, la tendencia indica no sólo la reducción global en la mortalidad infantil, sino también avances hacia una mayor equidad. De hecho, la brecha entre la jurisdicción que alcanzaba los valores más altos con respecto a este indicador y aquella que registraba los más bajos en 1990 se redujo a casi la mitad en el 2010.

**TABLA 2**

**INDICADORES  
DE SALUD  
SELECCIONADOS**

Total de nacimientos (2010)	756.176
Porcentaje de nacimientos de madres adolescentes* (2010)	15,8%
Total de defunciones de menores de 1 año (2010)	8.961
Total de defunciones de niños de 1 a 4 años (2010)	1.446
Tasa de Mortalidad Infantil (TMI) (2010)	11,9 x mil
Variación de la TMI (1990-2010)	-53,5%
Porcentaje de defunciones infantiles evitables (2010)	63,5%
Variación de la proporción de defunciones infantiles evitables (1990-2010)	-4,6%
Tasa de mortalidad materna (2010)	5,2 x diez mil
Variación de la tasa de mortalidad materna (1990-2010)	-15,38%

\* Madres de hasta 19 años.  
Fuente: Dirección de Estadísticas e Información de Salud (DEIS), Ministerio de Salud de la Nación.

El análisis de la mortalidad infantil suele realizarse clasificando a la defunción según el momento de su ocurrencia. Las muertes neonatales son aquellas que ocurren durante los primeros 27 días de vida extrauterina. La distribución de fallecimientos infantiles en la Argentina para el 2010 indica que el 66% corresponde al período neonatal. La mayoría de las causas de muerte durante esta etapa son de origen perinatal, esto es, relacionadas con el embarazo y el parto, y ocurren mayormente cuando la mamá y el bebé se encuentran aún dentro del establecimiento de salud donde se realizó el parto. Las defunciones posneonatales, el 34% restante, son aquellas que suceden entre los 28 días y el primer año de vida extrauterina. La mayor parte de estas muertes se deben a factores asociados con el entorno socioambiental, lo que es más frecuente cuanto más se aleja la muerte del momento del nacimiento y, en consecuencia, de la atención hospitalaria. Las causas de fallecimiento vinculadas con la mortalidad posneonatal suelen ser infecciones, diarreas, deshidratación, trastornos respiratorios agudos, entre otras (Ministerio de Salud de la Nación, 2012). En el 2010, murieron 5.942 niños antes de cumplir el primer mes de vida y 3.019, entre el primer mes y el año del nacimiento; esto implica una reducción del 44% en el total de defunciones neonatales y del 53% en las defunciones posneonatales. Esta variación se corresponde con la caída a la mitad de la tasa de mortalidad infantil mencionada anteriormente para el período estudiado. No obstante, al centrarse en la proporción de defunciones infantiles que podrían haberse evitado a través de acciones sencillas, se constata que la prevalencia de evi-



tabilidad se redujo tan sólo el 5% para el período 1990-2010. En la actualidad, el 62% de las defunciones neonatales y el 68% de las posneonatales podrían evitarse con intervenciones de bajo costo. Para el caso de las muertes evitables ocurridas antes del primer mes de vida, la información recolectada por el Ministerio de Salud de la Nación indica que cerca de la mitad podría haberse evitado con intervenciones sencillas en el recién nacido (el 60%, con tratamientos clínicos simples) y el 45%, a través de intervenciones durante el período perinatal. El resto de las defunciones neonatales podría haberse evitado a través de acciones específicas durante el embarazo y el parto. En relación con las muertes ocurridas entre el mes y el año de vida, la misma fuente revela que alrededor del 90% de los fallecimientos podría haberse evitado a través de la prevención y del tratamiento oportuno.

Este aspecto se torna aún más preocupante al observar que la leve reducción en la prevalencia de la evitabilidad entre las defunciones infantiles se concentró exclusivamente en el tramo neonatal. En efecto, para el período 1990-2010 se registró un aumento en la proporción de defunciones evitables para el total de fallecimientos ocurridos entre el primer mes y el año de vida. De todas formas, es preciso relativizar estas conclusiones, dado que el modo de clasificar las muertes infantiles ha sufrido actualizaciones a lo largo del período, por lo que se dificulta su comparación.

Una vez cumplido el primer año de vida, el entorno ambiental en el que se desarrollan los niños y los cuidados básicos que estos reciben son los aspectos más fuertemente relacionados con el perfil de mortalidad de este grupo de edad. Las principales causas de muerte de los niños de entre 1 y 4 años son externas, es decir, accidentes (en la mayoría de los casos, domésticos) y la exposición a violencias de diversa índole; seguidas por enfermedades del sistema respiratorio y enfermedades parasitarias.

Ahora bien, la muerte de un niño pequeño es el aspecto visible de una serie de acontecimientos desafortunados en la que se encuentran involucrados diversos actores e instituciones. Las causas que llevan al fallecimiento de los niños pueden agruparse en tres tipos: inmediatas (los procesos mórbidos que conducen al deceso), subyacentes (vinculadas a factores biológicos, cuidado de la salud, acceso y calidad de la atención) y básicas (condiciones de contexto sociopolítico sanitario). Si a esta certeza se suma que la gran mayoría de estas defunciones podría evitarse a través de procedimientos sencillos que se encuentran al alcance de las familias, los profesionales y los servicios de salud, se torna urgente la necesidad de precisar los momentos críticos en la sucesión de eventos para incidir en ellos y desarrollar acciones eficaces orientadas a evitar la muerte.

En el 2008, se llevó a cabo una importante investigación liderada por el Ministerio de Salud de la Nación a través de la Dirección Nacional de Maternidad e Infancia y UNICEF que analizó las causas básicas y subyacentes relacionadas con la muerte de niños menores de 5 años. Este estudio constató la mayor probabilidad que tiene un niño de morir cuando su entorno socioambiental es deficitario y cuando persisten diversas fallas en el proceso de cuidado y atención de la salud, y en la calidad de los servicios prestados.

De la caracterización socioeconómica de los hogares donde ocurrieron estas defunciones se desprenden situaciones de privación muy superiores a las del conjunto de los hogares con niños: el 42% de las familias se hallaban por deba-



jo de la capacidad de subsistencia y el 65% tenían necesidades básicas insatisfechas. Cerca de la mitad (46%) de los hogares donde fallecieron niños menores de 4 años presentaban hacinamiento, más de la mitad (54%) residían en viviendas precarias y en condiciones sanitarias inadecuadas (55%). En el 20% de los hogares, se registró la presencia de niños en edad escolar que no se encontraban escolarizados. En el 7%, se identificaron situaciones de violencia familiar, y en el 14%, familiares con enfermedades crónicas. En el 15% de los casos, la persona entrevistada declaró que el niño fallecido convivía con hermanos que padecían diverso grado de desnutrición, mientras que en el 12% de la población entrevistada había un antecedente previo de defunción infantil.

Por su parte, con respecto al proceso de atención, el análisis de las historias clínicas de los niños fallecidos permitió identificar que la valoración de las condiciones de riesgo en el momento en que fueron internados estuvo insuficientemente consignada. La ausencia de información en las historias clínicas junto con la evidencia de que la gran mayoría de los niños fallecidos habían realizado consultas previamente sugieren que este aspecto es subvaluado por los equipos de salud al momento de realizar un diagnóstico. Esta hipótesis se refuerza al considerar las entrevistas hechas a las familias de los niños fallecidos: de su análisis se desprende que la insuficiente percepción del riesgo, que hubiera permitido intervenciones tempranas y específicas, se dio en las familias y en los equipos de salud. La falta de confianza en los efectores encargados de atender a los chicos (médicos, enfermeros, empleados administrativos) y la deficiente comunicación del equipo de salud con la familia fueron los factores mencionados por la mitad de los consultados.

Este hecho alerta sobre un serio obstáculo para el acceso oportuno a tratamientos y procedimientos que podrían evitar la muerte de los niños pequeños: las dificultades para consolidar lazos de confianza fuertes entre la familia y el equipo de salud. Esto repercutió, incluso, en la concreción y el desarrollo de las consultas; en una gran cantidad de casos, se observó que estas o bien fueron tardías o no se realizaron, debido a barreras culturales y comunicacionales, e incluso a la presencia de maltrato institucional.

Sumadas a estas interferencias, se registraron demoras en el inicio del tratamiento en aproximadamente el 10% de los niños que posteriormente murieron, particularmente en la realización de procedimientos quirúrgicos. A su vez, en el 30% de los casos se constató una inadecuación del tratamiento a las normas establecidas. Casi la mitad (45%) de los niños fallecieron por complicaciones que podrían haberse evitado; entre las más frecuentes se encuentran las infecciosas, las metabólicas, las quirúrgicas, las secundarias a procedimientos y las complicaciones relativas a la medicación suministrada. Este dato es aun más preocupante si se considera que las complicaciones fueron identificadas como causa de muerte en una proporción elevada de casos (Ministerio de Salud de la Nación y UNICEF, 2008).

Muchas de las defunciones infantiles se asocian al estado de salud de la mujer antes del embarazo –particularmente su condición nutricional, que puede afectar el crecimiento fetal– o a la presencia de afecciones como enfermedades de transmisión sexual u otras que pueden trasladarse al feto por vía transplacentaria (OMS, 2003). Asimismo, otro grupo de factores de riesgo se relaciona directamente con la salud sexual y reproductiva de las madres, y son más frecuentes cuando la fecundidad es elevada y el acceso a servicios de planifica-



ción, escaso (CEPAL, 2010). La negación del derecho a decidir libremente entre tener o no hijos, el miedo a la violencia causada por las desigualdades de género, la presión social en torno a la maternidad –incluso hacia las adolescentes– la ausencia o las deficiencias de los servicios públicos de información y de los servicios de salud sexual y reproductiva, y la falta de políticas de educación sexual son causas asociadas a la mortalidad infantil y materna (UNFPA, s/f).

En la Argentina, nacen anualmente 117 mil niños de madres adolescentes, que representan el 16% del total de los nacimientos; más de 3 mil de ellos –el 3%– tienen mamás que no cumplieron aún los 15 años. Las situaciones más acuciantes se registran en Chaco, donde más de un cuarto de los nacimientos corresponden a madres adolescentes, y en Formosa, Catamarca, Corrientes, Misiones y Santiago del Estero, donde esta proporción alcanza a 2 de cada 10 nacimientos.

Por su parte, la lectura interjurisdiccional de la tasa de mortalidad materna refuerza la relación evidente entre el contexto social en el que ocurren los partos y los nacimientos y el riesgo de muerte. Nuevamente las provincias más pobres son aquellas que registran la mortalidad materna más alta. Entre 1990 y 2010, la tasa de mortalidad materna promedio del país disminuyó un 0,8%. No obstante, durante los últimos 10 años se observó un aumento en la proporción de madres que mueren durante el parto o por causas relacionadas a él. En el 2000, la tasa de mortalidad materna ascendía a 3,5 por cien mil, en tanto que en el 2010 se registraron valores superiores al 4 por cien mil. Las jurisdicciones que actualmente se encuentran en mejor situación son Río Negro y la Ciudad de Buenos Aires, cuya tasa de mortalidad materna es entre 2 y 4 veces menor a la de la media del país, con valores que oscilan entre el 0,8 y el 1,7%. En el otro extremo, Misiones, La Rioja y Formosa –con tasas entre el 8,1 y el 16,4%– presentan las peores situaciones con respecto a este indicador, alcanzando valores entre 2 y 4 veces mayores al promedio nacional. Un estudio realizado por el Ministerio de Salud de la Nación y el Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES) en el 2003 advirtió que de las 95 defunciones maternas ocurridas en las seis provincias estudiadas (San Luis, Tucumán, Mendoza, Chaco, Formosa y San Juan), las complicaciones de aborto fueron la primera causa de muerte materna (27,4%), y las hemorragias, la segunda (22,1%). El estudio de casos y controles mostró que el riesgo de muerte materna aumentaba 10 veces cuando la estructura hospitalaria no era la adecuada: no había disponibilidad de atención obstétrica esencial, guardia activa y personal calificado para asistir partos / abortos. Las autopsias verbales permitieron identificar factores de riesgo para la muerte materna al momento de la atención de la emergencia obstétrica: errores en el diagnóstico, tratamiento ambulatorio sintomático y demoras en la derivación a centros de mayor complejidad. La falta de medios para la comunicación y las dificultades de transporte del sistema de salud demoran el acceso a los servicios a quienes residen en zonas rurales.

Esta tendencia merece ser tomada con sumo cuidado, dado que la construcción de la información sobre muertes maternas presenta un alto nivel de subregistro, y las brechas interprovinciales y las variaciones interanuales pueden obedecer no tanto a tendencias en la población, sino a mejoras en la clasificación y registro de estas defunciones. El estudio realizado en el 2003 por el Ministerio de Salud de la Nación y el CEDES, mencionado anteriormente, detectó que el nivel de subregistro de defunciones maternas fue de 9,5% para el conjunto de las seis provincias estudiadas, y el subregistro de las muertes tardías, de 15,4%. Cabe aclarar que esta estimación se hizo sobre el total de las defunciones institucionales.

El estudio de los fallecimientos de mujeres en edad fértil extrainstitucionales podría afectar esta estimación. En el 2008, un estudio similar, realizado por la Sociedad de Ginecología y Obstetricia de Buenos Aires (SOGIBA) y la Dirección General de Estadísticas y Censos de la Ciudad de Buenos Aires, indicó que el subregistro era aún mayor. Es esperable, entonces, que en provincias y localidades del interior este sea elevado, tanto o más que en la Ciudad de Buenos Aires.

En los dos últimos apartados de este capítulo, el análisis se centró en los componentes centrales que definen la dimensión y la forma que adopta el colectivo poblacional “primera infancia”, esto es, la natalidad y la mortalidad, o dicho en otras palabras, los modos de nacer y morir presentes en la sociedad argentina. Así, la forma específica que asume este grupo poblacional está definida, en gran medida, por los patrones culturales y sociales que subyacen a los nacimientos y por el cumplimiento diferencial del derecho a la salud durante los primeros años de vida. De este modo, de acuerdo con los actuales patrones reproductivos, quedó en evidencia cómo los niños tienen al momento de nacer una probabilidad más elevada de sumarse a familias de escasos recursos económicos que a otro tipo de hogares. Esta desventaja inicial se refuerza al comprobar que la probabilidad de morir tampoco es igual para todos. El entorno socioambiental, las condiciones nutricionales y la edad de la madre gestante, la planificación familiar, el control de los embarazos por profesionales especializados, el contexto en el que ocurre el parto y la atención de la puérpera y del recién nacido son factores que explican una gran cantidad de defunciones infantiles. Quienes nacen en situación de desventaja respecto de estas dimensiones –que por otra parte suelen presentarse juntas– tienen una probabilidad de padecer enfermedades y de morir tempranamente muy superior al resto de los niños. Este aspecto se refleja claramente en el hecho de que más del 60% de las muertes ocurridas durante el primer año de vida podría evitarse.

### Primera infancia y condiciones de vida

En consecuencia, estas coordenadas iniciales contribuyen, en la Argentina, a la conformación de un grupo poblacional signado por las privaciones económicas. De la información analizada para el 2010 se desprende que, en los grandes conglomerados urbanos, los hogares donde viven niños de entre 0 y 8 años acumulan desventajas en forma persistente respecto del resto de las familias. En primer lugar, comparados con el resto, presentan una tasa de dependencia mayor, es decir, la cantidad de miembros que no trabajan por cada miembro que trabaja es más elevada. En los hogares donde no hay niños pequeños, por cada inactivo suele haber, en promedio, un miembro ocupado. Para el caso de los hogares donde hay niños de entre 0 y 8 años, esta relación es de 2 a 1. Este aspecto se asocia a dos situaciones de vulnerabilidad: la probabilidad de que los niños convivan en condición de hacinamiento y la posibilidad de que el hogar se ubique en el 30% más bajo de la distribución salarial, dado que al incorporar nuevos miembros económicamente dependientes, la necesidad de ingresos familiares aumenta. En efecto, más del 18% de los niños forma hogares con hacinamiento crítico, es decir, viviendas donde hay tres o más personas por cuarto, en contraste con el resto de los casos, en los que esta proporción se reduce al mínimo. Asimismo, el 54% de los niños proviene de los hogares más pobres de las áreas urbanas del país, en oposición al resto de las familias, cuya probabilidad de caer en el 30% más bajo de la distribución de ingresos se reduce a menos de la mitad. La proporción de niños que viven en los hogares más



Pobres de las áreas urbanas supera el 75% en el Noreste del país, y se aproxima al 66% en el Noreste y Cuyo. Finalmente, esta situación de vulnerabilidad persistente se refleja en la probabilidad aumentada que tienen los niños de entre 0 y 8 años de residir en hogares que no cuentan con acceso al agua potable dentro de la vivienda. De hecho, el 6% de los hogares sin niños pequeños no cuenta con distribución interna dentro de la vivienda, en contraste con el 11% de los hogares con niños. Esta proporción se eleva al 30% en el Gran Buenos Aires, muy probablemente asociada a la extensión de las viviendas en asentamientos y villas de emergencia.

**TABLA 3**

**INDICADORES  
DE CONDICIONES  
DE VIDA  
SELECCIONADOS**

Fuente: Elaboración propia  
sobre la base de la Encuesta  
Permanente de Hogares,  
INDEC.

	TOTAL	CON AL MENOS UN NIÑO DE 0 A 8 AÑOS
Porcentaje de hogares urbanos en el 30% más bajo de la distribución de ingresos (2010)	33,9	54,1
Porcentaje de hogares urbanos con hacinamiento crítico (2010)	6,8	18,2
Porcentaje de hogares urbanos sin distribución interna de agua (2010)	7,6	11,4
Tasa de dependencia en hogares urbanos (2010)	1,4	2,2

De este modo, la ventaja relativa que el bono demográfico pudiera significar en términos de los recursos necesarios para garantizar el cumplimiento de los derechos de la primera infancia, confronta con la mayor vulnerabilidad social del grupo poblacional. En otras palabras, la disminución de la cantidad de niños que conforma este grupo poblacional no debe traducirse en una disminución de los recursos destinados a la primera infancia. Por el contrario, constituye una oportunidad para sensibilizar y ajustar las políticas a su mayor vulnerabilidad, especialmente a extender su atención a un aspecto destacado en la perspectiva de la CDN: las familias en las que nacen y se desarrollan los niños durante sus primeros años de vida.

### Las familias en las que viven los niños de 0 a 8 años

La CDN y la Ley de Protección Integral inauguran un nuevo marco a partir del cual evaluar al entramado de relaciones sociales que sostienen el proceso de socialización de los niños. En conjunto, establecen un modelo de intervención que reconoce a los niños el derecho a ser considerados partícipes de su propio desarrollo, protege sus derechos a acceder a las políticas públicas universales y propicia el derecho a la convivencia familiar, con lo cual obliga al Estado a promover todas las políticas y medidas necesarias para alcanzar esos propósitos.

De este modo, la CDN y la Ley de Protección Integral sitúan a la familia como el entorno privilegiado e indiscutible de desarrollo de los niños durante los primeros años de vida, en contraste con el paradigma anterior que instaba al Estado a rescatar a los niños del “abandono material o moral” en el cual supuestamente eran colocados por sus familias a las que se calificaba y, por ende, estigmatizaba, como inmorales y disfuncionales. El nuevo paradigma desplaza al Estado de su rol de policía y lo convoca a acompañar a las familias en una de sus funciones primordiales: la crianza de los niños. De este modo, la culpabili-



zación de las familias pobres —soporte fundamental de las intervenciones estatales bajo el modelo tutelar— cede lugar a la multiplicación de los puntos de encuentro entre el Estado y las familias, a través de intervenciones orientadas a su fortalecimiento (Konterllnik, 2008).

**“La función de la familia en la primera infancia es insustituible. Desde afuera se puede colaborar, por ejemplo, si un chico no tiene el carné de vacunación y desde la escuela lo llevan a vacunar, sin dudas, mejorarán sus condiciones de vida. Sin embargo, desde el punto de vista global, esto no tiene tanto valor para el niño, como sí lo tendría el hecho de que sea su familia la que lo lleve a vacunar, ya que la familia es lo permanente y estable para él”.** LEA WALDMAN

Frente a este nuevo paradigma, hacer foco en las familias en las que viven los niños adquiere un nuevo sentido. En especial, aquel que desde las políticas públicas anuda al niño en forma definitiva con su grupo familiar, y concibe que abogar por el cumplimiento de sus derechos conlleva necesariamente la promoción de acciones directas para garantizar que los adultos de referencia se encuentren en condiciones de garantizar y exigir su cumplimiento.

Ahora bien, ¿a qué se denomina “familia”? ¿cuáles son los rasgos distintivos de las familias en las que viven los niños de 0 a 8 años? Desde la perspectiva que promueve la CDN, ¿hay configuraciones familiares mejores que otras? ¿qué acciones se deben desarrollar para ampliar la protección a la primera infancia desde la perspectiva de las familias que conforman?

**“La Convención es muy clara en cuanto al rol de la familia, a la responsabilidad de los padres como actores importantes para acompañar al niño en el acceso a sus derechos. En todo momento, se ve la importancia de la familia, y no hay una concepción rígida respecto al tipo de familia al que se refiere. Además, en la ley argentina, el decreto reglamentario concibe a la familia de forma mucho más detallada, también es la red vincular que el pibe elija. La idea es ampliar el sentido de familia”.** IRENE KONTERLLNIK

En su libro *Pan y Afectos* (2000), la socióloga argentina Elizabeth Jelín concibe a la familia como “una institución social, creada y transformada por hombres y mujeres en su accionar cotidiano, individual y colectivo. Su universalidad reside en algunas funciones y tareas que deben ser realizadas en toda la sociedad [la sexualidad, la procreación y la crianza de la descendencia]. El cómo y por quien se lleva a cabo, las formas de organización de los agentes sociales, los entornos y las formas de familia son múltiples y variables. Esta variabilidad no es azarosa (...) hay potentes procesos de cambio social, económico, tecnológico y político de los cuales forman parte las transformaciones de la familia”. Algunos de los cambios sociales que afectan la configuración de las familias ya fueron mencionados, y pueden sintetizarse en las consecuencias que trajo aparejadas el pasaje desde un tipo de sociedad, basada en expectativas sociales claras hacia los individuos y trayectorias laborales sólidas y previsibles, a



otra, caracterizada por una mayor volatilidad e incertidumbre. La radicalidad de estos procesos conlleva necesariamente una redefinición de las estructuras familiares y las expectativas sociales puestas sobre su funcionamiento y el rol de sus miembros. Entre las más significativas, se encuentran, sin lugar a dudas, la transformación del rol de las mujeres en la sociedad y el creciente valor otorgado a la educación. Al articularse, estos cambios dan lugar a nuevas posibilidades de orientación a los proyectos de vida individuales, especialmente los de las mujeres.

El sociólogo danés Gosta Esping Andersen (2010) señala no sólo la radicalidad de este proceso, sino su velocidad. En efecto, en el lapso de una generación, las mujeres pasaron de estar indisolublemente asociadas a las tareas del hogar y a la crianza de la prole, a tener –al menos como horizonte– la posibilidad de acceder a un empleo y a una auténtica autonomía económica. Es así que los reclamos de los movimientos feministas se afianzaron durante esta ruptura generacional caracterizada en gran medida por un mayor acceso a la educación y al trabajo remunerado, lo que, desde la perspectiva de la democracia y la igualdad, dio lugar a un acelerado, inconcluso y plagado de dificultades proceso de autonomización de las mujeres. Al enfocar en la familia, la apertura de nuevas opciones de desarrollo personal de las mujeres –la posibilidad de elegir entre diversas alternativas, aun cuando muchas no lleguen a concretarse– cuestiona y problematiza los cimientos de la familia nuclear tradicional y fundamentalmente desnaturaliza su estructura y funcionamiento. De este modo, la familia nuclear<sup>6</sup> –que en la práctica nunca fue la única forma de familia– va perdiendo gradualmente su predominio, en un doble sentido. En primer lugar, como patrón de la normalidad en oposición a las desviaciones que suponían otro tipo de configuraciones familiares, y en segundo lugar, ha ido perdiendo su peso relativo dentro de las configuraciones familiares efectivas. Es decir, estamos inmersos en un complejo proceso de reconfiguración de las formas en que se organizan las personas para resolver tres de las necesidades centrales de toda la sociedad: la sexualidad, la procreación y la crianza de los niños. Uno de los emergentes de esta transformación es el desplazamiento de la familia nuclear tradicional de su lugar de “normalidad”, y la consecuente visibilización y valorización de una multiplicidad de nuevas configuraciones familiares. Por eso, allí donde algunos sectores sociales sitúan a “la crisis de la familia”, otros ven el surgimiento de una creciente multiplicidad de formas de familia y convivencia. Una multiplicidad que puede ser vista como parte inevitable –y deseable– de los procesos de democratización de la vida cotidiana y de la extensión del “derecho a tener derechos”; con lo cual, la idea (negativa) de crisis se transforma en germen de innovación y creatividad social (Jelín, 2000).

**“Algo estaba pasando en el mundo de lo social que hizo pensable la Convención. Era una transformación difusa que se podría sintetizar bajo el nombre de ‘proceso de democratización de las relaciones familiares’. Este proceso existe y es social, pero está incompleto, por eso, la Convención es necesaria”.** EMILIO GARCÍA MANDÉZ

<sup>6</sup> “Familia nuclear se denomina a aquella configuración caracterizada por la convivencia de un matrimonio monogámico y sus hijos que conforman su propio hogar en el momento del matrimonio, y en donde la sexualidad, la procreación y la convivencia coinciden en el espacio privado del ámbito doméstico” (Jelín, 1998).



Llegado este punto ¿es posible dar cuenta de las transformaciones de las familias en las que viven los niños, y particularmente de la redefinición del rol social de las mujeres a través de la información estadística disponible? En principio, la reducción del peso del grupo de edad de 0 a 8 años en el conjunto de la población, vinculada con la disminución de las tasas de fecundidad global mencionada en el apartado demográfico, puede ser pensado como un indicio de la apertura de nuevas opciones para el desarrollo personal de las mujeres, en el que la conformación de una familia y la crianza de los hijos comparten su centralidad con otros proyectos igualmente relevantes. Estas hipótesis se refuerzan al observar el incremento sostenido y muy pronunciado del nivel de instrucción de las mujeres y su intención, también creciente, de participar en el mercado laboral. De todos modos, no se pretende aquí dar por sentado que los motivos que llevan a las mujeres a conformar familias con menos hijos y a participar del mercado laboral se vinculan directamente con el proceso de autonomización, sino que por el contrario, tanto la decisión de tener menos hijos como la de trabajar a cambio de una remuneración, muchas veces corresponden a las dificultades crecientes para sustentar un hogar con el ingreso de uno solo de sus miembros, y al deterioro del poder adquisitivo de los salarios. Aquello que aquí interesa destacar es que la conformación de familias más pequeñas y la participación de las mujeres en el mercado laboral conlleva la necesidad de una importante redefinición de los arreglos familiares orientados a la distribución de las tareas domésticas y al cuidado de los miembros dependientes –en especial, los niños y los ancianos–, de enormes implicancias. Estas modificaciones chocan con algunas características estructurales de las estadísticas disponibles. Los operativos censales y las encuestas de hogares son siempre domiciliarias, es decir, que recogen información en las viviendas. Los datos suministrados se refieren a las personas que conforman el grupo residencial o de convivencia, y no a las relaciones de parentesco o a los miembros de la familia no conviviente. Este aspecto limita seriamente el alcance de las interpretaciones susceptibles de ser realizadas a partir de la información que arrojan los censos y las encuestas, ya que la familia desborda al núcleo de personas conviviente bajo un mismo techo. Esto tiene implicancias diferentes según el momento que esté atravesando cada familia y según el integrante de la familia sobre el cual esté puesto el foco. Por ejemplo, durante los primeros años de vida de los niños, muy probablemente, el funcionamiento familiar esté signado por la presencia de los abuelos, o por el rol (aun más significativo) de los padres no convivientes, en el caso de una separación, quienes no necesariamente serán considerados desde la perspectiva del hogar.

No obstante, aun con sus limitaciones, las estadísticas disponibles arrojan imágenes fuertes y claras para ilustrar y comprender las transformaciones de los vínculos al interior de las familias y sus consecuencias en las distintas configuraciones familiares. El análisis de las familias en las que reside al menos un niño de entre 0 a 8 años que se presenta a continuación se basa en el procesamiento de los microdatos de las Encuestas de Hogares correspondientes al Gran Buenos Aires para el período 1990–2010 realizada por el INDEC (Instituto Nacional de Estadística y Censos). La limitación geográfica se debe a que este es el único conglomerado que puede ser comparado longitudinalmente, a la vez que es el que concentra a más del 40% de los niños de 0 a 8 años.

Del primer acercamiento a la información agregada, surge claramente un comportamiento gradual y consistente hacia la reducción de la importancia cuantitativa de las familias biparentales, que, sin embargo, continúa siendo la forma



que adopta la inmensa mayoría de ellas. En la actualidad, ocho de cada diez familias en las que reside al menos un niño de entre 0 y 8 años están encabezadas por una pareja en la que ambos, o al menos uno de los dos, tienen filiación directa con los niños presentes en el hogar. De acuerdo al Censo Nacional de Población y Vivienda realizado en el 2010, en la Argentina, hay 24.228 hogares constituidos por parejas del mismo sexo; de ellas, el 21% tienen hijos a cargo. Prácticamente la totalidad, más del 97%, de estas familias está conformada por una pareja de mujeres<sup>7</sup>.

La propensión a conformar familias biparentales guarda relación con el estrato social, tanto en su dimensión absoluta como en la velocidad de su reducción. Es decir, las familias con niños pequeños en las que los adultos cuentan con alto capital educativo<sup>8</sup> suelen ser biparentales en mayor medida que aquellas en las que los mayores tienen menos capital educativo. O dicho con otras palabras, la convivencia de uno solo de los padres con sus hijos —generalmente la madre, y en la mayoría de los casos, producto de la separación de la pareja— suele darse con mayor frecuencia en los estratos sociales más bajos. Es también en ellos donde se observa una propensión más fuerte hacia la reducción del peso relativo de las familias biparentales.

**TABLA 4**

**INDICADORES  
DE CONFIGURACIONES  
FAMILIARES  
Y UNIÓN CONYUGAL  
SELECCIONADOS,  
GRAN BUENOS AIRES**

	1990	2010	VARIACIÓN % 1990-2010
Porcentaje de hogares biparentales con al menos un niño de 0 a 8 años	88,4%	80,6%	-8,8
Porcentaje de hogares biparentales con al menos un niño de 0 a 8 años en donde ambos cónyuges estén casados	85,1%	55,2%	-35,1
Tasa de actividad de las mujeres jefas de hogar o cónyuges de hogares con al menos un niño de 0 a 8 años	36,7	57,5	56,7
Tasa de actividad de los varones jefes de hogar o cónyuges de hogares con al menos un niño de 0 a 8 años	91,8	87,3	-4,9
Porcentaje de mujeres jefas de hogar o cónyuges con secundario completo y más, en hogares con al menos un niño de 0 a 8 años	45,9%	71,7%	56,2
Porcentaje de varones jefes de hogar o cónyuges con secundario completo y más, en hogares con al menos un niño de 0 a 8 años	45,5%	62,4%	37,2

Fuente: Elaboración propia sobre la base de la Encuesta Permanente de Hogares, INDEC.

A su vez, la estrategia de convivir con otros familiares es una de las formas en que las familias se organizan para resolver las necesidades de cuidado de ancianos y niños pequeños y, fundamentalmente, el acceso a recursos que les permitan alcanzar un mínimo de bienestar. Este tipo de familias son mucho más frecuentes en los sectores sociales más desfavorecidos. Una explicación posible es, por ejemplo, que la pareja no cuenta con recursos suficientes para

<sup>7</sup> “Lo que el Censo ayuda a visibilizar”, publicado en la versión impresa del diario *Página 12*, sábado 30 de junio de 2012.

<sup>8</sup> Clima educativo es el promedio de años de escolarización de los miembros de 18 años y más que conforman el hogar. Dado que los años de escolarización promedio acumulados por el hogar son un atributo estructural que se encuentra altamente correlacionado con el nivel de ingresos del hogar, se considera a esta variable una aproximación más ajustada a la posición del hogar en la estructura social.



independizarse económicamente y requiere sumar los ingresos de otros miembros del hogar. Más de la mitad de ellas convive con al menos un familiar que no es parte del núcleo primario, mientras que en las familias de los estratos sociales más altos, este grupo se reduce a menos del 14%. En relación con las familias extensas, se pueden destacar al menos dos aspectos. En primer lugar, que en las de los estratos sociales más bajos la propensión a convivir con otros familiares prácticamente se duplicó luego de la crisis del 2001, y se redujo considerablemente en el quinquenio siguiente, lo cual refuerza la idea de que la ampliación de la familia guarda una estrecha relación con el contexto socioeconómico. Si esta hipótesis es valedera, se torna relevante observar que la conformación de familias extensas registró un aumento en todos los estratos sociales, lo que estaría indicando la creciente necesidad de incorporar nuevos miembros ocupados para la conformación del ingreso total del hogar.

El paulatino desplazamiento de la familia tradicional por otras formas de familia encuentra su correlato en la transformación de la unión conyugal de las parejas convivientes. En el Gran Buenos Aires, para el 2010, sólo el 55% de las parejas que encabezan las familias en las que reside al menos un niño de entre 0 y 8 años se encuentran unidas a través del matrimonio legal. El resto de las parejas nunca se casó legalmente, o uno o ambos miembros son divorciados de uniones anteriores. Esta información adquiere una nueva relevancia al observar que, a inicios de la década del 90, el 85% de las parejas estaban casadas, lo cual implica una reducción del orden del 35% de las parejas unidas legalmente para el período 1990–2010.

El comportamiento de este indicador suma evidencia a las hipótesis planteadas durante el análisis sobre la transformación de las configuraciones familiares. En primer lugar, las parejas con menor capital educativo tienden a estar unidas legalmente en mucha menor proporción que las parejas ubicadas en los estratos más favorecidos. A la vez, el peso relativo de las uniones legales entre las parejas con menor capital educativo disminuyó en forma mucho más pronunciada que en los sectores de mayores recursos. Por último, en todos los estratos sociales, la caída más abrupta en la incidencia del matrimonio legal en las parejas del Gran Buenos Aires que conforman los hogares en donde al menos reside un niño de entre 0 y 8 años se da en el período 2000–2005.

Tal como se sugirió en la presentación de este apartado, es factible considerar que las variaciones en la forma que adoptan las familias con niños durante los últimos 20 años obedecen en gran medida a la transformación del lugar de la mujer en la sociedad, particularmente, en la mayor propensión de las mujeres a sostener sus estudios y a participar del mercado laboral. La información analizada aporta indicios sustantivos para sostener ambas hipótesis. En primer lugar, las mujeres jefas o cónyuges de hogares en donde viven niños pequeños incrementaron su nivel educativo en mayor medida que sus pares del sexo opuesto. A inicios de la década del 90, ellas contaban con la misma cantidad de años aprobados de educación formal que sus pares varones. Diez años después, aparece una leve brecha a favor de las mujeres. Entre el 2005 y el 2010 —etapa de fuerte expansión del nivel medio de educación—, se diferencian vertiginosamente las trayectorias educativas de varones y mujeres, a tal punto que, en cinco años, la brecha entre la proporción de mujeres y varones jefes de hogar o cónyuges con secundario completo o más, se amplía en más de 9 puntos porcentuales a favor de ellas.



Sumado a esto, su participación en el mercado laboral se incrementó en un 56%, en contraste con la tendencia observada en los varones, entre quienes la tasa de actividad disminuyó levemente. Aun así, para el 2010, nueve de cada diez varones trabajan o buscan trabajo mientras que, entre las mujeres, esta proporción asciende a seis de cada diez. Como ya ha sido ampliamente estudiado, las mujeres con mayor nivel de instrucción se inclinan hacia el mercado laboral en mayor medida que sus pares con menos años de estudio. No obstante, la variación más importante se observa entre las mujeres con secundario incompleto.

La participación de las mujeres en el mercado laboral fue acompañada por un aumento considerable en la cantidad de horas efectivas que dedican a trabajar fuera del hogar, mientras que entre los varones, se observa la tendencia inversa. Es así que, si bien los varones jefes o cónyuges que trabajan, dedican en promedio más horas al trabajo remunerado que las mujeres, se observa que en la actualidad los hombres dedican al trabajo remunerado menos horas que hace 20 años.

La inserción ocupacional de las mujeres suele ser más endeble que la de sus pares varones, entre otros factores, por la presión social hacia priorizar la crianza de los niños sobre el desarrollo profesional, al menos durante los primeros años de vida. Esto se ve reflejado, en parte, en la mayor proporción de mujeres ocupadas en el sector informal de la economía respecto a sus pares varones. No obstante, el análisis longitudinal de la proporción de ocupados por sexo en ese sector revela que el porcentaje de varones ocupados aumentó, en contraste con el de las mujeres, que disminuyó, lo que se tradujo en la reducción de la brecha para ese indicador.

De este modo, la información disponible ofrece indicios fuertes para sostener que las familias en donde residen niños pequeños están enfrentando profundas transformaciones.

**“La noción de familia ha sufrido un cambio radical porque las estructuras familiares han variado. En la Convención, el concepto de ‘familia’ apunta al grupo donde existen vínculos de afecto y atención. Tenemos que abrir la cabeza y entender por familia al entorno en que los chicos reciben contención, cuidado; un ámbito en donde se les permita crecer”.** SILVIA CHAVANNEAU

La familia cambió su configuración tradicional, es susceptible de adoptar formas diferentes en períodos cada vez más breves —es cada vez más frecuente que un niño al llegar a la adolescencia haya atravesado numerosas configuraciones familiares—. Niños y niñas nacen de parejas que quizás nunca convivirán, que convivirán y luego se separarán, conformarán familias en las que convivirán con otros parientes, nacerán de parejas que tal vez conformen nuevos núcleos y sumen nuevos miembros al hogar, de parejas del mismo sexo, etc. La familia se encuentra recorriendo un proceso de democratización, producto, en gran parte, de la flexibilización en los roles de género. Las mujeres pueden decidir cada vez más cuántos hijos tener, pretenden (y logran) cada vez más hacer valer sus credenciales educativas para desarrollarse en el mercado laboral y conseguir autonomía de ingresos. El reverso de estos avances indiscutibles hacia la igualdad de género es que muchos de los cambios en las dinámicas



familiares se explican también por la necesidad de afrontar el hecho de formar parte de una sociedad signada por la inestabilidad laboral y las dificultades para sostener un hogar con un único ingreso.

## La situación educativa de la primera infancia

La CDN, en su artículo 18, convoca a los Estados parte a garantizar “la creación de instituciones, instalaciones y servicios para el cuidado de los niños” y a promover “todas las medidas apropiadas para que los niños cuyos padres trabajan tengan derecho a beneficiarse de los servicios e instalaciones de guarda de niños para los que reúnan las condiciones requeridas”. En su artículo 28, insta a los Estados parte a reconocer el derecho a la educación y a desarrollar acciones específicas orientadas a su ejercicio progresivo y en condiciones de igualdad de oportunidades. De este modo, la Convención reconoce la necesidad de crear una institucionalidad apropiada para garantizar el pleno goce del derecho a la educación y para apoyar a las familias en el cuidado de los niños durante el tiempo dedicado al trabajo remunerado.

**“El Estado debe garantizar condiciones para que los padres tengan herramientas que les permitan educar a sus hijos; en los sectores más desfavorecidos, en especial. Cuando las clases medias y altas necesitan saber algo, pueden pagarle a alguien para que las ayude a ver cómo se hace. Cuando te encontrás con problemas con tu hijo y no tenés dinero, no sabés a quién recurrir”.** BETTINA COTTA Y BETINA PERONA

Esta normativa se anuda a la abundante evidencia de los beneficios de la inclusión temprana de los niños en programas de cuidado y educación. En efecto, numerosos estudios constatan mayores progresos cognitivos, sociales y conductuales en los niños que participan de experiencias de estimulación y educación tempranas; y efectos positivos en términos de rendimiento escolar, y la consecuente reducción de la deserción y la repitencia (citado en Tuñón, 2012). Ciertamente, se constata en la actualidad un proceso de transmutación de paradigmas en relación con la atención de la primera infancia, principalmente, de los niños de hasta 3 años.

**“Creo que hay que apoyar mucho el período inicial de la vida, los tres primeros años. Y respetar esa etapa tan importante y única en la vida de un ser humano...”.** MAR A LUISA AGEITOS

En este marco, el vínculo de las instituciones con la familia y la comunidad es fundamental. Tal como se mencionó en numerosas oportunidades a lo largo de este documento, la incorporación del enfoque de derechos al desarrollo infantil se centra en la familia y busca sumarla como un aliado clave en la crianza del niño para prevenir situaciones de vulneración de derechos, en contraste con los enfoques previos que centraban sus intervenciones en reparar el daño una vez que los derechos habían sido vulnerados. Bajo la articulación de programas y familias, subyace la perspectiva que considera a estas últimas “responsables de la crianza de sus hijos y naturales proveedoras de cuidado, afecto, estímulo y valores a los niños pequeños, de acuerdo a su cultura” (UNICEF, 2005). Desde



este enfoque, se entiende que las oportunidades para que los niños desarrollen su máximo potencial aumentan cuando las tareas de crianza son acompañadas por políticas públicas que mejoren la calidad del cuidado familiar, permitan el acceso de las familias a recursos, conocimientos, servicios básicos de calidad y a la participación. En consecuencia, este modo de concebir la atención y la educación temprana propone reemplazar las intervenciones puntuales –en situaciones límites como la desnutrición o el abandono familiar– por el diseño de programas de formación continua. Se trata de multiplicar, en primera instancia, los puntos de encuentro entre sociedad y familia. De este modo, los servicios de atención a la primera infancia superan la antinomia familia–instituciones, en tanto constituyen espacios de fortalecimiento familiar que acompañan a los adultos en su formación para la crianza y complementan la estimulación emocional y psicofísica de los niños durante sus primeros años de vida.

Ahora bien, ¿cuál es el nivel de estímulo psicofísico y emocional que reciben los niños pequeños en sus hogares? La Encuesta de la Deuda Social Argentina (EDSA) realiza una aproximación al contexto de estimulación emocional, social e intelectual en el ámbito familiar a través de un conjunto acotado de indicadores. Los indicadores de estimulación considerados son presentados como déficit, es decir, por su no ocurrencia. Estos son: al niño no le festejaron el último cumpleaños, no le cuentan cuentos, no suelen jugar o dibujar en familia y no hay libros infantiles en el hogar. De los resultados de esta encuesta (2011), se desprende que, en los grandes conglomerados urbanos de la Argentina, alrededor del 12,7% de los niños menores de 6 años vive en hogares en donde no se les suele festejar el cumpleaños, al 28,8% no se les suele contar cuentos, el 17,3% no acostumbra dibujar o jugar con miembros de su familia y el 35,2% no cuenta con libros infantiles en su hogar. Este déficit es mayor entre los niños más pequeños, es decir, los menores de 3 años (Tuñón, 2012).

**“Todos los conocimientos que hay en torno al desarrollo de los chiquititos nos hablan de que hay que observarlos, hay que hablarles porque así van aprendiendo un montón de cosas. Hay mucha comunicación, y mucha observación para ver cómo se vinculan con otros”. LEA WALDMAN**

Durante los últimos veinte años, la Argentina ha avanzado sustantivamente en el reconocimiento del derecho de los niños al cuidado y a la educación temprana. En ese sentido, se destaca la Ley Federal de Educación, sancionada en abril de 1993. Como consecuencia de profusos debates, en esta ley se salda, en parte, la necesidad de otorgarle un lugar preciso a la educación para los niños de 3 a 5 años dentro del nivel inicial, como primer eslabón del Sistema Educativo Nacional. Así, se incorpora dentro del rango de obligatoriedad a la sala de 5 años, y se avanza en el reconocimiento pedagógico del jardín maternal para niños menores de 3 años, al considerarlo dentro de la ley.

**“[Al momento de la sanción de la Ley Federal de Educación] se sostenía todavía un fuerte debate en torno a la educación de los chicos de 0 a 3 años (...) Se suponía que la educación para los menores de 3 años le correspondía a los organismos de Desarrollo Social, y no a los de Educación, porque era para los ‘pobrecitos’...”. ANA MALAJOVICH**



Sin embargo, el punto de quiebre en relación con el nivel inicial, lo instaura la promulgación, en el 2006, de la Ley Nacional de Educación, vigente en la actualidad. A partir de entonces, se produce la incorporación explícita de los jardines maternos a la organización del nivel inicial y se compromete al Estado a universalizar los servicios educativos para los niños de 4 años y a subsanar las brechas de acceso entre los diferentes sectores sociales. Desde la entrada en vigencia de esta ley, la educación inicial abarca formalmente a los niños desde los 45 días de vida hasta los 5 años de edad, inclusive. Constituye una unidad pedagógica y está organizada en dos ciclos. El primero, jardines maternos, va desde los 45 días hasta los 2 años de edad. El segundo ciclo, jardines de infantes, contempla a los niños desde los 3 hasta los 5 años. La sala de 5 años se mantiene como obligatoria. Por último, se destaca la sanción de la Ley N° 26.233 que promueve y regula los Centros de Desarrollo Infantil. En el marco de esta ley, se entiende como Centros de Desarrollo Infantil “a los espacios de atención integral de niños y niñas de hasta 4 años de edad, que además realicen acciones para instalar, en los ámbitos familiar y comunitario, capacidades que favorezcan la promoción y protección de los derechos de niños y niñas” (artículo 2).

Llegado este punto, cabe preguntarse: ¿cuál es el correlato de la normativa en la expansión efectiva del nivel inicial? Situados en la población, un primer acercamiento a la información cuantitativa indica una división tajante delimitada por la obligatoriedad. La asistencia a la sala de 5 años es prácticamente universal, mientras que en el tramo no obligatorio, la cobertura de este nivel es considerablemente baja. Se debe aclarar que la obligatoriedad está estrechamente vinculada al comportamiento de las brechas sociales. Es así que, en los tramos no obligatorios, la brecha social en las tasas de escolarización es extremadamente amplia, hasta cerrarse gradualmente a un mínimo de 4 puntos porcentuales entre los niños de 5 años. En efecto, los datos disponibles sobre la concurrencia a centros de cuidado y educación para el tramo de entre 0 y 2 años correspondiente a una muestra acotada de los principales centros urbanos realizada por el Observatorio de la Deuda Social Argentina de la Universidad Católica Argentina y Fundación Arcor señalan que la inclusión en centros educativos de los niños de entre 0 y 2 años es mínima —no alcanza al 10%— y no revelan variaciones entre el 2007 y el 2011 (Tuñón, 2012). Por otra parte, según la Encuesta Permanente de Hogares del 2010, en las áreas urbanas del país, más del 60% de los niños de 3 años no concurre a establecimientos. A los 4 años, esta proporción se reduce a un cuarto, y a partir de los 5, la asistencia es prácticamente universal. Se observa también que una proporción considerable de niños de 6 años, con más peso en los provenientes de estratos sociales más bajos, aún asiste al nivel inicial. Otro indicio de las mayores dificultades que encuentran los niños de menores recursos para sostener su trayectoria escolar en el tiempo esperado es la proporción de niños con más edad de la esperada para el grado que cursan. Es así que entre los niños de 8 años provenientes de los hogares de los estratos sociales más bajos aparece el atraso escolar en una proporción nada despreciable, mientras que en los estratos altos esta situación es inexistente.

Con el propósito de identificar tendencias en la escolarización y brechas regionales se agruparon las edades para el cálculo de las tasas de asistencia. De este ejercicio, surge que la proporción de escolarizados en el grupo de edad de 3 y 4 años asciende al 57%. Sin embargo, existe una alta variabilidad interregional y social. En efecto, siete de cada diez niños que residen en el Gran Buenos Aires se encuentran escolarizados; mientras que en las zonas urbanas del Noroeste y Noreste del país, esta proporción desciende a menos de la mitad.



Asimismo, cuatro de cada diez niños de entre 3 y 4 años que viven en hogares de bajo capital educativo concurren a centros de atención de primera infancia, en tanto esta proporción alcanza a siete de cada diez niños de los hogares con mayor capital educativo. La tendencia histórica para el período 1990–2010 muestra una importantísima expansión de la cobertura del nivel inicial para esta franja etaria. En efecto, la información correspondiente al Gran Buenos Aires indica que la proporción de niños de 3 y 4 años escolarizados prácticamente se quintuplicó en 20 años. El primer punto de inflexión se ubica en el 2000, cuando se duplicó la tasa de asistencia. El segundo, en el 2010, al crecer más de 20 puntos porcentuales respecto al 2000. De acuerdo a los datos del 2010, prácticamente todos los niños de 5 años están escolarizados. No obstante, se observa una pequeña brecha entre regiones. En el Gran Buenos Aires, la proporción de niños de 5 años escolarizados supera al 99%; en tanto en la región noroeste y patagónica, se observan los valores más bajos, que rondan al 96%. Nuevamente, los niños provenientes de los hogares con menor capital educativo presentan tasas de escolarización más bajas; aun así, se distancian tan solo en dos puntos porcentuales de los niños provenientes de hogares con alto capital educativo. De este modo, de la información analizada para el Gran Buenos Aires se desprende una expansión de alrededor del 52% en la proporción de niños de 5 años escolarizados en el período 1990-2010.

**TABLA 5**  
**INDICADORES**  
**EDUCATIVOS**  
**SELECCIONADOS**

Porcentaje de niños de 3 y 4 años escolarizados (2010) (a)	57,2
Porcentaje de niños de 5 años escolarizados (2010) (a)	97,9
Matrícula del nivel inicial (2010) (b)	1.553.418
Variación porcentual de matrícula del nivel inicial (1997-2010) (b)	28,7
Porcentaje de matrícula del nivel inicial en el sector estatal (2010) (b)	66,7
Variación porcentual de matrícula del nivel inicial en el sector estatal (1997-2010) (b)	-6,5%
Secciones independientes del nivel inicial en el sector estatal (2010) (b)	70,0%
Variación porcentual de las secciones independientes en el sector estatal (1997-2010) (b)	2,0%

Fuente:  
(a) Áreas Urbanas, elaboración propia sobre la base de la Encuesta Permanente de Hogares, INDEC.  
(b) Elaboración propia a partir del Relevamiento Anual, DINIECE-Ministerio de Cultura y Educación de la Nación.

Al hacer foco en el sistema educativo, si bien las variaciones en la matrícula son diferentes a la expansión que sugieren las otras fuentes consultadas, se refuerzan las hipótesis y las tendencias que surgen de las encuestas poblacionales. En el 2010, la matrícula total del nivel inicial para las salas de 3 a 5 años ascendía a 1,5 millones de niños. La distribución por salas indica una matrícula muy reducida, del orden del 5%, de niños de 0 a 2 años. La sala de 3 años concentraba al 16% de la matrícula; la de 4, al 33% y la de 5, al 48% restante. Esto implica una expansión total del orden del 17% en el período 2008–2010 en la matrícula de jardines de infantes. Por su parte, para la franja de 3 a 5 años, se observa un crecimiento total del 29% para el período 1997-2010, concentrado –prácticamente en su totalidad– en las salas de 3 y 4 años. En efecto, el incremento en la matrícula de las salas de 3 años fue del orden del 63,3%; la de las salas de 4, del 71,3% y la de las salas de 5, del 2,6%. Es interesante destacar el comportamiento diferencial por sector de gestión de los establecimientos educativos. En primer lugar, en el 2010, el 67% de la matrícula del nivel inicial se concentraba en el sector público. Sin embargo, su importancia guarda una relación directa con la edad. Es



decir, el peso relativo del sector público en la matrícula de los jardines de infantes es inferior al privado: en la sala de 3 alcanza al 57%; en la sala de 4, el 67% y en la sala de 5, el 72%. La baja presencia estatal en la escolarización de los niños más pequeños muy probablemente esté dando cuenta de un déficit en la oferta de servicios educativos públicos para este grupo poblacional.

La forma que adoptó la expansión es también variable según la sala de referencia. Es así que el incremento en la matrícula de sala de tres fue muy superior en el sector privado respecto al sector público. En la sala de 4, la tendencia se revierte. La información indica que la expansión en el sector público fue mucho mayor que en el privado. Respecto a la sala de 5, la información es contundente: no sólo el incremento total de matrícula fue absorbido por el sector privado, sino que también hay indicios suficientes para sugerir que se está produciendo un traspasamiento de matrícula desde el sector público al privado.

En cuanto a los comportamientos jurisdiccionales, se observa que la mayor parte de las provincias superan la expansión registrada para el promedio nacional en las salas de 3 a 5 años. Los extremos se sitúan en Córdoba, la provincia con la mayor expansión del nivel inicial (65,6%), y en Santa Fe, con un crecimiento inferior al 10%. Es destacable que, en contraste con el promedio nacional, en la mayor parte de las provincias creció más la sala de 3 que la de 4. Respecto a la sala de 5, se observan dos comportamientos que merecen atención. Por un lado, la matrícula total de la sala de 5 disminuyó en 12 provincias. Este aspecto, sumamente relevante, debe tomarse con precaución, dado que puede estar más relacionado con el comportamiento demográfico (desarrollado en el apartado correspondiente) que con un cambio real en las tendencias de escolarización. Es decir, si la escolarización en sala de 5 es casi universal, es probable que esta disminución en la matrícula corresponda a la reducción en la cantidad de niños de 5 años. Pero, si bien la tasa de escolarización es elevada, no llega al 100 por ciento; por eso, la caída en la matrícula estaría indicando que no hubo avances en su expansión. Por otra parte, es cierto que la reducción en la matrícula se dio en el sector público en todas las provincias en las que ocurrió este fenómeno; mientras que en el sector privado, la expansión de la matrícula de sala de 5 dista de ser marginal.

Ahora bien, ¿en qué medida la oferta de servicios educativos acompañó la expansión de la matrícula del nivel inicial? La primera aproximación a los datos revela que la oferta de servicios educativos para el tramo de 3 a 5 años creció mucho más que la matrícula. En efecto, la cantidad de niños y niñas escolarizados se incrementó en un 29%, mientras que en el 2010, se registró un 61% más de secciones independientes que en 1997. Al analizar la tasa de crecimiento total de la oferta educativa por sala, queda en evidencia que la sala de 4 fue la que concentró la mayor cantidad de recursos, aspecto que muy probablemente se vincule con la novedad introducida por la Ley Nacional de Educación en el 2006, a través de la cual se insta al Estado a garantizar la oferta de salas de 4 años. Esta hipótesis se refuerza al observar que las tasas de crecimiento del sector público y del sector privado adoptaron modalidades sustantivamente diferentes. En el sector público, se observa que la oferta total de salas de 4 años creció más del 123%, seguida por la sala de 3, con un crecimiento total del 80%, y la sala de 5, que incrementó su oferta poco más del 4%. En contraste, la forma en que se expandió la oferta de servicios para el nivel inicial en el sector privado constata una fuerte concentración en la sala de 3, que creció más del 90%, seguida por la sala de 4 (67%) y por último, la sala de 5 (19%).



Cabe subrayar que la tasa de crecimiento para la sala de 5 en el sector privado cuadruplica a la del sector público. Este comportamiento diferencial, muy probablemente, se relacione con la capacidad que tiene la ley para promover y dar una orientación específica a la movilización de recursos públicos, en contraste con el sector privado, que responde conforme a las leyes de oferta y demanda. En otras palabras, la información analizada sugiere que la expansión de la oferta de sala de 4, en la que el sector público concentró recursos, constituye una respuesta efectiva a la Ley Nacional de Educación sancionada en el 2006, que insta al Estado a garantizar la oferta de servicios educativos para los niños de 4 años. Por su parte, la información lleva también a considerar la existencia de un déficit de oferta de servicios de atención y cuidado para el tramo de 0 a 3 años, nicho al cual está dando respuesta mayormente el sector privado.

Esta información adquiere relevancia al considerar el lugar que ocupan las redes públicas de servicios de cuidado como medida de protección a las familias con niños. La necesidad evidente de expandir la oferta de servicios públicos de cuidado de niños obedece, en gran medida, a la transformación del rol de la mujer en la sociedad, desarrollado en el apartado anterior. En efecto, la creciente participación de las mujeres en el mercado laboral y la consecuente desaparición de las “amas de casa” conllevaron la externalización de las necesidades de cuidado. En consecuencia, el *familiarismo* tradicional fue dejando gradualmente de ser un enclave donde resolver la dependencia de los más pequeños. Este proceso, al que Esping Anderson denomina “masculinización de las trayectorias vitales” de las mujeres, no tuvo su correlato en la “feminización de las trayectorias vitales” de los varones, dando cuenta de que los avances en torno a la igualdad de género no se resuelven tan sólo con la igualdad de ingresos. Actualmente, el núcleo duro radica en la distribución desigual del tiempo dedicado a las tareas domésticas entre varones y mujeres dentro de la familia. La salida que encontraron las mujeres ante la renuencia de los hombres a aliviar la carga doméstica fue, en gran medida, la ampliación del trabajo de otras mujeres: servicio doméstico, guarderías, jardines maternos. De este modo, ante el déficit de oferta pública de jardines maternos, hay indicios suficientes de que se está intensificando el pasaje desde el *familiarismo* hacia la privatización de los servicios de cuidado. El impacto de estas respuestas está a la luz: todos estos son servicios ofrecidos en mayor medida por el mercado, es decir, pagos, habitualmente costosos y fuera del alcance de los estratos sociales más bajos.

## Niños que requieren protección especial

Todos los niños y adolescentes necesitan protección. No obstante, algunos de ellos, por circunstancias específicas, requieren más atención que otros. El concepto “protección especial” alude, en el marco de la CDN, “a aquellas personas que tienen menos de 18 años de edad, que pueden tener sus derechos fundamentales fuertemente amenazados o abiertamente violados de diversas maneras. Son circunstancias o hechos especiales que demandarán medidas especiales de protección para equiparar en el cumplimiento de derechos a todos los niños y niñas, además del ejercicio y cumplimiento de las políticas públicas universales con énfasis en la prevención y la detección oportuna y precoz” (UNICEF Argentina, en línea).

Una de las situaciones críticas a la que se ven expuestos muchos niños pequeños del país es a acompañar a sus familias en su manutención, a través de



actividades por las cuales reciben algún tipo de ingreso —monetario o de otro tipo—, o a la necesidad de asumir, tempranamente, tareas de cuidado doméstico. Los niños de entre 5 y 13 años que trabajan —proporción que oscila entre el 54% y el 67% del total de niños trabajadores— lo hacen colaborando en las actividades de sus padres u otros familiares. Estas labores ponen en riesgo sus derechos y perpetúan el ciclo estructural de pobreza debido a que, entre otros factores, tensionan el cumplimiento efectivo del derecho a una educación de calidad.

**“... en los chicos se reflejan las condiciones de vida de la familia (...) Entonces, hay muchas deudas con los chicos que tienen que ver con las condiciones de vida de sus familias, con las posibilidades que estas tienen de, efectivamente, garantizarles una infancia feliz, que los pibes no trabajen, y eso no está asegurado”.** ANA MALAJOVICH

Según la Encuesta de Actividades de Niños, Niñas y Adolescentes realizada en el 2004 en el Gran Buenos Aires y en las provincias de Mendoza, Jujuy, Salta Tucumán, Formosa y Chaco, el 8% de los niños de entre 5 y 13 años que residen en las áreas rurales y el 6,4% de sus pares urbanos trabajan. La proporción de niños que declaró trabajar al menos una hora a la semana oscila entre el 5 y el 9 %. El valor mínimo se registra en el Noroeste (Jujuy, Salta, Tucumán); y el máximo, en la provincia de Mendoza. Respecto a la edad, como es de esperar, el porcentaje de trabajadores infantiles asciende abruptamente en la franja de 10 a 13 años. En relación con el sexo, se observa que la proporción de niños varones que trabajan y reciben una remuneración supera a la de las niñas. Entre las tareas domésticas que los niños desarrollan en su propio hogar, la encuesta mencionada indagó acerca de actividades económicas para satisfacer las necesidades de la familia, tales como cultivo y cosecha de productos agrícolas o de huerta, cuidado de animales y construcción de la vivienda propia. Estas tareas son habituales entre los niños de áreas rurales, sobre todo en el Noreste (Formosa y Chaco) y en la provincia de Mendoza, donde uno de cada cuatro chicos de 5 a 13 años las realiza. En cuanto a la tensión estudio-trabajo, se observa que el 25% de los niños que trabajan repitieron al menos una vez, cifra muy superior a la que se advierte entre los que no trabajan.

Un caso particular en el que los niños requieren atención especial es el de los niños con discapacidad, no por estar expuestos a situaciones específicas que ponen en riesgo sus derechos, sino por las deficiencias en la sociedad en conjunto (estigmatización, discriminación, incumplimiento de la legislación vigente y restricciones institucionales, entre otras) y la inadecuación del espacio para garantizarlos (las barreras arquitectónicas, específicamente). Por discapacidad se entiende a toda limitación en la actividad y restricción en la participación, que se origina en una deficiencia y que afecta a una persona en forma permanente para desenvolverse en su vida cotidiana dentro de su entorno físico y social (INDEC, 2004). Estas limitaciones y restricciones no dependen solamente del individuo portador de la deficiencia, sino también del entorno físico y cultural en que se encuentra. La Encuesta Nacional de Personas con Discapacidad, complementaria del Censo 2001, constata que la población con discapacidad representa el 7,1 % de la población total que vive en localidades de 5.000 habitantes y más; se trata de 2.176.123 personas. La prevalencia de discapacidad aumenta con la edad. Es así, que la proporción de población de 0 a 14 años



que padece algún tipo de discapacidad asciende al 3% (318 mil niños) y entre los niños de 0 a 4 años (66 mil), a menos del 2%.

Otra situación que atenta contra el derecho de los niños es la migración. La Argentina es receptora de una gran cantidad de niños nacidos en otros países, en especial, limítrofes, y que están expuestos a formas de explotación, discriminación y violencia. Durante el período 2004–2010, se radicaron en el país 89.609 inmigrantes, de los cuales el 33% eran niños de entre 0 y 8 años. Un avance significativo, en términos de los derechos humanos de los migrantes, fue la nueva Ley de Migraciones (Nº 25.871), vigente desde enero del 2004. Este hecho repercute especialmente en el cumplimiento de los derechos de las niñas, los niños y los adolescentes inmigrantes que habitan en la Argentina.

Respecto al derecho a crecer y desarrollarse en familia, un estudio elaborado por UNICEF concluye que en la Argentina persiste “una lógica del encierro” y “cierta tutela con sentido de coerción” que, con el pretexto de proteger a los niños que se encuentran en una situación de carencia socioeconómica, interviene privándolos del goce de sus derechos (UNICEF, 2006).

**“Las situaciones de separación de los grupos familiares de origen se deben a distintos motivos. Uno de ellos es, a mi entender, que por más que existan nuevos modelos legales, las prácticas no han variado mucho”.** SILVIA CHAVANNEAU

Si bien la información es fragmentaria e incompleta, uno de los informes provinciales compilados en el documento de UNICEF sobre la institucionalización de 92 niños de entre 0 y 11 años, es revelador cuando, al analizar las causas por las cuales se encontraban alejados de sus familias, indica que las más frecuentes son carencias económicas extremas (31%), familias multiproblemáticas (21%), abandono (16%) y situación de calle (15%). Esto resulta aun más preocupante si se tiene en cuenta el tiempo de permanencia de los niños y las niñas en la institución, que en el 60% de los casos supera los dos años, con casos de más de cuatro años de internación. Por otra parte, según lo consigna el informe, estos niños no egresan verdaderamente del circuito institucional, porque cuando llegan a determinada edad, son trasladados a hogares de adolescentes.

Los niños en situación de calle son también una dolorosa expresión de las fallas del Estado para proveer a las familias de las condiciones materiales mínimas para que puedan garantizar el derecho de sus hijos al bienestar. No existen datos sistematizados y extensivos respecto a la cantidad de niños que viven en estas condiciones. No obstante, según un estudio realizado en el 2005 por el Programa de Atención Integral para Niños, Niñas y Adolescentes en situación de calle del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, 4 mil chicos vivían en la calle, sólo en esa jurisdicción. En el 2008, una investigación similar indicó que el 19% de los niños de ese mismo universo tenían entre 6 y 12 años (GCBA, 2008).

Por último, una situación de vulneración de derechos especialmente invisibilizada es la ocurrida al interior de las familias. De acuerdo a un estudio realizado en el 2001 a partir de una muestra de 450 estudiantes universitarios, el 55% de los entrevistados declaró haber sufrido castigos físicos durante su infancia (citado en CEPAL-UNICEF, 2009). Datos más recientes para la Ciudad de Buenos

Aires indican que el 56% de las distintas formas de violencia reportadas contra niños son ejercidas por algún miembro de la familia con la que ellos conviven. En la mayoría de los casos, se trata de violencia física (63%), y maltrato emocional como violencia secundaria (78%) (Consejo de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2006).

El cierre de este capítulo no estará centrado en sistematizar sus principales hallazgos, sino en subrayar su supuesto estructurante. En este sentido y haciendo eco de la CDN, pretende aportar información relevante para sumar a los esfuerzos que desde diversos ámbitos reconocen el lugar irremplazable de la familia como espacio de protección de los niños, muy especialmente, durante sus primeros años de vida. Desde esta perspectiva, las dinámicas familiares son el escenario en el que se despliegan las oportunidades de cumplimiento de los derechos de cada niño; y los adultos de referencia, los convocados por la CDN para garantizar su ejercicio cotidiano. Esta convicción da una orientación particular a las intervenciones que promueven el cumplimiento de los derechos de la infancia. De alguna forma, las políticas públicas deben ser capaces de crear y sostener las condiciones subjetivas y materiales para que los puntos de encuentro entre adultos y niños –en donde los padres y las personas responsables de la crianza ocupan un lugar central– no entren en contradicción con los principios de la CDN, con la expectativa de que las acciones orientadas a abordar situaciones de vulneración de derechos y, en consecuencia, la categoría “niños que requieren protección especial” se reduzca al mínimo. Ocurre que las políticas que promueven los derechos de la infancia no necesariamente tienen a los niños como sus titulares directos. En la línea de las dimensiones abordadas a lo largo de este capítulo, es posible afirmar, a modo de ejemplo, que los programas de procreación responsable y salud reproductiva se relacionan en forma directa con el contexto en el que se inicia la vida; la formación de profesionales y la adecuación de los servicios de salud a los principios de la CDN, con un modo efectivo para garantizar el acceso a una vida saludable durante la infancia. Las políticas de promoción del empleo de calidad y protegido, a su vez, son un medio adecuado para garantizar la disponibilidad y la estabilidad de los recursos materiales para sostener la crianza, y el desarrollo de una institucionalidad del cuidado es una estrategia imprescindible para avanzar en el reconocimiento de la transformación de las familias y las nuevas necesidades que estos procesos trajeron aparejados, al mismo tiempo que garantizar el derecho de cada niño a recibir educación y estímulo, desde el comienzo de su vida, para poder desarrollar al máximo su potencial como persona.

**3**

**El Estado  
como garante  
de los derechos  
de la primera  
infancia**



Angelina María Catalano, 4 años.



Como ya se afirmó, el sentido último de la Convención sobre los Derechos del Niño es dar un nuevo contenido a la relación entre el Estado y la ciudadanía en general, con énfasis en la infancia, en particular. El principal cambio radica en otorgar a niños y niñas el estatus de sujetos de derecho, y en posicionar a los Estados como garantes de esos derechos. Mientras el capítulo anterior se centró en los cambios en la situación de las niñas y los niños durante sus primeros años de vida, este pone la mirada sobre el otro polo de esa relación, el Estado.

Desde la ratificación de la CDN, el Estado está obligado a garantizar el pleno goce y ejercicio de todos los derechos humanos de niñas y niños. Esta definición, por cierto, “marca” el nuevo sentido y el alcance de su intervención.

**“El Estado tiene una obligación indelegable: la de prestar servicios de calidad para toda la población infantil. Es válido buscar articulaciones, colaboraciones con otras instituciones, pero es el Estado el que tiene la responsabilidad respecto a la atención de los chicos”.**

LEA WALDMAN

En este punto, es fundamental tener en cuenta dos consideraciones muy importantes que hacen al marco institucional de las políticas públicas de la niñez en la Argentina. En primer lugar, debe recordarse que la regulación del nuevo modelo de intervención integral del Estado no surgió hasta que fue sancionada la Ley N° 26.061 de Protección Integral de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes en el 2005. Con este hito normativo, se inaugura el verdadero diseño de la nueva institucionalidad con que el Estado deberá operar para la protección integral de la infancia. Esta es la norma a partir de la cual se crea la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia y el Consejo Federal de Niñez, Adolescencia y Familia, órganos rectores de las políticas de infancia de la Nación y sus jurisdicciones, y base de la implementación del Sistema de Protección Integral. Establece, además, la figura del Defensor de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes (pendiente de implementarse a nivel nacional al momento de redactar este informe).

En el Plan Nacional de Acción por los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes 2008/2011, se explica que la Ley N° 26.061 refiere a toda acción u omisión del Estado en materia de infancia y, en consecuencia, es el paraguas al que se puede acudir en caso de violación de los derechos de protección integral de la niñez. Es decir, todo el accionar del Estado como garante, y de las Organizaciones de la Sociedad Civil que operan en cogestión, queda regulado por esta ley bajo la figura del ya mencionado Sistema de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes. Las características específicas de esta figura serán analizadas más adelante. Por ahora, debe tomarse en cuenta que es esta ley, y no otra, la que en su artículo 4 pauta las características de las políticas públicas en materia de niñez: a) el fortalecimiento del rol de la familia en la efectivización de los derechos de las niñas, los niños y los adolescentes; b) la descentralización de los organismos de aplicación y de los planes y programas específicos de las distintas políticas de protección de derechos,



a fin de garantizar mayor autonomía, agilidad y eficacia; c) la gestión asociada de los organismos de gobierno en sus distintos niveles en coordinación con la sociedad civil, con capacitación y fiscalización permanente; d) la promoción de redes intersectoriales locales; e) la constitución de organizaciones y organismos para la defensa y protección de los derechos de las niñas, los niños y los adolescentes.

En segundo lugar, la existencia de la Ley de Protección Integral, que crea y normativiza una nueva institucionalidad en la Argentina para promover y proteger a la infancia, no implica que la legislación anterior, y que otras leyes posteriores a la CDN no regulen el rol del Estado y garanticen los derechos de la infancia. Esto es, existe “un corpus legal que da sustento a las políticas públicas del país, que viabiliza el cumplimiento de la Constitución Nacional y los acuerdos internacionales y vuelve a las acciones gubernamentales políticas de Estado” (Ministerios de Desarrollo Social, Salud, Trabajo y Protección Social, Educación, Justicia y Derechos Humanos, 2011). Este corpus legal, previo y posterior a la Ley N° 26.061, da cuenta de cómo en los años subsiguientes a la ratificación de la CDN se comienza poco a poco a normativizar sobre los distintos derechos de la niñez, lo que revela un proceso que tiende a poner en el centro de la política pública de infancia a la garantía del derecho.

Aclarado esto, se despliega a continuación un abanico de acciones del Estado con vistas a garantizar los derechos de la primera infancia. El capítulo se organiza de la siguiente manera: en primer lugar, se presenta el corpus de normativas a nivel nacional que contemplan, de una u otra manera, a la primera infancia; luego, aquellos planes y programas que fueron creados por ley o decreto, y los dirigidos específicamente al universo de la primera infancia y se mencionan otras acciones de relevancia impulsadas por el Estado nacional. Luego, se introduce, en grandes trazos, el diseño de la nueva institucionalidad y los distintos niveles de intervención que generó el modelo estatal de protección integral; y se expone, en ese mismo marco, el modo en que quedó contemplado el rol de las Organizaciones de la Sociedad Civil y la participación comunitaria en la Ley N° 26.061.

También se presentan las iniciativas de los Estados provinciales dirigidas a la primera infancia. En este caso, primero, se clasifican a las distintas jurisdicciones en términos de la adecuación de sus normativas provinciales a la CDN. Luego, se rastrea el modo en que las leyes provinciales de protección integral contemplan a la primera infancia. En cuanto a normativas y programas, se exploran en un puñado de provincias las dimensiones o los derechos de la niñez que, tendencialmente, son más contemplados y, finalmente, se identifican algunas acciones a nivel municipal mencionadas a menudo en la literatura consultada. Acompañan a estas últimas, iniciativas de menor envergadura que se están realizando a nivel provincial y municipal.

Antes de continuar, es preciso advertir que los datos aquí detallados surgen de la literatura consultada en materia de niñez y políticas públicas y de los sitios web de ministerios nacionales y Gobiernos provinciales. En este sentido, pese a que la información ha sido chequeada, cabe aclarar que la misma posee por definición mucho dinamismo, pudiendo haber sido modificada al momento de escribir este trabajo.

## Normativas nacionales, planes y programas creados por ley o decreto

Desde que la Argentina ratificó la CDN hasta la actualidad, es posible identificar casi una veintena de normas<sup>9</sup> que involucran directa o indirectamente a la primera infancia y toman como eje los derechos contemplados en la Convención. En términos generales, se observa que desde 1990 el país está inserto en un proceso de avance normativo donde al Estado se le asignan progresivamente mayores obligaciones para con los niños de 0 a 8 años. Sin embargo, la construcción de ese marco normativo dentro de la primera década de aprobada la CDN no fue tan prolífera como lo ha sido en los últimos 10 años, período en el que los derechos de la primera infancia, y de la niñez en general, fueron ganando terreno progresivamente en la agenda pública.

El escenario normativo de la década del noventa estuvo fuertemente signado por una reestructuración social regresiva a través de las políticas de ajuste económico y la flexibilización laboral, lo cual llevó a la precarización de las condiciones de vida de buena parte de la población y a un alarmante aumento de la desigualdad social, acentuando aun más las asimetrías regionales. Esta situación impactó en mayores privaciones para la infancia. Por eso, el compromiso asumido por la Argentina con la ratificación de la CDN lejos estuvo de lograr los esfuerzos articulados y necesarios en materia de política pública para el desarrollo integral de la primera infancia.

La norma más relevante durante la primera década de vigencia de la CDN fue la Ley N° 24.195 o Ley Federal de Educación –ya mencionada en el capítulo anterior–, sancionada en 1993. Allí se estableció que la Educación Inicial estaría constituida por el jardín de infantes para niños de 3 a 5 años, siendo obligatoria la escolarización para los niños de 5 años. En el caso de los menores de 3 años, se consideró que “las provincias y la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires establecerán, cuando sea necesario, servicios de jardín maternal para niños/as menores de 3 años y prestarán apoyo a las instituciones de la comunidad, para que estas los brinden, y ayuda a las familias que los requieran”. Con este último planteo, la norma finalmente diluye la obligatoriedad del Estado respecto al grupo de los más chicos.

Los artículos 13 y 14 de la Ley Federal de Educación están dedicados al nivel inicial. En el 13, se establecen sus objetivos: “incentivar el proceso de estructuración del pensamiento, de la imaginación creadora, las formas de expresión personal y de comunicación y gráfica”; “favorecer el proceso de maduración del niño/a en lo sensorio motor, la manifestación lúdica y estética, la iniciación deportiva y artística, el crecimiento socioafectivo y los valores éticos”; “estimular hábitos de integración social y de convivencia grupal, de solidaridad y cooperación y de conservación del medio ambiente”; “fortalecer la vinculación entre la Institución Educativa y Familia”; “prevenir y atender las desigualdades físicas, psíquicas y sociales originadas en deficiencias de orden biológico, nutricional, familiar y ambiental mediante programas especiales y acciones articuladas con otras Instituciones Comunitarias”.

En el artículo 14, la ley plantea que todos los establecimientos destinados a la Educación Inicial, sean de gestión estatal o privada, serán autorizados y su-

<sup>9</sup> En páginas subsiguientes, se incluye un cuadro de normativas que surgieron con posterioridad a la CDN.



pervisados por las autoridades educativas de las provincias y de la Ciudad de Buenos Aires. Esta medida abarca las actividades pedagógicas dirigidas a niños y niñas menores de 3 años, las que deberán estar a cargo de personal docente especializado. Por otra parte, respecto al financiamiento del nivel inicial y la obligatoriedad de la sala de 5 años, la ley no discrimina inversión por niveles educativos, sino que establece una inversión pública global para el sistema en su conjunto.

Al analizar la segunda década pos-CDN, el incremento de normas que contemplan a la primera infancia y que crean planes y programas resultan muy visibles. Debe destacarse, en primer lugar, la Ley N° 25.673 –sancionada en octubre del 2002 y reglamentada en mayo del 2003–, por la cual se crea el **Programa Nacional de Salud Sexual y Procreación Responsable**. Los objetivos de este programa, según el artículo 2, son: “a) alcanzar para la población el nivel más elevado de salud sexual y procreación responsable con el fin de que pueda adoptar decisiones libres de discriminación, coacciones o violencia; b) disminuir la morbimortalidad materno-infantil; c) prevenir embarazos no deseados; d) promover la salud sexual de los adolescentes; e) contribuir a la prevención y detección precoz de enfermedades de transmisión sexual, de VIH/sida y patologías genital y mamarias<sup>10</sup>; f) garantizar a toda la población el acceso a la información, orientación, métodos y prestaciones de servicios referidos a la salud sexual y procreación responsable; g) potenciar la participación femenina en la toma de decisiones relativas a su salud sexual y procreación responsable”. En su artículo cuarto, la ley reconoce como primordial la satisfacción del interés superior del niño, tomando como marco a la CDN. Un elemento a resaltar es la participación intersectorial de los Ministerios de Salud, Educación, Desarrollo Social y Medio Ambiente para la formación de agentes capaces de poner en práctica las diversas líneas de acción promovidas. Según los datos vertidos por el Ministerio de Salud, a fines del 2006, más de 6.100 centros de salud y hospitales brindaban prestaciones a 1.900.000 personas <sup>11</sup>.

Otra de las leyes que reviste importancia es la **N° 25.724**, del 2003, que crea el **Programa Nacional de Nutrición y Alimentación: “Plan de Seguridad Alimentaria”** (PNSA). Este programa tiene, entre otros objetivos, el de cubrir los requisitos nutricionales de niños de hasta 14 años y de embarazadas. La norma promueve el desarrollo de actividades de estimulación temprana para los niños de 0 a 5 años que se encuentren en situación de abandono o que integren familias de riesgo; la prioridad en la atención a las mujeres embarazadas y a los niños del mismo grupo etario; la asistencia social y la orientación a las familias en cuanto a la atención de sus hijos y el cuidado durante el embarazo. La ley crea, además, el **Fondo Especial de Nutrición y Alimentación Nacional**, de carácter intangible y destinado a la implementación del programa. En terreno, el PNSA se gestiona a través de la descentralización de fondos a las provincias, con integración de recursos nacionales, provinciales y municipales, lo que consolida

10 Con vistas a ofrecer mejores servicios en materia de salud sexual y procreación responsable, la ley establece que todos los sistemas de salud –públicos o privados– deben incorporar a sus prestaciones la puesta en marcha de un sistema para la detección temprana de enfermedades de transmisión sexual, VIH, cáncer genital y mamario y el suministro de métodos anticonceptivos reversibles y a demanda de los beneficiarios (en el 2006, la Ley N° 26.130, en su artículo 8º, habilita las prácticas de ligadura de trompas de Falopio y ligadura de conductos deferentes o vasectomía, en caso de ser requeridas como método de planificación familiar y/o anticoncepción). Cabe advertir que las instituciones de carácter confesional privadas tienen la posibilidad de exceptuarse del cumplimiento de este último punto (distribución de anticonceptivos), tal como establece el artículo 10º.

11 En términos de alcance territorial de la política mencionada, se puede consultar más información en el documento “Privilegiados son los niños y niñas pequeños. Política pública, innovación e integralidad” (Ministerios de Desarrollo Social, Salud, Trabajo y Protección Social, Educación, Justicia y Derechos Humanos, 2011).



las acciones interjurisdiccionales del Estado, además de las interministeriales de cada nivel administrativo. Por otra parte, se promueven redes barriales de servicios sociales y Organizaciones de la Sociedad Civil. Finalmente, resulta importante señalar que desde el PNSA se articulan recursos y acciones para la implementación del Programa Nacional de Desarrollo Infantil “Primeros Años” que tiene como sujeto de atención y promoción al universo de los más chicos y que se realiza en el marco del Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales<sup>12</sup> (Ministerios de Desarrollo Social, Salud, Trabajo y Protección Social, Educación, Justicia y Derechos Humanos, 2011).

Una particularidad del PNSA es que entre sus objetivos se promueve otro paradigma de atención, donde el eje no pasa por comer en “comedores”, sino en el espacio de la casa y la familia. Con este propósito, fue creado el proyecto **“Familias y Nutrición”**, una línea de trabajo articulada por el Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales (CNCPS), desde el Área de Seguridad Alimentaria del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, junto con UNICEF. Tal como sostiene una de las agentes gubernamentales de ese ministerio, el programa posee “una visión amplia de la nutrición que, básicamente, implica fortalecer a la familia para permitir el desarrollo de todos sus integrantes”. “Familias y Nutrición” sigue dos líneas de acciones: “Crianza y Sostén” y “Comer juntos”. La primera se realiza a través de talleres y actividades que abordan temáticas sobre crianza: cuidado de la salud durante el embarazo y la primera infancia, lactancia, y prevención de accidentes, entre otros temas. La segunda línea de acción se propone revalorizar la mesa familiar y el valor de los adultos para los niños desde la importancia de las prácticas del cuidado alimentario. Las comidas en familia se repositionan entonces como un espacio que propicia vínculos y la reflexión sobre los grupos de alimentos<sup>13</sup>. Vale mencionar, que el **“Plan de Seguridad Alimentaria”** se implementa por medio de una tarjeta magnética que se entrega a cada familia, de modo que pueda comprar con autonomía los alimentos para sus integrantes.

En el marco de la identificación de los esfuerzos destinados a la primera infancia, también se debe incluir a la **Ley Nº 25.929 de Parto humanizado** sancionada en agosto del 2004 y que se aplica tanto en el ámbito público como privado de atención de la salud. La ley establece los derechos de padres e hijos durante el proceso de nacimiento, en relación con el embarazo, el parto y el posparto. En este sentido, la normativa pauta pormenorizadamente los derechos de la mujer, del recién nacido y de los padres del recién nacido en situación de riesgo.

De acuerdo con esta ley, la mujer tiene derecho a ser informada sobre las distintas intervenciones médicas vinculadas al parto para que pueda —cuando haya alternativas— optar libremente. También tiene derecho a ser tratada con respeto y de modo personalizado, considerando sus pautas culturales; a ser protagonista de su propio parto; al parto natural, respetuoso de los tiempos biológicos y psicológicos, evitando prácticas invasivas injustificadas; a ser informada sobre la evolución de su parto y el estado de su hijo o hija; “a no ser sometida a ningún examen o intervención cuyo propósito sea de investigación,

12 El Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales (CNCPS) es un organismo de la Presidencia de la Nación creado en el 2002 para lograr una correcta y eficaz administración de los recursos del Estado destinados a la política social. Se trata de un espacio articulador de planificación y coordinación de la política social nacional para mejorar la gestión de gobierno. En el caso particular de la primera infancia, es un área clave en la construcción de políticas intersectoriales e integrales. Se puede consultar más información en <<http://www.politicassociales.gov.ar/institucional.php>>.

13 Para más detalles, ver: <<http://www.desarrollosocial.gob.ar/familiasynutricion/147>>.



salvo consentimiento manifestado por escrito bajo protocolo aprobado por el Comité de Bioética”; a estar acompañada, por una persona de su confianza<sup>14</sup>; “a tener a su lado a su hijo o hija durante la permanencia en el establecimiento sanitario, siempre que el recién nacido no requiera de cuidados especiales”; “a ser informada, desde el embarazo, sobre los beneficios de la lactancia materna”; a recibir asesoramiento sobre los cuidados de sí misma y del niño o niña; a ser informada “sobre los efectos adversos del tabaco, el alcohol y las drogas sobre el niño o niña y ella misma”.

Por su parte, los recién nacidos tienen derecho a ser tratados en forma respetuosa y digna; a su inequívoca identificación; a no ser sometidos a ningún examen o intervención cuyo propósito sea de investigación o docencia, salvo consentimiento, manifestado por escrito de sus representantes legales; a una internación conjunta con su madre que sea lo más breve posible; a que sus padres reciban adecuado asesoramiento sobre los cuidados para su crecimiento y desarrollo, así como de su plan de vacunación.

Finalmente, los padres que se encuentran en situación de riesgo tienen derecho a recibir información sobre el proceso o evolución de la salud de su hijo o hija; a tener acceso continuo al recién nacido mientras la situación clínica lo permita, participando en su atención y en la toma de decisiones relacionadas con su asistencia; a prestar su consentimiento por escrito cuando se quiera someter al bebé a exámenes o intervenciones con fines de investigación; a que se facilite la lactancia materna del recién nacido siempre que no incida desfavorablemente en su salud y a recibir asesoramiento sobre los cuidados especiales del niño o niña. Según los testimonios recogidos para este informe, habría un alto incumplimiento en los hospitales públicos de la norma al momento del parto y posparto, violando sistemáticamente los derechos de las madres, los padres y los bebés. El derecho que resulta más respetado es el de la información para los integrantes de la familia, y también la realización de los cursos de preparto.

Según sostiene María Luisa Ageitos, la ley mencionada debe contemplarse en el marco de una norma sancionada en marzo del 2009, la **Nº 26.485 de Protección Integral para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en los Ámbitos en los que Desarrollen sus Relaciones Interpersonales**, dado que reviste fundamental importancia para la protección de la madre y el niño, y su vínculo desde el inicio. En su artículo 3, garantiza todos los derechos reconocidos por la Convención para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, la CDN y la Ley Nº 26.061 de Protección Integral de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes.

**“La mujer está en un momento único de su vida [el nacimiento de su bebé] y recibe un maltrato terrible. Es algo histórico, sobre todo en los partos hospitalarios”. MARÍA LUISA AGEITOS**

La Ley Nº 26.485, en su artículo 6, contempla, entre otras, dos modalidades de violencia: la que se ejerce sobre la “libertad reproductiva”, es decir, aquella

14 Según datos brindados por Sonia Cavia en el 2010: “sólo un 10,9 por ciento de las mujeres que parieron en la Ciudad de Buenos Aires estuvo acompañada en el parto y un 17,7 por ciento en el trabajo de parto, según una encuesta realizada en el año 2008, en 82 hospitales porteños, con una muestra de 12.089 mujeres (...) Los derechos existen. Pero no se cumplen”. Consultado en <http://www.pagina12.com.ar/diario/suplementos/las12/13-5736-2010-05-21.html>.



que vulnera “el derecho de las mujeres a decidir libre y responsablemente el número de embarazos o el intervalo entre los nacimientos, de conformidad con la Ley 25.673 de Creación del Programa Nacional de Salud Sexual y Procreación Responsable”; y la “violencia obstétrica”, definida como “aquella que ejerce el personal de salud sobre el cuerpo y los procesos reproductivos de las mujeres, expresada en un trato deshumanizado, un abuso de medicalización y patologización de los procesos naturales, de conformidad con la Ley 25.929”.

De acuerdo a lo sostenido por Ageitos, los principales obstáculos para la efectivización de los derechos en el ámbito de la salud del recién nacido y su madre son “los propios profesionales del área”. La CDN y las normativas tributarias de la misma no forman parte del currículo de formación universitaria de los médicos, por eso, es habitual que estén poco sensibilizados a la hora de reconocer los derechos establecidos en la Convención.

Por otra parte, en la ya mencionada **Ley Nº 26.061** —de singular importancia por ser la norma que redefine el vínculo con la niñez y que establece un nuevo modelo de intervención estatal—, aparecen al menos cuatro artículos que contemplan explícitamente al grupo de 0 a 8 años: artículo 12 (garantía estatal de identificación e inscripción en el Registro del Estado), artículo 17 (prohibición de discriminar por estado de embarazo, maternidad y paternidad), artículo 18 (medidas de protección de la maternidad y la paternidad) y artículo 37 (medidas de protección de comprobarse amenaza o violación de derechos). Respecto a la garantía estatal de identificación y la inscripción en el Registro del Estado, expresado en el artículo 12, la ley establece que los organismos estatales “deben garantizar procedimientos sencillos y rápidos para que los recién nacidos sean identificados en forma gratuita, obligatoria, oportuna e inmediatamente después de su nacimiento, estableciendo el vínculo filial con la madre, conforme al procedimiento previsto en la Ley 24.540<sup>15</sup>”. Por su parte, en el artículo 17, que normativiza la prohibición de discriminar por estado de embarazo, maternidad y paternidad, se prohíbe a las instituciones educativas públicas y privadas imponer por causa de embarazo, maternidad o paternidad, medidas correctivas o sanciones disciplinarias a los niños, a las niñas y a los adolescentes. En esos casos, los organismos del Estado deben desarrollar un sistema conducente a permitir la continuidad y la finalización de los estudios. En el mismo artículo, se contempla la situación de la mujer embarazada privada de la libertad: “será especialmente asistida durante el embarazo y el parto, y se le proveerán los medios materiales para la crianza adecuada de su hijo mientras este permanezca en el medio carcelario, facilitándose la comunicación con su familia a efectos de propiciar su integración a ella”.

Respecto a las medidas de protección de la maternidad y la paternidad, la Ley Nº 26.061 dispone en el artículo 18: “Las medidas que conforman la protección integral se extenderán a la madre y al padre durante el embarazo, el parto y al período de lactancia, garantizando condiciones dignas y equitativas para el adecuado desarrollo de su embarazo y la crianza de su hijo”. Finalmente, el artículo 37 establece las medidas de protección que deberán ser aplicadas una vez comprobada una amenaza o violación de los derechos, para lo cual se señalan las acciones que deberán adoptarse: la “solicitud de becas de estudio o para jardines maternales o de infantes, e inclusión y permanencia en programas de apoyo escolar” y la asistencia integral a la embarazada, entre otras.

15 Es la ley que establece el Régimen de Identificación de los Recién Nacidos, sancionada en agosto de 1995.



Otro paso fundamental en la regulación que refuerza las obligaciones del Estado para con las nuevas generaciones es la Ley N° 26.075 de Financiamiento Educativo, sancionada el 21 de diciembre del 2005. Apunta a incrementar progresivamente el presupuesto del Gobierno nacional, de las provincias y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires hasta alcanzar, en el 2010, una participación del 6% en el Producto Bruto Interno. El incremento de la inversión en educación, ciencia y tecnología fue destinado, entre otros fines, a incluir en el nivel inicial de educación al 100% de la población de 5 años de edad y a asegurar la incorporación creciente de niños de 3 y 4 años, priorizando a los sectores sociales más desfavorecidos. Otorgó, además, una prórroga por otros 5 años del Fondo de Incentivo Docente (FONID) y creó un Fondo de Compensación salarial docente para mejorar las condiciones educativas en las provincias más carenciadas. Es de destacar que la meta de financiamiento asumida en aquella norma ya ha sido alcanzada por el Estado nacional.

Un año después, en el 2006, se sancionó la **Ley N° 26.206 de Educación Nacional** (LEN) que, como se mencionó en el capítulo anterior, normativiza el nivel inicial e **incluye a niños desde los 45 días de vida hasta los 5 años, inclusive, y establece la obligatoriedad de la sala de 5 años**. Impulsa a las jurisdicciones a alcanzar la **universalización de los servicios educativos para niños de 4 años**. Además, **promueve el aprendizaje y el desarrollo de los niños desde los 45 días de vida a los 5 años**, en tanto sujetos de derecho y partícipes activos de un proceso de formación integral, miembros de una familia y de una comunidad<sup>16</sup>. Otro dato de singular importancia, es que la LEN define al nivel inicial como “una unidad pedagógica” que comprende a los pequeños, desde que tienen 45 días hasta los 5 años, y se organiza en: a) jardines maternos que atienden a los niños de entre 45 días de vida y 2 años, inclusive; y los jardines de infantes para los niños desde los 3 a los 5 años de vida, inclusive. Para algunos especialistas, se trata, indudablemente, de una normativa pionera en cuanto a la concepción del nivel inicial como primer tramo del sistema educativo. Este reconocimiento fundamental permite que la Educación Inicial se fortalezca como unidad pedagógica y busque su coherencia interna.

“Hay un peso mucho mayor del Estado como garantía del derecho; y eso está absolutamente explícito en la ley [de Educación Nacional]. Además, existe un mayor reconocimiento, en particular, de la primera infancia. Aunque no avance en el tema de las obligaciones o la universalización, porque se plantea solamente en la sala de 4 años, hay un reconocimiento de la educación de los niños desde los 45 días. También se valora la tarea educativa realizada por diferentes organizaciones. No es todo lo que quisiéramos, pero se ven avances”.

ANA MALAJOVICH

En el 2006, también adquiere especial relevancia el **Decreto 415/06** –reglamentario de la Ley N° 26.061– que garantiza el derecho a la identidad, estableciendo

16 Según el documento “Programación de Objetivos, Estrategias y Líneas de acción”, están comprendidas las instituciones que brinden Educación Inicial: a) de gestión estatal, pertenecientes tanto a los órganos de gobierno de la educación como a otros organismos gubernamentales; b) de gestión privada y/o pertenecientes a organizaciones sin fines de lucro, sociedades civiles, gremios, sindicatos, cooperativas, organizaciones no gubernamentales, organizaciones barriales, comunitarias y otras.



la gratuidad del otorgamiento del primer Documento Nacional de Identidad (DNI) a todos los niños y adolescentes nacidos en territorio argentino<sup>17</sup>. En tanto, el **Decreto 90/09** dispone que todos los niños, desde su nacimiento y hasta los 12 años, podrán obtener en forma gratuita su primer DNI, a través de un procedimiento ágil y sencillo que deberá ser realizado en cualquier Registro Civil del país.

Otro hecho significativo en la construcción del marco normativo desde el cual se fortalece la capacidad estatal para asumir el rol de garante de los derechos de la primera infancia es la sanción de la **Ley Nº 26.233 de Promoción y Regulación de los Centros de Desarrollo Infantil Comunitarios (CDI)**<sup>18</sup> para niños de hasta 4 años. Esta norma busca “fortalecer las políticas públicas orientadas a la primera infancia y generar espacios de trabajo conjunto entre organizaciones comunitarias, actores locales, provinciales y nacionales”. Los principios rectores de los CDI son: a) integralidad de los abordajes; b) atención de cada niña y niño en su singularidad e identidad; c) estimulación temprana a fin de optimizar su desarrollo integral. Aquí, resulta clave considerar que es a través de la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia (SENNAF), que el Estado incorpora una demanda de las organizaciones de base para dotar de calidad y fortalecer los CDI.

Finalmente, el **Decreto 1602/2009 de Asignación Universal por Hijo (AUH)** “abarca a aquellos niños y adolescentes que no perciban otra asignación y pertenezcan a grupos familiares desocupados o que se desempeñen en la actividad informal y ganen menos del salario mínimo, vital y móvil”. El decreto establece como obligación por parte de las familias el cumplimiento del control sanitario y el plan de vacunación obligatoria hasta los 4 años del niño. A partir de los 5 años, se debe acreditar la concurrencia a establecimientos educativos públicos (ANSES, 2009).

En abril del 2011, el Poder Ejecutivo Nacional a través del **Decreto 446/11** amplió la cobertura de la Asignación Universal por Hijo a las mujeres embarazadas. Un elemento que no se debe omitir es que el decreto 1602/2009 establece la incorporación del Subsistema no contributivo de AUH dentro del Régimen de Asignaciones Familiares. De esta manera, la AUH se incorpora en el plexo normativo de la Ley Nº 24.714/1996 de Asignaciones Familiares (ANSES, 2012); así, el Régimen de Asignaciones Familiares logra plena universalidad. Otro elemento a consignar en la AUH es la perspectiva de integralidad que supone esta política estatal. En materia de salud, los niños menores de 6 años que participan en programas deben estar inscriptos en el Plan Nacer y cumplir con el esquema obligatorio de vacunación, lo que debe ser acreditado por un especialista matriculado. El Plan Nacer cubre, como seguro público de salud, también a las mujeres durante el embarazo, y hasta los 45 días después del parto. Por su parte, los niños de más de 6 años deben recibir el esquema completo de controles de salud y de vacunación. El cumplimiento de todos estos requisitos debe acreditarse en lo que se denomina “Libreta Nacional de Seguridad Social, Salud y Educación”. Se trata de un documento único y personal que debe tener cada uno de los menores de 18 años beneficiarios de la AUH, y que certifica que

17 Desde la sanción de la Ley Nº 26.061 y, fundamentalmente, a raíz de la Asignación Universal por Hijo se llevaron a cabo operativos masivos de documentación a todos los niños (argentinos y migrantes), RENAPER, Ministerio del Interior de la Nación.

18 Los Centros de Desarrollo Infantil deberán garantizar: a) La idoneidad del personal a cargo de los Centros para la atención de la primera infancia; b) Las normas de higiene, seguridad y nutrición c) Instalaciones físicas adecuadas para su correcto funcionamiento d) Los controles periódicos de crecimiento y desarrollo requeridos para cada edad. (SENNAF, [www.mds.gov.ar](http://www.mds.gov.ar))



los requerimientos indispensables para recibir la asignación se cumplen. Esta condicionalidad de la AUH genera un círculo virtuoso de seguimiento y puesta en práctica de los derechos de salud, educación; y de un ingreso mínimo, asegurando la integralidad no sólo en la promoción y protección de los derechos de los más chiquitos, sino también en la garantía de su concreción.

La Asignación Universal por Hijo es una de las medidas más mencionadas y reconocidas por los especialistas entrevistados como un esfuerzo concreto por parte del Estado, junto a la Ley N° 26.061 y a la Ley de Educación vigente. Ana Malajovich, una de las referentes, es taxativa al respecto: “impacta en la mejora de las condiciones de las familias y con ello mejoran las condiciones de vida de la primera infancia y de la infancia en general. Los niños tienen mayores oportunidades”. Y apunta una segunda cuestión que trae aparejada la AUH: “al mejorar las condiciones de vida también mejoran las relaciones entre la familia”, redundando en mayor bienestar para la niñez. Malajovich también señala que la AUH “ayuda a que no haya necesidad de tener comedores en las escuelas, y que los pibes pueden volver a comer a sus casas”. Este logro resulta, en realidad, de la sinergia de varias acciones; por ejemplo, la del propio Plan Nacional de Seguridad Alimentaria que, entre otras cosas, persigue el objetivo de “comer en familia”.

De este modo, las distintas leyes, y los planes y programas que ellas impulsan, son la prueba concreta de una tendencia creciente señalada por Irene Konterllnik: “está en la agenda la idea de un Estado que apoye el desarrollo de la primera infancia”. Hay indicios suficientes para afirmar que la primera infancia como “asunto socialmente problematizado” continúa en agenda. El hecho que reabrirá el debate será la Reforma del Código Civil. En esa dirección, el Proyecto de Reforma del Código Civil, que la presidenta Cristina Fernández de Kirchner presentó a fines de marzo del 2012, plantea un Código unificado de 2.671 artículos que reemplaza a los más de 4.000 artículos del Código Civil actual, y a los 506 del Código Comercial. Al momento de introducir el proyecto, también se impulsó la creación de una comisión bicameral para el tratamiento de la norma. Según Nelly Minyersky, directora de la Maestría en Problemáticas Infanto-Juveniles de la Universidad de Buenos Aires, en el anteproyecto “se incorporan nuevos paradigmas, los principios de la CDN contra todo tipo de discriminación, la CDN, la Ley de Protección Integral de los Derechos de la Infancia”<sup>19</sup>. El debate sigue abierto en el seno de la sociedad.

Este Proyecto de Reforma del Código Civil se destaca por algunos puntos clave que involucran a la niñez en general y a la primera infancia en particular. Por ejemplo, en lo que refiere a la adopción se simplifica el régimen jurídico y se establece la superioridad del interés del niño por sobre el de los adultos. El nuevo Código mantiene la adopción plena y simple y agrega la adopción por integración, en caso de familias conformadas por parejas que tengan hijos de otras relaciones. Se regula por primera vez la gestación por sustitución, otorgando centralidad a la voluntad procreacional expresada por consentimiento previo, informado y libre de las personas que intervienen.

Desde varios sectores, se celebró el avance que el Proyecto de Reforma del Código Civil introduce, por ejemplo, en materia de adopción. Esto se debe a que

19 Se puede ver en <http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/subnotas/190585-58404-2012-03-28.html> y <http://www.lanacion.com.ar/1461395-el-codigo-civil-trae-una-nueva-idea-de-familia>.



se pone en la agenda el tratamiento de la infancia “institucionalizada”, una de las medidas que lleva más tiempo sin resolución, y que la Ley N° 26.061 no contempló. Tanto en el caso de la primera infancia, como en el de la niñez en general, la vigencia de este hecho refleja la convivencia del modelo de protección integral con el modelo de intervención del Patronato de Menores. No obstante, se han dado pasos que demuestran avances. Desde el 2010, la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia está llevando adelante, junto a UNICEF y a las autoridades provinciales, el proyecto **“Situación de Niñas, Niños y Adolescentes sin cuidados parentales en la República Argentina. Relevamiento Nacional y Propuestas para la Promoción y el Fortalecimiento del Derecho a la Convivencia Familiar y Comunitaria”**. Este relevamiento resulta un insumo importante en la materia, una vez que se haya consolidado la información. También en este tema, el Proyecto de Reforma del Código Civil será un paso significativo para avanzar sobre situaciones muy graves, y aún vigentes, como la institucionalización de niños.

El siguiente cuadro sistematiza normas que surgieron con posterioridad a la CDN y que contemplan, de una u otra forma, al universo de la primera infancia como sujeto de derecho.

**NORMATIVAS POS-CDN QUE INCORPORAN  
A LA PRIMERA INFANCIA**

Nº	DENOMINACIÓN	OBJETO	FECHA DE SANCIÓN
Ley 24.195	Federal de Educación	Establece el derecho constitucional de enseñar y aprender, y los objetivos de la educación, en tanto bien social y responsabilidad común. Instituye las normas referentes a la organización y la unidad del Sistema Nacional de Educación, y señala el inicio y la dirección de su paulatina reconversión para la continua adecuación a las necesidades nacionales dentro de los procesos de integración.	14/04/1993
Ley 24.417	Protección contra la Violencia Familiar	Toda persona que sufriese lesiones o maltrato físico o psíquico por parte de alguno de los integrantes del grupo familiar podrá denunciar estos hechos, en forma verbal o escrita, ante el juez con competencia en asuntos de familia y solicitar medidas cautelares conexas.	07/12/1994
Ley 24.540	Régimen de Identificación de los Recién Nacidos	Todo niño nacido vivo o muerto y su madre deben ser identificados de acuerdo con las disposiciones de esta ley.	09/08/1995
Ley 24.714	Régimen de Asignaciones familiares	Instituye las Asignaciones Familiares con alcance nacional y obligatorio.	18/10/1996
Ley 24.779	Régimen de Adopción	Instaura el Régimen Legal de Adopción y lo incorpora al Código Civil. Deroga la Ley N° 19.134 y el artículo 4050 del Código Civil.	28/02/1997





## **NORMATIVAS POS-CDN QUE INCORPORAN A LA PRIMERA INFANCIA**

<b>Nº</b>	<b>DENOMINACIÓN</b>	<b>OBJETO</b>	<b>FECHA DE SANCIÓN</b>
Ley 25.584	Prohibición en establecimientos de educación pública de acciones que impidan el inicio o continuidad del ciclo escolar a alumnas embarazadas	Prohíbe a los directivos o responsables de los establecimientos oficiales y privados de educación pública de todo el país, en todos los niveles del sistema y de cualquier modalidad, la adopción de acciones institucionales que impidan o perturben el inicio o prosecución normal de sus estudios a las estudiantes en estado de gravidez o durante el período de lactancia, y a los estudiantes en su carácter de progenitores.	11/04/2002
Ley 25.673	Creación del Programa Nacional de Salud Sexual y Procreación Responsable	Constituye el Programa Nacional de Salud Sexual y Procreación Responsable en el ámbito del Ministerio de Salud de la Nación.	30/10/2002
Ley 25.724	Creación del Programa de Nutrición y Alimentación Nacional	Conforma el Programa de Nutrición y Alimentación Nacional con el fin de cubrir los requisitos nutricionales de los niños hasta los 14 años, embarazadas, discapacitados y ancianos, desde los 70 años, en situación de pobreza.	27/12/2002
Ley 25.746	Creación del Registro Nacional de Información de Personas Menores Extraviadas	Crea el Registro Nacional de Información de Personas Menores Extraviadas con el fin de centralizar, organizar y entrecruzar la información de todo el país en una base de datos de menores de edad con paradero desconocido, así como de aquellos que se encuentren en establecimientos de atención, resguardo, detención o internación en todos los casos en que se desconociesen sus datos filiatorios o identificatorios. También se incluye a aquellos menores que fueran localizados.	11/06/2003
Ley 25.854	Creación del Registro Único de Aspirantes a Guarda con Fines Adoptivos	Instituye el Registro Único de aspirantes a Guarda con Fines Adoptivos, con asiento en el Ministerio de Justicia de la Nación. Este organismo es el encargado de coordinar las actividades del registro, a efectos de controlar y procesar el material.	04/12/2003
Ley 25.974	Localización y Restitución de Niños Secuestrados o Nacidos en Cautiverio	Crea, en el ámbito del Poder Legislativo Nacional, el Fondo de Reparación Histórica para la Localización y Restitución de Niños Secuestrados o Nacidos en Cautiverio en la Argentina.	01/12/2004
Ley 25.929	Parto Humanizado	Establece los derechos de padres e hijos durante el proceso de nacimiento. Declara de interés al Sistema Nacional de Información Mujer e instituye la necesidad de una campaña de difusión del parto humanizado.	25/08/2004
Ley 26.061	Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes	Dispone la conformación del Sistema de Protección Integral de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes.	28/09/2005





## **NORMATIVAS POS-CDN QUE INCORPORAN A LA PRIMERA INFANCIA**

<b>Nº</b>	<b>DENOMINACIÓN</b>	<b>OBJETO</b>	<b>FECHA DE SANCIÓN</b>
Ley 26.064	Día Nacional contra el Trabajo Infantil	Instituye el 12 de junio de cada año como “Día Nacional contra el Trabajo Infantil”.	16/11/2005
Ley 26.150	Programa Nacional de Educación Sexual Integral	Establece que todos los educandos tienen derecho a recibir educación sexual integral en los establecimientos educativos públicos, de gestión estatal y privada, en todas las jurisdicciones.	04/10/2006
Ley 26.206	Educación Nacional	Regula el ejercicio del derecho de enseñar y aprender consagrado por el artículo 14 de la Constitución Nacional y los tratados internacionales incorporados a ella.	14/12/2006
Ley 26.233	Centros de Desarrollo Infantil	Promueve y regula los Centros de Desarrollo Infantil, espacios de atención integral de niños y niñas de hasta 4 años de edad que, además, deben realizar acciones para instalar, en el ámbito familiar y comunitario, capacidades que favorezcan la promoción y protección de los derechos de niños y niñas. Estos centros deben, asimismo, integrar a las familias para fortalecer la crianza y el desarrollo de sus hijos, ejerciendo una función preventiva, promotora y reparadora.	28/03/2007
Ley 26.290	Capacitación de las Fuerzas de Seguridad en Materia de Derechos Humanos	Obliga a las fuerzas que forman parte del sistema de Seguridad Interior a incluir en sus currículos la capacitación a su personal sobre los derechos humanos reconocidos a niñas, niños y adolescentes, para asegurar la exigibilidad de sus derechos frente a la intervención institucional.	07/11/2007
Ley 26.316	Día Nacional para la Prevención del Abuso contra los Niños, Niñas y Adolescentes	Instituye el 19 de noviembre de cada año como “Día Nacional para la Prevención del Abuso contra los Niños, Niñas y Adolescentes”.	21/11/2007
Ley 26.485	Protección Integral para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en los ámbitos en los que desarrollen sus relaciones interpersonales	Clasifica varias modalidades de violencia, entre ellas, la “violencia contra la libertad reproductiva” y la “violencia obstétrica”.	11 /03/2009
Ley 26.522	Servicios de Comunicación Audiovisual	Garantiza el derecho del niño a la información de calidad, de procedencia de distintas fuentes y teniendo en cuenta la diversidad cultural. Crea por ley un Consejo Asesor de la Comunicación Audiovisual y la Infancia.	10/10/2009.





## **NORMATIVAS POS-CDN QUE INCORPORAN A LA PRIMERA INFANCIA**

<b>Nº</b>	<b>DENOMINACIÓN</b>	<b>OBJETO</b>	<b>FECHA DE SANCIÓN</b>
Dto. 1602/2009	Asignación Universal por Hijo para Protección Social	Incorporación de la AUH al Régimen de las Asignaciones Familiares. Establece el derecho a un ingreso mínimo para todos los niños y adolescentes que no perciban otra asignación y pertenezcan a grupos familiares desocupados o que se desempeñen en la actividad informal y ganen menos del salario mínimo, vital y móvil. Obliga a las familias al cumplimiento del control sanitario y el plan de vacunación obligatoria hasta los 4 años del niño/niña. A partir de los 5 años, deberá acreditarse la concurrencia a establecimientos educativos públicos (ANSES).	30/10/2009
Dto. 446/2011	Asignación Universal por Embarazo para Protección Social	Establece la incorporación de la asignación universal por embarazo para la protección social.	19/04/2011

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos publicados en el sitio web del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación.

## **Planes y programas nacionales dirigidos a la primera infancia**

A las normativas en general y a los planes y programas que surgen por ley o decreto, hay que sumarles otras iniciativas que nacen desde los Ministerios del Poder Ejecutivo Nacional orientados, directa o indirectamente, a la primera infancia. Acá también es necesario remarcar las diferencias observadas entre la primera y la segunda década luego de ratificada la CDN. Durante los años noventa, muchas de las acciones del Estado que se dirigían a las niñas y a los niños más pequeños se focalizaban en el componente alimentario, a través del funcionamiento de comedores infantiles o comunitarios. En el transcurso de esa década, los comedores tendieron a modificar su meta dirigida estrictamente a la provisión de alimentos y apuntaron a cubrir la atención integral de los niños, aunque siempre focalizada en los más pobres. No obstante, dicha atención integral es el elemento positivo que se suma en este período. En esa dirección, el Programa Materno Infantil y Nutrición (PROMIN), surgido poco antes de promediarse los noventa desde el Ministerio de Salud y Acción Social de la Nación, contempló como componente innovador la transformación de los comedores infantiles en Centros de Desarrollo Infantil (CDI), incorporando pautas de funcionamiento para el servicio de alimentación, capacitación a madres voluntarias para dar esa prestación a los más pequeños, un ámbito institucional de atención y un modelo de seguimiento del desarrollo psicosocial para chicos de 2 a 5 años. De acuerdo a la información disponible, entre 1993 y el 2003, el PROMIN logró transformar unos 500 comedores en CDI, pero no se garantizaron los recursos necesarios ni la frecuencia en las transferencias.



El Programa Alimentario Nutricional Infantil (PRANI) es otro ejemplo del tipo de acciones generadas en esa época. Nació desde la Secretaría de Desarrollo Social y contaba entre sus líneas programáticas una muy semejante a la del PROMIN, en tanto se proponía transformar el modelo de atención de los comedores infantiles hasta convertirlos en Centros de Cuidado Infantil (CCI). La diferencia entre el PROMIN y el PRANI es que los CDI se articulaban con los centros de salud más próximos a su localización. Si bien los CDI y los CCI no lograron el modelo de organización necesaria ni la cobertura esperada, han tenido el mérito, según la literatura consultada, de instalar en la agenda de las políticas públicas la atención del desarrollo psicosocial de niños de entre 2 y 5 años en situación de pobreza. No obstante, se advierte que ni el PROMIN ni el PRANI desarrollaron acciones de desarrollo psicosocial dirigidas a niños más pequeños (Britos et ál., 2003).

Durante la última década, a la perspectiva de desarrollo integral para abordar a la primera infancia se le suman iniciativas que privilegian acciones intersectoriales, con la participación y la consulta a las Organizaciones de la Sociedad Civil que trabajan en primera infancia. Un hecho interesante de este período se produjo cuando el Comité de los Derechos del Niño de las Naciones Unidas, al aprobar en noviembre del 2002 las observaciones finales al informe periódico de la Argentina, reiteró entre sus recomendaciones las realizadas para el informe anterior: mejorar la coordinación entre los diversos mecanismos e instituciones que se ocupan de promover y proteger los derechos del niño, y afianzar su política en materia de derechos del niño, elaborando un plan de acción nacional para aplicar la CDN mediante un proceso abierto, consultivo y participativo. Además, el Comité le requirió al país un marco normativo interno que respetara los principios consagrados en la CDN y otros instrumentos de derechos humanos. En este sentido, manifestó que era imperiosa la sanción de leyes que regularan la condición jurídica de la infancia como sujeto de derecho y la creación de mecanismos e instituciones que promovieran y protegieran los derechos de la niñez.

De acuerdo a la información disponible, el Estado argentino comenzó a dar respuestas a lo solicitado por el Comité. En esa dirección, hacia octubre del 2003, la nueva gestión de gobierno del presidente Néstor Kirchner llamó a trabajar en pos de una política pública de cara a los “Objetivos del Milenio” y definió como uno de los ejes la adecuación de las políticas de los ministerios referidas a lineamientos rectores para una política pública de infancia ([www.enelumbra.com.ar](http://www.enelumbra.com.ar)). La fuerte defensa de los derechos humanos impulsada por la nueva gestión generó un marco propicio para avanzar en base a las recomendaciones del Comité.

En el 2005, el presidente Néstor Kirchner convocó al diseño del Plan Nacional de Acción por los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes: “el Estado nacional ha tomado como prioridad garantizar los derechos de niñas, niños y adolescentes”. Para la elaboración e implementación del plan, se puso en marcha una Mesa Técnica Interministerial<sup>20</sup>, convocada desde el Consejo Coordinador de Políticas Sociales, que permitió el trabajo mancomunado de representantes de todos los organismos de gobierno, y la participación de cientos de niños y adolescentes de distintos puntos del país. Según Liliana Gamarra, coordinadora técnica del programa “Primeros Años”, en la entrevista realizada para

20 Ministerios de Desarrollo Social, Economía y Producción, Educación, Ciencia y Tecnología, Interior, Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, Salud, Trabajo, Empleo y Seguridad Social, Justicia; Secretarías de Cultura, Turismo, Deporte; Sedronar, y el INDEC.



este informe, “los niños fueron convocados, básicamente, desde las escuelas, y también desde algunos ámbitos como las organizaciones comunitarias”. El plan se construyó regionalmente y se invitó a participar a todas las provincias. Mientras tanto, se trabajó paralela y conjuntamente en la propuesta del programa “Primeros Años”. Tal es así, que este último se inició en el 2006 y el Plan de Acción se completó como propuesta en el 2007.

También en el 2005, se inició el **Plan Nacer**; primero en las provincias del Nordeste y Noroeste, y en el 2007, se extendió a todo el país. Su objetivo es mejorar la cobertura de salud y la calidad de atención de las embarazadas, las puérperas y las niñas y los niños menores de 6 años que no tengan cobertura en salud. Una de las acciones de este plan, “Salvaguarda indígena del Plan Nacer”, apunta a garantizar el derecho a la salud de los pueblos indígenas “sin discriminaciones, con respeto y de calidad. Asimismo, está incorporando gradualmente un enfoque intercultural de salud. Estas acciones se encuentran establecidas en el Marco de Planificación con Pueblos Indígenas que fue consultado con el Consejo de Participación Indígena del INAI”<sup>21</sup>.

“Me parece que por la aplicación de programas nacionales, y también por una preocupación del municipio, la nutrición y la salud materno-infantil están bastante bien atendidas (...) Se hace un seguimiento intensivo durante el primer año de vida: se ve si los chicos van a controles, si se pidieron turnos. Este acompañamiento se complementa con un adecuado respaldo nutricional y con el control de la salud durante los años posteriores. Quizás hay otras dimensiones del desarrollo temprano más descuidadas, como por ejemplo, la adecuación de los espacios públicos para niños pequeños, las posibilidades de acceso a bienes culturales para ellos y sus familias, o el cuidado alternativo al familiar cuando la madre sale a trabajar”.

CRISTINA FRACCIA

El Plan Nacer resulta de particular importancia, dado que se articula directamente con la Asignación Universal por Hijo. En el cuadro de la página 73, se enumeran las prestaciones que ofrece el plan y que todo niño o niña beneficiario de la AUH debe acreditar en su “Libreta Nacional de Seguridad Social, Salud y Educación”.

De este modo, el Plan Nacer se establece como un seguro público de salud que prioriza la atención primaria, la eficacia del sistema y la utilización efectiva por parte de la población de los servicios de salud. Según datos relevados, “hasta la fecha, hay inscriptos 1.719.457 mujeres embarazadas, puérperas y niños/as menores de 6 años de edad, sin obra social. Desde que comenzó su implementación, el Plan Nacer ha beneficiado a 3.936.700 personas. Participan 7.023 establecimientos y se articulan con todas las áreas y departamentos del Ministerio de Salud vinculados a bienestar infantil” (Ministerios de Desarrollo Social, Salud, Trabajo y Protección Social, Educación, Justicia y Derechos Humanos, 2011). Es de destacar que el Plan Nacer, como otros programas de la misma área, se

21 Ver <<http://www.plannacer.msal.gov.ar/index.php/pages/salvaguarda-indigena-del-plan-nacer>>.

generan dentro del sistema de salud público y gratuito, con la particularidad, en este caso, de asegurar la cobertura para el universo de nuestro estudio.



PRESTACIONES INFANTILES INCLUIDAS EN EL PLAN NACER	INSTANCIA	¿QUÉ INCLUYE?
Fuente: ANSES (2012), a partir de los datos del Ministerio de Salud de la Nación.	<b>CONTROLES CLÍNICOS</b>	Control a la semana de nacimiento. Control mensual durante los primeros 6 meses de vida. Control bimestral entre el 7° y el 12° mes. Control trimestral entre el año y los 18 meses. Controles semestrales entre los 18 meses y los 3 años. Controles anuales entre los 3 y los 6 años.
	<b>CONSEJOS A LOS PADRES</b>	Promoción de la lactancia. Pautas de alimentación y crianza. Consejos para la prevención de accidentes, intoxicaciones y muerte súbita. Promoción de la salud. Identificación de casos de urgencia. Consejería bucodental.
	<b>OFTALMOLOGÍA</b>	Una consulta a los 5 años.
	<b>ODONTOLOGÍA</b>	Control anual a partir de los 6 meses.
	<b>VACUNAS</b>	Según calendario nacional.

Siguiente con el relato cronológico, en el mismo año en que se pone en vigencia el Plan Nacer, y a raíz de la promulgación de la Ley N° 26.061, los Ministerios Nacionales de Desarrollo Social, Salud, Educación y el Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales (CNPS) de la Presidencia de la Nación suscribieron un Convenio de Colaboración con el objeto de poner en marcha el **Programa Nacional de Desarrollo Infantil “Primeros Años” dirigido a los niños y niñas de 0 a 4 años, sus familias y a la comunidad** a la que pertenecen. Si se analizan los términos en que se define esta acción pública, “Primeros Años” resulta una propuesta de fuerte potencialidad en varios sentidos: define a los más pequeños como sujetos de derecho; busca instalar, como política pública, el abordaje integral del desarrollo de niñas y niños en su contexto familiar y comunitario; se propone acompañar y fortalecer a las familias en la crianza de los niños desde el nacimiento hasta los 4 años de edad y generar conciencia a nivel nacional acerca de los derechos de la primera infancia y de la necesidad de garantizar a los más pequeños un adecuado desarrollo desde un abordaje integral (Ministerios de Desarrollo Social, Salud, Trabajo y Protección Social, Educación, Justicia y Derechos Humanos, 2011). Se trabaja a nivel territorial con todas las instituciones, las organizaciones y los espacios donde los niños transitan sus primeros años de vida y que acompañan a las familias y a la comunidad.

Aun así, el programa “Primeros Años” no deja de ser una acción pública con una cobertura limitada. Si bien se viene implementado en todas las jurisdicciones de la Argentina, logró alcanzar en el 2010 a 210 localidades, a través de acciones articuladas entre los ministerios nacionales. Según datos de ese mismo año, se han sensibilizado 434.850 familias en el marco del programa, respetando en cada caso las particularidades territoriales. Las acciones articuladas suponen un fuerte trabajo de coordinación interministerial, por ejemplo, la conformación de mesas provinciales y municipales integradas por referentes gubernamentales; la creación de mesas locales con referentes de instituciones y organizaciones de la comunidad y la asistencia técnica a equipos provinciales y locales. También se debe agregar al listado de tareas la difusión por medios



masivos de comunicación; la formación de facilitadores con una concepción integral del desarrollo infantil; la producción de materiales de comunicación social (gráficos y audiovisuales) y cartillas educativas para facilitadores y familias sobre los derechos de los niños, aspectos significativos del desarrollo infantil y prácticas adecuadas para el desarrollo de los niños menores de 4 años; el acompañamiento a las familias en sus prácticas de crianza y el desarrollo de iniciativas locales comunitarias. Vale apuntar que el programa tiene un espacio propio de difusión en el Canal Encuentro, que se complementa con mensajes radiales, para sensibilizar a la población en general.

“La idea del programa ‘Primeros Años’ no fue trabajar casa por casa o con cada familia, sino hacer una convocatoria amplia a las familias para facilitar oportunidades de encuentro, intercambio y reflexión entre ellas. Ese fue su origen: acompañar desde los primeros años, del embarazo en adelante. El objetivo es instalar como política pública el abordaje integral del desarrollo infantil de las niñas y los niños de 0 a 4 años en su contexto comunitario y acompañar a las familias en su rol protagónico de crianza”. LILIANA GAMARRA

Según se desprende del testimonio de la coordinadora técnica de “Primeros Años”, Liliana Gamarra, al comienzo costó mucho instalar el programa, “en términos de que no llevaba nada en apariencia a los territorios (...) no había ni alimentos, ni dinero, sin embargo, de a poco, fue avanzando”. Hay que considerar también, que “Primeros Años” promueve la acción de personas de la comunidad para trabajar en primera infancia, lo cual apunta a involucrar a los adultos en la promoción y la protección de los niños. Esas mismas personas son capacitadas por el programa y se convierten en la puerta de entrada al territorio, para después llegar a las familias.

En términos de articulación con otros programas y servicios, “Primeros Años” también comparte acciones con los **Centros de Desarrollo Infantil** (véase lo expresado en la ley a los efectos de ponerlos en marcha) y con el **Programa Nacional de Desarrollo Infantil** del Ministerio de Educación de la Nación, que lleva adelante estrategias de sensibilización en torno a la importancia de los primeros años de vida de niños y niñas, y al rol central de los adultos en esa etapa. El programa del Ministerio de Educación elabora y distribuye materiales didácticos para la formación de promotores, facilitadores y otros actores institucionales y comunitarios próximos a la familia durante la crianza.

De este modo, se puede afirmar que, en materia de políticas públicas nacionales destinadas al desarrollo infantil integral, se implementan a la fecha desde el nivel nacional tres programas fuertemente articulados entre sí que se dirigen específicamente a la atención de la primera infancia: el Programa Nacional de Desarrollo Infantil “Primeros Años”, el Programa Nacional de Desarrollo Infantil dependiente del Ministerio de Educación y los Centros de Desarrollo Infantil comunitarios dependientes de la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia, espacio donde además se ha puesto en funcionamiento la **Comisión de Promoción y Asistencia de los Centros de Desarrollo Infantil Comunitarios**. El caso de “Primeros Años” —desde la concepción del programa, a su implementación en territorio— muestra una multiplicidad de esfuerzos entre los distintos



niveles del Estado y la sociedad civil, con estrategias complementarias de difusión, acción y mantenimiento de interés de los actores involucrados en terreno. Sin embargo, el abordaje integral, territorial y participativo que el programa se propone se tensiona, en mayor o menor medida, con una estructura estatal clásica segmentada en ministerios, niveles o jurisdicciones (nacionales, provinciales y locales) que dificulta la movilidad de los recursos existentes (sistemas de servicios públicos, agentes, presupuestos) para poder llegar a mayor cantidad de población. Este es, quizás, el mayor obstáculo para llevar adelante una cobertura espacial de mayor envergadura. De este modo, se visibiliza una primera tensión entre la concepción de la integralidad en el sentido de la promoción de todas las dimensiones del desarrollo humano y un Estado que debe garantizar los derechos con respuestas intersectoriales e interjurisdiccionales para todas las niñas y los niños de ese grupo etario. Esto conduce a interrogarse sobre la forma en que el Estado deberá repensarse para ampliar, profundizar y agilizar políticas integrales en primera infancia, y cómo la sociedad civil organizada deberá apoyar y promover la movilidad de recursos en estos sentidos.

Por otra parte, aunque de forma muy incipiente, se cuenta con la iniciativa de **“bebetecas”** o bibliotecas para bebés, que tienen como objetivo formar **“lectores desde la cuna”**. Son pocas en la actualidad las bibliotecas públicas dirigidas a este grupo. A instancias del Ministerio de Educación, en la Biblioteca Nacional del Maestro se abrió un espacio que tiene como beneficiario al grupo de los más pequeños. Según versa en la presentación del proyecto, **“La historia de un lector se inicia en su más temprana infancia. Es allí donde comienza a construirse una relación afectiva con la lectura. El primer contacto con la literatura se da en el seno familiar. Cuando nuestros padres o hermanos nos cantan canciones de cuna o nos cuentan cuentos es cuando asociamos la literatura al vínculo afectivo con nuestros seres queridos; es allí cuando el libro, o la lectura, se asocia a la intimidad, en esas experiencias tempranas comienza la formación del lector, es desde allí desde donde tenemos que empezar a trabajar”**<sup>22</sup>.

Hasta aquí, se han recorrido las políticas públicas dirigidas a la primera infancia. Cada una de las iniciativas estatales presentadas no deben analizarse como aisladas del dispositivo normativo o de los servicios continuos de otros ministerios o bien, escindidas de programas dirigidos hacia el mismo universo. En todo caso, se las deberá considerar como acciones que se entrecruzan en pos de garantizar los derechos de la primera infancia, incluso aquellas que no se dirigen directamente hacia ese grupo, pero sí a otros próximos a los pequeños: los padres, los hermanos, los abuelos.

Una publicación del 2012 de la ANSES (Administración Nacional de la Seguridad Social) describe la red de inclusión social vigente en el país, lo que permite visibilizar el modo en que se conforman y confluyen los distintos sistemas públicos de protección social y que constituyen lo que se denomina **“Piso de Protección Social”** (PPS)<sup>23</sup>. Este último se compone, en la Argentina, de distintas acciones estatales que combaten la vulnerabilidad en sus diversos frentes: **“políticas de empleo, de previsión social, de desarrollo comunitario, de extensión del sistema de salud y educación”**. De esta manera, se puede desentrañar el entramado de los distintos sistemas públicos de protección social del país: el sistema de segu-

22 Para más información, consultar en <http://www.bnm.me.gov.ar/novedades/?p=134>.

23 Según la Organización Internacional del Trabajo (OIT), el PPS se constituye como un conjunto básico de derechos, servicios e infraestructuras sociales con los que toda persona debería poder contar. Es decir, implica alcanzar un mínimo de prestaciones (ANSES, 2012).



riedad económica de las familias, el sistema público de salud, el sistema público de educación y las medidas o el sistema de desarrollo comunitario y social.

En cuanto al sistema de seguridad económica de las familias, en el caso de los niños, incluye las asignaciones familiares (contributivas), las asignaciones por embarazo (no contributivas) y la AUH. Para las personas en edad de trabajar, abarca, por ejemplo, al Seguro de Capacitación y Empleo, el Programa Jóvenes Más y Mejor Trabajo, el Plan de Empleo Comunitario y el Inter Zafra (todos no contributivos), la Prestación por Desempleo, el Programa REPRO y las pensiones no contributivas (por invalidez y para madres de 7 o más hijos). Finalmente, respecto a los adultos mayores, comprende a las jubilaciones y pensiones ampliadas a través del Plan de Inclusión Previsional en el marco del sistema contributivo y a las jubilaciones y pensiones no contributivas asistenciales por vejez.

Dentro del sistema público de salud, se incluye al ya mencionado Plan Nacer, la extensión de redes de Centros de Atención Primaria, las campañas de vacunación gratuita y de concientización sobre distintas enfermedades en todo el país. Respecto al sistema público de educación, se puede mencionar al Programa Nacional de Inclusión, entre otros. Finalmente, desde el Ministerio de Desarrollo Social se llevan adelante distintos programas que complementan la protección social generando fuentes de empleo para los adultos de la familia, brindando educación nutricional y fomentando el desarrollo local. Ejemplo de ello es el plan Argentina Trabaja que tiene diferentes líneas de acción: Inclusión social con trabajo, Proyectos Socioproductivos “Manos a la Obra”, “Marca Colectiva”, el financiamiento y la capacitación a proyectos de microcréditos o la extensión del Monotributo Social. Otra iniciativa es el plan Familia Argentina, con líneas de acción referidas a niñez, juventud, adultos mayores, seguridad alimentaria, desarrollo comunitario, deporte y recreación. De este modo, la iniciativa de protección social en el país busca extender la seguridad social, dando prioridad a la población en condiciones de mayor vulneración de derechos y posiciona toda la batería de políticas públicas —desde las normativas nacionales en general a los planes y programas creados por leyes o decretos— como una estrategia continua, y no como una atención focalizada, sujeta a una visión de corto plazo (ANSES, 2012).

## La construcción de una nueva institucionalidad para otro modelo de intervención estatal

Si bien las normativas, los planes, los programas y otras iniciativas en general, o los servicios públicos de atención continua, componen el instrumental del Estado para garantizar los derechos de la primera infancia, existe una dimensión que hace de entretejido institucional y articulador de varios de los instrumentos citados. En este sentido, en materia de niñez en general y políticas públicas, cobra relevancia lo que ya hemos mencionado en la introducción de este capítulo: “el nuevo marco institucional”, creado por la Ley N° 26.061, que habilita “al nuevo modelo de intervención estatal” para promover y proteger al universo de este estudio.

La Ley N° 26.061 de Protección Integral establece en primer lugar la creación del Sistema de Protección Integral de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, conformado por tres niveles: a) Nacional: es el organismo especializado en materia de derechos de infancia y adolescencia en el ámbito del Poder Ejecutivo Nacional; b) Federal: es el órgano de articulación y concertación para el di-



seño, la planificación y la efectivización de políticas públicas en todo el ámbito del territorio de la República Argentina; c) Provincial: es el órgano de planificación y ejecución de las políticas de la niñez, cuya forma y jerarquía, determinará cada provincia y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, respetando las respectivas autonomías así como las instituciones preexistentes (artículo 42).

**“El Sistema de Protección Integral genera un sistema descentralizado, donde los Estados municipales tienen que empezar a prestar servicios para atender los problemas de la infancia y, a su vez, articularse con los servicios que debe brindar el Estado provincial (...) los problemas de la infancia y de la familia pasan más a la órbita del Poder Ejecutivo y salen del Poder Judicial”.** BETTINA COTTA Y BETINA PERONA

Por su parte, los órganos administrativos de protección de derechos que impulsa la ley son tres. En el ámbito del Poder Legislativo, la figura del Defensor de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes (figura que al momento de redactar este informe no se había concretado)<sup>24</sup>. En el ámbito del Poder Ejecutivo, la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia, que es el organismo técnico especializado en infancia y familia cuyo fin es crear los lineamientos de las políticas públicas dirigidas a la niñez. A nivel federal, instituye el Consejo Federal de Niñez, Adolescencia y Familia, presidido por el titular de la SENNAF e integrado por los representantes de los órganos de protección de derechos de la infancia. Es el órgano deliberativo, consultivo y planificador de políticas públicas para la niñez y la adolescencia en todo el territorio.

En referencia al Sistema de Protección Integral de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, es importante recordar que la Ley N° 26.061 (título III, artículo 32), especifica que “está conformado por todos aquellos organismos, entidades y servicios que diseñan, planifican, coordinan, orientan, ejecutan y supervisan las políticas públicas, de gestión estatal o privadas, en el ámbito nacional, provincial y municipal, destinados a la promoción, prevención, asistencia, protección, resguardo y restablecimiento de los derechos de las niñas, niños y adolescentes, y establece los medios a través de los cuales se asegura el efectivo goce de los derechos y garantías reconocidos en la Constitución Nacional, la Convención sobre los Derechos del Niño, demás tratados de derechos humanos ratificados por el Estado argentino y el ordenamiento jurídico nacional”. Además, la ley establece que la denominada “Política de Protección Integral de Derechos de las niñas, niños y adolescentes” deberá “ser implementada mediante una concertación articulada de acciones de la Nación, las provincias, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y los Municipios”.

A partir de la Ley N° 26.061, el dispositivo institucional con que el Estado argentino debe relacionarse con los niños (y sus familias) se compone de tres niveles de intervención. El primer nivel le compete a la política pública, que tiene prioridad y centralidad dentro del nuevo dispositivo institucional. Aquí es donde se

<sup>24</sup> De acuerdo a lo que se pudo constatar en las actas firmadas por los integrantes del Consejo Federal de Niñez, Adolescencia y Familia, era inminente, al momento de escribir este trabajo, el pedido de designación del Defensor de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes al Congreso Nacional. Para lo cual, se prevé la creación previa de una Comisión Bicameral. Por ende, también se solicita, se traten en Cámara “los proyectos tendientes a la reglamentación del funcionamiento de la citada Comisión Bicameral” (Consejo Federal de Niñez, Adolescencia y Familia, 2011).



planifican y diseñan los lineamientos generales de políticas universales de niñez y los programas y planes de promoción y protección de derechos destinados al desarrollo pleno de la infancia en su dimensión personal, familiar y comunitaria. Involucra a ministerios y secretarías nacionales, incluyendo la específica de niñez (SENNAF) y al Consejo Federal de Niñez, Adolescencia y Familia que es la instancia de representación federal donde la Nación y las provincias debaten e identifican prioridades. A partir de allí, cada jurisdicción arma su política pública y sus programas de atención directa e indirecta, a través de los servicios provinciales y municipales. Los servicios municipales son los que se suelen denominar en terreno “Servicio local o zonal de protección integral de derechos”. Desde ahí se determina cómo y desde dónde interviene el Estado. Las políticas públicas, entonces, serán las encargadas de incorporar la perspectiva de derecho en el diseño y la implementación de acciones universales e integrales, considerando a los destinatarios como titulares de derechos que tienen el poder de exigir al Estado que garantice su efectivización.

El segundo nivel de intervención estatal se habilita cuando hay ausencia u omisión de políticas públicas; en esos casos, corresponde la adopción de medidas de protección integral. Este tipo de medida debe resolver puntualmente situaciones de vulneración de derechos a la salud, a la educación, etc., por falta de acceso a la política pública o por vulneración dentro del propio grupo familiar. El Comité Argentino de Seguimiento y Aplicación de la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño (CASACIDN) toma como ejemplo de aplicación de estas medidas para garantizar derechos la solicitud de becas de estudios, la inclusión o permanencia en programas de apoyo escolar, la participación de la niña o el niño y su familia en programas de fortalecimiento familiar, el tratamiento médico o psicológico del niño, de sus padres, responsables legales o representantes, o la asistencia económica. “La medida de Protección Integral implica la intervención inmediata de parte de un área administrativa determinada, con un programa adecuado que garantice el derecho que esté siendo vulnerado” (CASACIDN, 2008).

“El Poder Judicial tiene la función de impartir justicia, que es un recurso importante, pero que no puede ser la herramienta que resuelva la vida de la gente. La posibilidad de llegar y poder ir reconstituyendo tramas sociales, relaciones entre servicios públicos, etc., es lo que propone la ley [Nº 26.061], cambiar las condiciones que regulan la vida del niño para que esté mejor inserto. Entonces, trabajar con la familia (...) hace al contexto y a las condiciones del niño que la otra ley no contemplaba, [dado] que planteaba una intervención del Estado de manera más ‘brutal’, por decirlo de algún modo”. IRENE KONTERLLNIK

El tercer, y último nivel, de intervención del Estado lo componen las medidas excepcionales, que sólo son pasibles de habilitarse cuando fueron agotadas las instancias anteriores: “El camino hacia una Medida Excepcional debe ir **precedido**, necesariamente, de la aplicación de las Medidas de Protección necesarias para restituir derechos vulnerados”. Las medidas excepcionales son las que deben ejecutarse en caso de que el niño deba ser privado de su familia temporal o permanentemente. El artículo 42 de la Ley Nº 26.061 sostiene que únicamente pueden ser aplicadas por la autoridad administrativa que designe cada provincia y, que a su vez, esta debe acordar con los municipios la forma de implementarla. Son medi-

das limitadas en el tiempo y excepcionales, y sólo deben prolongarse mientras persistan las causas que les dieron origen. La medida excepcional se adopta en sede administrativa y se informa al Poder Judicial con el único objetivo de realizar un control de legalidad, es decir, para que este realice la revisión jurídica del accionar administrativo. A diferencia del modelo del Patronato, **el único rol de los jueces** en el Modelo de Protección Integral **es ser garantes de la legalidad de la intervención del Estado**, a través de un control cruzado con el poder gubernamental que impida los abusos y las omisiones típicos del modelo anterior (CASACIDN, 2008).

Un potencial avance en pos del Sistema de Protección Integral es la creación del Sistema Integrado de Información sobre Políticas Públicas de Niñez, Adolescencia y Familia (SIIPNAF), contemplado también en la Ley Nº 26.061. De acuerdo a la Memoria y Balance de los años 2007-2011, el Consejo Federal de Niñez, Adolescencia y Familia acordó, según el acta del 14 de mayo del 2009, promover el desarrollo del SIIPNAF. A la fecha, se avanzó en el diseño y la aprobación de un manual de implementación y procedimientos. Por su parte, las jurisdicciones, a través de sus consejeros, ratificaron en septiembre del 2011 la implementación y el desarrollo del SIIPNAF en sus respectivos territorios. Esta acción, aún incipiente, tendería a mejorar el diseño, la planificación, la gestión y el monitoreo de políticas públicas en toda la Argentina, siendo de fundamental importancia para todos los involucrados en temas de niñez.

Según los entrevistados, uno de los mayores obstáculos del Sistema de Protección Integral de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes se encuentra en la forma en que se materializan en terreno las acciones correspondientes a la segunda y, fundamentalmente, a la tercera instancia mencionada anteriormente. En primer lugar, es clave recordar la decisión de la ley de generar la descentralización de los organismos de aplicación bajo la hipótesis de que quienes están más cercanos a los niños y sus familias son los que podrán actuar con mayor “agilidad y eficacia”. Sin embargo, los servicios locales o zonales de protección de la niñez no cuentan, en la mayoría de los casos, ni con los recursos económicos ni con la capacitación suficiente para operar según el modelo de intervención de protección integral.

**“No hay suficiente cantidad de dispositivos en todas las jurisdicciones territoriales para asistir verdaderamente a las familias y ayudarlas a remontar situaciones que vienen, a lo mejor, de larga data”.** SILVIA CHAVENNEAU

Es decir, quienes están próximos a las familias y sus niños están lejos de poder ejercer su obligación si no se mejora (y no se conoce) el circuito de intervención en todas sus dimensiones, de modo de operar de acuerdo a la promoción y protección integral de la infancia. A menudo los servicios locales o zonales desconocen cómo actuar, ya que no cuentan con un protocolo de intervención que oriente a los agentes en los pasos a seguir antes de agotar la primera y la segunda instancia de intervención, la de las políticas públicas y la de las medidas de protección integral de derechos, en el plano administrativo.

Por otro lado, y según varios de los entrevistados, frente a organizaciones de protección de derechos que aún no se han conformado, resulta fundamental el apoyo a las redes barriales para que el Sistema pueda funcionar localmente. Son este tipo de deudas las que los especialistas refieren como impedimentos para su funcionamiento.



En este sentido, puede resultar ilustrativa la experiencia de exigibilidad de derechos colectivos desarrollada por la OSC El Arca, en el barrio El Vergel (Moreno, Provincia de Buenos Aires). Este barrio, emplazado en una zona rural alejada del centro comercial de Moreno, presentaba graves deficiencias de infraestructura (gas, cloacas, iluminación, líneas telefónicas, pavimentación). A estas carencias, se sumaban una situación crítica en materia de salud (los pobladores sólo contaban con una posta sanitaria que concurría al barrio cada 15 días) y un acceso dificultoso a la escuela más cercana, a 4 kilómetros de distancia. El Arca impulsó un proceso de exigibilidad de los derechos colectivos postergados, a partir de la interpelación de algunos habitantes del barrio. La apuesta fue, entonces, lograr la articulación necesaria entre las OSC (en esta experiencia también participó la Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia), las familias y los agentes gubernamentales municipales y provinciales, para proteger y promover los derechos postergados de las niñas y los niños del barrio. Así, durante cuatro años, se buscaron agotar todas las instancias administrativas y de diálogo con las autoridades públicas y, frente a la falta de respuesta de las mismas, se inició una acción de amparo judicial que avanzó hacia una medida cautelar contra el Municipio de Moreno y el Ministerio de Salud de la Provincia de Buenos Aires, intimándolos a la efectiva realización de obras de pavimentación, a asumir el compromiso de construcción de consultorios médicos y a facilitar un transporte escolar para que los niños pudieran ir a la escuela<sup>25</sup>.

**“...las organizaciones de protección existentes no están en todos lados (...) Y la verdad es que la única manera de sostener esto es a través de esas redes barriales, porque son las que están cerca de los problemas. No están los funcionarios ahí (...) Las redes tienen que tener la posibilidad de saber que existen servicios que se van a hacer cargo”. ANA MALAJOVICH**

El rol de las redes barriales es fundamental frente a casos de vulneración de derechos, y central en lo que respecta a las políticas de prevención, es decir, antes de que el derecho sea vulnerado. Los especialistas consultados coinciden en plantear la importancia del papel de los actores individuales y colectivos que operan localmente y la responsabilidad de promover y proteger los derechos del niño y la familia. Una de las entrevistadas destaca la necesidad de fortalecer las políticas de “prevención, de profilaxis, de cuidado (...) y de mirar mucho más las condiciones en las cuales se están desarrollando los chicos”, lo que no implica en la mayoría de los casos esfuerzos nuevos, sino el fortalecimiento de los dispositivos existentes. Esta demanda se repite entre los especialistas consultados para esta investigación.

Que cada actor involucrado con la primera infancia conozca la existencia de otros actores cercanos y comparta información es lo que constituye a la red barrial en tanto institución próxima a las niñas y a los niños pequeños. Esto requiere, como sostiene Ana Malajovich en la entrevista, en una primera instancia, un “esfuerzo de interconexión” y en una segunda instancia, “saber que en la existencia de esas redes barriales está la posibilidad de tener recursos por parte del Estado para resolver esas situaciones”. Concretamente, saber que

25 Para acceder a un mayor desarrollo de esta experiencia, ver: “Síntesis de la experiencia de exigibilidad de derechos colectivos desarrollada por El Arca en el barrio El Vergel, Moreno” en <http://www.colectivoinfancia.org.ar/docs/colectivo/acciones-elarca-en-barrio-vergel.pdf>.



existe un centro de salud, que hay un equipo de asistentes sociales y uno de psicología significa un paso importante en lo que hace a la construcción de redes de apoyo. “Hay redes de contención a las que uno puede recurrir cuando observa situaciones de vulneración de derechos”, sostiene Malajovich. Y tal vez, previo a ello, debería generarse mayor conciencia en relación a los derechos de los niños: “las experiencias de barrios o de ciudades que se organizan en función de los chicos, mejoran las condiciones de vida de todos”, apunta la entrevistada.

En esta noción del Sistema de Protección integral como red donde se articulan los niveles nacionales, provinciales y municipales, y donde lo local es el espacio por excelencia de detección, cobra fundamental importancia el rol de las Organizaciones de la Sociedad Civil vinculadas a la niñez. Estas poseen representación en la SENNAF y participan en el diseño y la prestación de servicios en el nivel local y provincial. La incorporación de las OSC es, sin lugar a dudas, otro de los avances incorporados por la Ley N° 26.061.

### El rol de las OSC y la participación comunitaria en la Ley N° 26.061 de Protección Integral

Antes de analizar el rol de las Organizaciones de la Sociedad Civil en la Ley N° 26.061, es importante resaltar nuevamente el papel activo de las OSC en el período anterior y posterior a la CDN y el lugar que les reconoce el Comité de los Derechos del Niño. De hecho, en el artículo 45 de la CDN se explicita la autorización al Comité para que invite a estas organizaciones a prestar asesoramiento sobre la aplicación de la Convención en el país, ya sea participando en grupos de trabajo, o bien mediante la presentación de informes. En el caso argentino, existen dos colectivos de OSC que presentan lo que se conoce como “informes alternativos”: el Comité Argentino de Seguimiento de la Aplicación de la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño (CASACIDN)<sup>26</sup> y el Colectivo de Derechos de Infancia y Adolescencia<sup>27</sup>.

En lo que respecta estrictamente a la Ley N° 26.061, cuando se hace referencia a cómo está pauta la política pública, se mencionan al menos tres instancias donde las Organizaciones de la Sociedad Civil aparecen vinculadas de una u otra manera: en la figura de la “gestión asociada de los organismos de gobierno en sus distintos niveles de coordinación con la sociedad civil, con capacitación y fiscalización permanente” (artículo 4, inciso c); en “la promoción de redes intersectoriales locales” y en “propiciar la constitución de organizaciones y organismos para la defensa y protección de los derechos de las niñas, niños y adolescentes” (artículo 4, inciso e). Luego, en el artículo 6, se contempla la par-

26 **CASACIDN** es una coalición de Organizaciones de la Sociedad Civil que trabajan en la promoción de los derechos de la niñez y la adolescencia en la Argentina. Desde su constitución en 1991, se ha consolidado como un espacio de articulación de acciones y propuestas estratégicas para la incidencia en políticas públicas y para la difusión y promoción de la Convención sobre los Derechos del Niño. Una de las tareas fundamentales del CASACIDN es la construcción de herramientas que permitan recopilar y difundir información para brindar un panorama global de la aplicación de la CDN y movilizar a la comunidad en la defensa activa de los derechos de los chicos y las chicas. Su misión es contribuir al cumplimiento efectivo de los derechos de las niñas, los niños y los adolescentes a través de una tarea permanente de capacitación, sensibilización, denuncia y vigilancia del cumplimiento de la CDN. Ver <<http://www.casacidn.org.ar/leer.php/50>>.

27 El **Colectivo de Derechos de Infancia y Adolescencia** es una coalición de organizaciones de todo el país que trabaja de manera horizontal y transparente para incidir en las prácticas sociales y las políticas en materia de infancia y adolescencia y lograr que niños, niñas y adolescentes ejerzan protagónicamente su ciudadanía y gocen con plenitud de sus derechos humanos. Para más información, consultar en <<http://www.colectivo-infancia.org.ar>>.

ticipación comunitaria, sosteniendo que: “la comunidad, por motivos de solidaridad y en ejercicio de la democracia participativa, debe y tiene derecho a ser parte activa en el logro de vigencia plena y efectiva de los derechos y garantías de niñas, niños y adolescentes”.

**“En realidad, garantizar derechos requiere regular la relación de los adultos con la infancia, y no se basa en exigir solamente al Estado, que tiene responsabilidades, pero no es el único”.** EDUARDO BUSTELO

Siguiendo la letra de esta ley, la sociedad civil, en relación al Estado y a la niñez, aparece también mencionada en los siguientes temas y artículos:

- ▶ Coordinación entre organismos del Estado, la sociedad y, en particular, las organizaciones sindicales para lograr la erradicación del trabajo infantil (artículo 25).
- ▶ Las entidades y servicios de gestión privada son considerados parte del Sistema de Protección Integral (artículo 32).
- ▶ Implementación en municipios y comunas de un organismo de seguimiento de programas de protección integral en coordinación con las organizaciones no gubernamentales de niñez, adolescencia y familia (artículo 42).
- ▶ Coordinación de acciones con organizaciones no gubernamentales por parte de la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia (artículo 43, inciso k).
- ▶ Fomento de espacios de participación activa de los organismos de la sociedad civil como una de las funciones del Consejo Federal de Niñez, Adolescencia y Familia el (artículo 45, inciso d).<sup>28</sup>

Finalmente, la Ley Nº 26.061 se reserva el capítulo IV para las instituciones de la sociedad civil y lo titula específicamente: “De las organizaciones no gubernamentales”. Allí, a lo largo de cuatro artículos (del 65 al 68), se define qué son las “organizaciones no gubernamentales de niñez y adolescencia”, las obligaciones que poseen en el marco de la ley, las medidas que corresponden aplicar en caso de incumplimiento de las obligaciones y, finalmente, se establece la creación de un Registro Nacional de Organizaciones de la Sociedad Civil.

**“Las Organizaciones de la Sociedad Civil tienen un lugar importante porque muchas veces están más cerca de las personas, de la vida cotidiana. Pueden acompañar a los niños y a las familias.”**

BETTINA COTTA Y BETINA PERONA

De este modo, las OSC dedicadas a la niñez y a la adolescencia son incluidas en la ley y poseen obligaciones. El artículo 65 las define como aquellas con “personería jurídica y que en cumplimiento de su misión institucional desarrollen programas o servicios de promoción, tratamiento, protección y defensa de los derechos de las niñas, niños y adolescentes”. En todos esos casos, deben cumplir con los derechos y las garantías reconocidos en la Constitución Nacional, la CDN y los tratados internacionales sobre DD.HH. en los que la Argentina forme parte (artículo 66). Por último, cabe destacar el Registro Nacional de Organizaciones de la Sociedad Civil que el artículo 68 contempla y que se crea en

<sup>28</sup> Para más detalle, se puede consultar el trabajo de Irene Konterllnik, “La sociedad civil y la implementación de la ley de protección integral de los derechos de niñas, niños y adolescentes. Documento base para la elaboración consensuada de pautas para la acción no gubernamental” (con el apoyo del programa de acción pública no gubernamental, Esrc-lse), octubre del 2008.

el ámbito de la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia. Incluye a todas aquellas OSC con personería jurídica que “desarrollen programas o servicios de asistencia, promoción, tratamiento, protección y defensa de los derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes”.

Desde la perspectiva de los entrevistados, la presencia de la participación comunitaria y de las OSC en el marco de la Ley N° 26.061 resulta otro de los núcleos centrales del cambio instalado desde la puesta en vigencia de esa norma. Resulta ilustrativo, en este sentido, el testimonio de Cristina Fraccia, vinculada a una organización dedicada a la primera infancia en la localidad de Tigre, Provincia de Buenos Aires. Si bien la misma entrevistada advierte sobre “muchas situaciones donde es riesgosa todavía la permanencia de criterios anteriores”, la mayor articulación Estado-organizaciones resulta uno de los ejes indiscutibles del cambio: “para nosotros, es el día y la noche (...) Antes era otra cosa, absolutamente”.

“En los 90 nuestro rol era, básicamente, denunciar y molestar. La verdad es que es súper incómodo como organización estar todo el tiempo en el lugar de la dificultad y mostrar lo que nadie quiere ver. Para nosotros, la transformación fue, justamente, poder construir con el Estado, sumar, tratar de ser parte de un proyecto juntos. Nosotros tuvimos la capacidad de transformarnos, porque a veces uno queda instalado en su lugar de molesto (...) Hay que moverse todo el tiempo, pero no es algo sencillo”.

BETTINA COTTA Y BETINA PERONA

Aunque con énfasis distintos, los entrevistados explican los cambios a partir de las transformaciones culturales pos-CDN y el nuevo marco político desde donde pensar la primera infancia. Irene Konterllnik señala que, en parte, el avance “se imprime en el marco de otro proceso político”, y que luego de la CDN cambiaron, entre otras cosas, “el discurso, las leyes, que también (...) se debieron a cambios en ‘la política’ más allá de la CDN”. Pese a haber “predicado a favor de la CDN”, tal lo expresado en la entrevista, la mencionada especialista advierte que “hay que ser conscientes de hasta qué punto influye [la CDN] y si no son otros los factores que llevarán a que se dé el cambio (...) procesos que no están concluidos y son muy largos”.

“Lo que se estaba alentando con la aprobación de la nueva ley [N° 26.061] y la derogación de la de Patronato era una mayor responsabilización del Estado, una recolocación de las organizaciones y un mayor apoyo a la familia para que esta, a su vez, apoye al niño”.

IRENE KONTERLLNIK

Entre los entrevistados pertenecientes a OSC existe la tendencia a concebir la Ley de Protección Integral como un marco formal para repensar los roles de los distintos actores (Estado, familia, organizaciones), la articulación o vinculación entre ellos y las prácticas de cada uno. Prácticas que van desde un nuevo aprendizaje para la búsqueda y la construcción de espacios formales-institucionales de debate, a la revisión de concepciones cotidianas sobre niñez y res-

**“En las organizaciones que tenemos más de 20 años, hay una interpelación a revisar constantemente nuestras prácticas. El desafío de estos debates es, en parte, también poder pensar junto con el Estado (...). En la coyuntura actual que hay en el país, muchas organizaciones estamos convocadas a aceptar más los vínculos con el Estado y a pensar con otros: con otras organizaciones, con los chicos, con la escuela, con las familias. Cosas que años atrás eran deseos (...) Implica un cambio de mentalidad para las organizaciones, para la familia, para la escuela y para el Estado”.** BETTINA COTTA Y BETINA PERONA

Es importante resaltar que en este proceso la noción de “avance” no implica, por cierto, una evolución lineal y progresiva, sino más bien marchas y contramarchas que se traducen a menudo en la idea de “aprendizaje” de todos los actores implicados. Incluso se señala que, en un principio, los modos en que los actores se sumaban al debate tomaban los rasgos conceptuales-culturales del modelo anterior. Por otra parte, a las organizaciones que venían trabajando con la niñez no les fueron ajenas las dudas e interrogantes varios sobre “la forma en que la ley las involucraba o el modo en que las afectaba”, tal como se menciona en algunas de las entrevistas. Pero tampoco lo fueron para el Estado, que se avenía a un nuevo modelo de intervención.

### **Los Estados provinciales y la primera infancia como titular de derechos**

A los efectos de presentar los esfuerzos de las distintas jurisdicciones, se incluyen, en primer lugar, los principales avances en términos de adecuación de las normativas provinciales a la CDN. Esto implica sistematizar primero los modelos legales vigentes en materia de infancia. Según se desprende del análisis realizado, son tres las provincias que aún no cuentan —al momento de redactar este informe— con leyes encuadradas en el modelo de protección integral: Formosa, La Rioja y La Pampa. De acuerdo a la información relevada, Formosa estaría elaborando un proyecto de ley de protección integral de niños, niñas y adolescentes, La Rioja tiene el suyo en tratamiento legislativo y, finalmente, La Pampa estaría en proceso de elaborar un proyecto de ley de adhesión a la Ley N° 26.061.

Las jurisdicciones que han abandonado el modelo tradicional tutelar se dividen en tres grupos: las que adhieren a la Ley N° 26.061 (Chaco, Córdoba, Corrientes, y Catamarca), las que cuentan con una ley provincial de Protección Integral (Provincia de Buenos Aires, Chubut, Ciudad de Buenos Aires, Entre Ríos, Jujuy, Mendoza, Misiones, Neuquén, Salta, San Juan, Santa Cruz y Tierra del Fuego) y, finalmente, San Luis que posee una Ley de Adhesión a la Convención sobre los Derechos del Niño. Para evaluar los avances en materia de normativa institucional, también es necesario considerar a aquellas jurisdicciones que generaron su propia Ley de Protección Integral antes que el Estado nacional sancionara la suya. El caso de Mendoza, ya mencionado en las páginas precedentes, es conocido por ser la primera provincia que sancionó una norma adecuada a los principios de la CDN en 1995

(Sec. DD.HH. y UNICEF, 2006): la **Ley N° 6.354 de Protección Integral del Niño y el Adolescente**. Le siguieron: Río Negro y Chubut (1997), Ciudad de Buenos Aires (1998) Salta y Neuquén (1999). Luego, Tierra del Fuego (2000)<sup>29</sup>, Misiones y Jujuy (2001), San Juan (2002) y la Provincia de Buenos Aires (2004).

Como posteriores a la sanción de la Ley Nacional de Protección Integral, se ubican las normas de Santiago del Estero (2008), Entre Ríos (2008) Santa Fe (2009), Santa Cruz (2009), Tucumán (2010) y Córdoba (2011).

#### LEYES DE PROTECCIÓN INTEGRAL EN LAS JURISDICCIONES

JURISDICCIÓN	LEY N°	AÑO	OBSERVACIONES
Prov. de Bs. As.	13.298	2004	
Catamarca	5.292		Adhesión a la Ley N° 26.061.
Chaco	5.681		Adhesión a la Ley N° 26.061.
Chubut	4.347	1997	
CABA	114	1998	
Córdoba	9.944	2011	
Corrientes	5.773		Adhesión a la Ley N° 26.061.
Entre Ríos	9.861	2008	
Formosa			En proceso de elaboración de proyecto de ley de Protección Integral de Niños, Niñas y Adolescentes.
Jujuy	5.288	2001	
La Rioja			Cuenta con proyecto de ley en tratamiento legislativo.
La Pampa			En proceso de elaboración de proyecto de adhesión a la Ley N° 26.061.
Mendoza	6.354	1995	
Misiones	3.820	2001	
Neuquén	2.302	1999	
Río Negro	4.109	2006	
Salta	7.039	1999	
San Juan	7.338	2002	
San Luis	5.430		Adhesión a la CDN.
Santa Cruz	3.062	2009	
Santa Fe	12.967	2009	
Santiago del Estero	6.915	2008	
Tierra del Fuego	521	2001	
Tucumán	8.293	2010	

Fuente: Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia (2010), con actualización propia.

29 De acuerdo la información disponible, la Ley N° 521 de Protección Integral de los Derechos de Niños, Adolescentes y sus Familias fue sancionada el 28 de noviembre del 2000. Promulgada: Veto parcial Decreto N°2461/00, artículos 21 y 22. Aceptación de Veto Parcial Resolución N° 064/01. 11/06/01. D.P. N° 1019 (SDHH y UNICEF, 2006).

## La primera infancia en las jurisdicciones que ya cuentan con un modelo normativo de protección integral

Las provincias tienden a incluir a la primera infancia como grupo específico a través del derecho a la identidad, el derecho a la salud del recién nacido o bien, de la madre durante su embarazo. Sin embargo, al explorar cada una de las leyes se observan particularidades propias de cada contexto socioterritorial y del período en que fueron sancionadas. Las más tardías tienden a incorporar los lenguajes de sus antecesoras, corrigiendo en algunos casos formas de enunciar los derechos.

En el caso del **derecho a la identidad**, se garantiza la inscripción gratuita de los recién nacidos. De una u otra forma, se señala que bajo ninguna circunstancia el hecho de que el padre y/o la madre estén indocumentados será obstáculo para que se identifique al bebé. Así lo establecen las leyes de la Ciudad de Buenos Aires, Tierra del Fuego, Santiago del Estero, Tucumán, Misiones, Neuquén, Río Negro y San Juan.

Por su parte, en la provincia de Santa Fe se considera que “el Estado debe garantizar procedimientos sencillos y rápidos para que los recién nacidos sean identificados en forma gratuita, obligatoria, oportuna e inmediatamente después del nacimiento, estableciendo el vínculo filial de la madre”, conforme lo establece la Ley N° 24.540, la N° 26.061 y la Ley Provincial N° 11.132. Previsto esto, se pauta en la ley que si la madre y/o el padre del bebé carecieran de documentos al momento de efectuarse los controles prenatales o de ingreso al centro de salud, se deberá informar a los organismos competentes a fin de garantizar el acceso a la tramitación y expedición de la documentación. Si al momento del nacimiento persistiera la falta de identificación de los padres, deberá consignarse en el certificado de parto: nombre, apellido, fecha de nacimiento, domicilio, edad, huellas dactilares y nacionalidad de los progenitores. A los fines de garantizar este derecho, se obliga al Estado a habilitar oficinas de registro en todos los establecimientos públicos que atienden nacimientos. Santa Cruz y Córdoba siguen un planteo similar en sus leyes. En el caso de Jujuy y Tierra del Fuego, por ejemplo, se hace una referencia rápida, estableciendo que el recién nacido se identificará conforme a las Leyes N° 24.540 (Régimen de Identificación para los Recién Nacidos) y N° 24.884 (modificatoria de los artículos 3, 7 y 15 de la Ley N° 24.540). No obstante, en Tierra del Fuego se insiste en que no es obstáculo para la inscripción del recién nacido que los padres no estén documentados, siempre y cuando se exhiba constancia que acredite el vínculo.

Un mención aparte merece la ley santiagueña. En su artículo 11, se establece que el derecho a la identidad comprende: “nombre, nacionalidad, lengua de origen, cultura, idiosincrasia, orientación sexual, conocimiento de quienes son sus padres, preservación de sus relaciones familiares”. En este sentido, se explicita el rol del Estado provincial, que debe garantizar el derecho a la identidad, y facilitar y colaborar en “la búsqueda, localización y obtención de información, de los padres u otros familiares de las niñas, niños y adolescentes facilitándoles el encuentro o reencuentro familiar. Tienen derecho a conocer a sus padres biológicos, y a crecer y desarrollarse en su familia de origen, a mantener en forma regular y permanente el vínculo personal y directo con sus padres, aun cuando éstos estuvieran separados o divorciados, o pesara sobre cualquiera de ellos denuncia penal o sentencia, salvo que dicho vínculo, amenazare o violare alguno de los derechos de las niñas, niños y adolescentes que consagra la ley”.



San Juan, Entre Ríos, Chubut y Tucumán comparten con Santiago del Estero la definición de lo que comprende el derecho a la identidad. En el caso de Chubut y Tucumán, se plantea un Estado que prestará asistencia y protección apropiada para restituir el derecho en todas sus dimensiones (nacionalidad, nombre, cultura, lengua de origen, conocimiento de padres biológicos y preservación de las relaciones familiares). Chubut, por su parte, obliga a que existan registros también en las instituciones privadas de salud. San Juan, en esta misma línea, explicita de forma más amplia la obligación del Estado, sosteniendo que deberá controlar que “Los establecimientos públicos y privados, que realicen atención del embarazo, del parto y del recién nacido identifiquen a ambos y garanticen la integridad del vínculo madre-hijo, durante todo el período de permanencia en la institución”, y asegurarse de que “los entes públicos y privados registren y preserven toda documentación o antecedente referido a la identidad e historia de vida de todas las personas atendidas, aun cuando cambie su constitución jurídica o destino. En caso de disolución, deberá archivar la documentación a través de técnicas apropiadas, en la sede de la autoridad de aplicación de esta ley. La indocumentación de un niño no será obstáculo en ningún caso para el acceso a la atención de su salud, o el ingreso al nivel pertinente de educación”.

Respecto a la mención del derecho a la identidad, entre las provincias que no explicitan como grupo específico a la primera infancia, sino más bien se refieren a la infancia en general, se encuentran Salta, Mendoza y Buenos Aires.

En cuanto al **derecho a la salud**, aparecen al menos dos momentos en los que se aborda e incluye a la primera infancia: la atención del recién nacido y de la madre durante el embarazo. En lo que compete a la salud del recién nacido, la mayoría de las leyes provinciales que adoptan el modelo de protección integral contemplan, en general, dos dimensiones asociadas; el derecho de las niñas y los niños a gozar de la lactancia materna y del vínculo con la madre, con la salvedad de que no en todos los casos se habla de “vínculo permanente”.

Otras de las semejanzas compartidas entre las jurisdicciones respecto a la lactancia y al vínculo materno es un especial énfasis en las madres que cumplen penas. Así lo hacen la Ciudad de Buenos Aires, Jujuy, Tierra del Fuego, Neuquén y San Juan. Con la sola excepción de Misiones —que contempla un período de al menos 24 meses—, cuando la madre se haya privada de la libertad, las leyes de las jurisdicciones antes mencionadas establecen que a partir del nacimiento del bebé, este debe permanecer junto a su madre durante al menos 12 meses consecutivos. Misiones cuenta con la particularidad de “garantizar la salud a toda niña embarazada”, dentro de lo que llama “protección integral de la salud” del niño, la niña y el adolescente. En el caso particular de Salta, se enfatiza que “la mujer privada de libertad será especialmente asistida durante el embarazo y el parto, y se le proveerán los medios materiales para la crianza adecuada de su hijo mientras éste permanezca en el medio carcelario. Durante ese lapso, se garantizará el contacto diario y permanente con la madre, facilitando al hijo un régimen de comunicación con su familia a efectos de propiciar su integración a ella”. Similar es la legislación de Santiago del Estero, Tucumán y Córdoba. En esta última, la ley señala, además, que “el vínculo directo y el contacto directo y permanente” con padres institucionalizados deberá garantizarse “en las mejores condiciones que garanticen la satisfacción del interés superior del niño”. Sin hacer referencia explícita a la mujer privada de la libertad, la ley de Río Negro apunta a “posibilitar la permanencia del neonato junto a la madre y promover la lactancia materna desde el nacimiento”. La ley san-



juanina, lo mismo que la chubutense, contempla el derecho a la lactancia no sólo dentro de los organismos de salud públicos sino también en los privados, señalando, por ejemplo, en el caso de Chubut, que “Los entes públicos y privados proporcionarán condiciones adecuadas a la lactancia materna, incluidos los hijos de madres sometidas a medidas privativas de libertad, durante un período no menor de doce meses sin separación del niño de la madre”. También se puede mencionar la diferencia introducida por la Ley de Protección Integral de Santa Cruz, en tanto define al período de lactancia como “el tiempo transcurrido durante los primeros seis (6) meses de lactancia materna exclusiva, más su continuidad hasta los dos (2) años”. Por su parte, Mendoza, Buenos Aires y Entre Ríos no hacen, en sus respectivas leyes, mención explícita a la lactancia materna y a la protección del vínculo madre-niño.

En lo referido a la atención del embarazo, del parto y del recién nacido, se observa que en las jurisdicciones donde la relación Estado-niñez se rige por el modelo de protección integral existen fuertes semejanzas en la forma en que se definen y especifican las obligaciones. En el siguiente cuadro, se reúnen las normas que pautan de forma similar las responsabilidades en torno a la atención perinatal, siendo siempre el Estado el garante de que estas se concreten:

**OBLIGACIONES DE LOS ESTABLECIMIENTOS PÚBLICOS Y PRIVADOS PARA LA ATENCIÓN DEL EMBARAZO, DEL PARTO Y DEL RECIÉN NACIDO**

<b>REGISTRO DE HISTORIAS CLÍNICAS O FICHAS INDIVIDUALES.</b>	Conservar las historias clínicas individuales por el plazo de 30 años.	CABA (Ciudad Autónoma de Buenos Aires), Misiones, San Juan, Río Negro.
	Mantener registro de las actividades a través de fichas médicas.	Jujuy, Tierra del Fuego, San Juan, Chubut proveen los registros obligatorios de los controles y los sucesivos seguimientos a través de un sistema informático perinatal (CLAP-OMS/OPS).
Realizar exámenes a fin de determinar el diagnóstico y la terapéutica de anormalidades en el metabolismo del recién nacido, así como prestar orientación a los padres.	CABA, Río Negro, San Juan, Misiones, Tierra del Fuego, Jujuy (además, orientan a familias que realicen acogimiento familiar).	
Proveer una declaración de nacimiento donde conste lo ocurrido en el parto y el desenvolvimiento del neonato.	CABA, Jujuy, Tierra del Fuego, Misiones, Río Negro, San Juan.	
Posibilitar la permanencia del neonato junto con la madre.	CABA, Jujuy, Tierra del Fuego (lo plantean como "promover condiciones para"), Misiones, Río Negro, San Juan.	
Ejecutar acciones programadas teniendo en cuenta los <b>grupos de mayor vulnerabilidad</b> para garantizar el adecuado seguimiento del embarazo, del parto y del puerperio del recién nacido.	CABA, Jujuy, Tierra del Fuego, Misiones, Río Negro, San Juan.	
Garantizar la atención de todas las enfermedades perinatales (en el ámbito estatal y privado).	CABA, Jujuy, Tierra del Fuego, Misiones, Río Negro, San Juan.	

En general, la atención integral hace énfasis en la mujer embarazada, el recién nacido y el parto. Es excepcional que se mencione la atención de la mujer embarazada sin nombrar al recién nacido. Una variante de las normativas que aparecen agrupadas en el cuadro anterior lo componen aquellas leyes provinciales que, sin mencionar explícitamente a las obligaciones de los establecimientos de salud, hacen un articulado de corte más general, tal como ocurre, por ejem-

plo, en la ley salteña. En ella se determina que “Las medidas que conforman la protección integral se extenderán a la madre durante el embarazo y el período de lactancia y deberán garantizar la supervivencia, integridad y desarrollo psico-físico del hijo”. Esa ley también se refiere a las prestaciones especiales para las madres que se encuentran bajo la línea de pobreza, a fin de que accedan a “condiciones dignas para el adecuado desarrollo de su embarazo y la crianza del hijo, desde el nacimiento hasta dos (2) años como mínimo”. Otras normas, al momento de enunciar las medidas de protección, incluyen a la maternidad y a la paternidad, con especial “atención a niñas y adolescentes que se encuentran embarazadas”, como en el caso de Santiago Del Estero, o como se especifica en la ley misionera: “garantizar la atención de la salud a toda niña embarazada”.

La fórmula para hablar de los derechos como “el disfrute del nivel más alto de salud” aparece enunciado en algunas de las leyes, como en las de la Ciudad de Buenos Aires, Neuquén o Chubut. En esta última, la plena aplicación de ese derecho implica “Garantizar a la mujer embarazada la atención prenatal, perinatal y posnatal, así como a ella y al lactante el apoyo nutricional, psicológico, social y la asistencia médica adecuada” y “Asegurar que todos los sectores de la sociedad, los miembros de la familia, en particular los niños y adolescentes, conozcan los principios básicos de la salud y la nutrición, las ventajas de la lactancia materna, la higiene, el saneamiento ambiental y todas las medidas de cuidado y prevención”.

En términos generales, se observa que las leyes jurisdiccionales tienden a incorporar, progresivamente, formas discursivas de mayor adecuación a la perspectiva de derecho, y en particular, del derecho en el tratamiento de la primera infancia. Prueba de ello es que, en general, las últimas provincias en sacar su ley de protección integral son las que logran normas más adecuadas a la perspectiva de derecho en sus enunciados. Esto da cuenta de los aprendizajes en la materia. Por su parte, la Ley N° 26.061 no queda exenta de este efecto, ya que tomó el conocimiento producido durante la elaboración de las normas jurisdiccionales que la antecedieron. A su vez, luego de sancionada, la ley nacional se convirtió en el modelo de la legislación jurisdiccional posterior a ella.

### **Recorrido por normativas, programas y planes provinciales que contemplan a la primera infancia**

En cuestiones de normativas y programas dirigidos hacia la primera infancia, los avances de las distintas jurisdicciones se suceden cubriendo ciertas dimensiones de los derechos de la niñez, siendo los más contemplados la protección del vínculo temprano madre-niño, la lactancia materna y la extensión de la licencia por maternidad en sectores estatales. Este último punto aparece como una de las tendencias más acentuadas en el ámbito de las jurisdicciones, junto a las distintas iniciativas asociadas a la promoción y el fortalecimiento de la lactancia materna. La salud reproductiva y los jardines maternos son aspectos que cobran también relevancia pos-CDN.

En lo que refiere a la protección del vínculo madre-niño y a la promoción de la lactancia materna, Mendoza, por ejemplo, ha creado al menos tres iniciativas desde la vigencia de la CDN en el territorio nacional. Una de ellas es el **Programa Hospital y Centro de Salud Amigo**, que funciona desde 1993 y que tiene como objetivos el trabajo en lactancia materna, el control prenatal y los contro-



les posparto del niño y de la madre. En segundo lugar, se debe incluir a la **Comisión Provincial De Lactancia Materna**, creada en octubre del 2002, que depende de la Dirección Provincial Materno-Infantil, del Ministerio de Salud, e incluye a todas las organizaciones gubernamentales involucradas en esa área. La tercera iniciativa es la **Ley Nº 8.130 de Maternidad e Infancia** de diciembre del 2009, que guarda estrecha relación con la Ley Nacional de Parto Humanizado. Al igual que su par nacional, la ley mendocina establece derechos tanto para la madre como para el niño, con una particular enunciación del derecho del vínculo temprano. En el primer caso, establece, por ejemplo, el derecho de la madre (las cursivas son nuestras) “*a tener a su hijo o hija en contacto piel a piel inmediatamente al nacimiento en condiciones saludables, durante la primera hora de vida, sin interferencias, facilitando la lactancia materna y el inicio del vínculo temprano madre-bebé-familia, organizador y soporte de la crianza, siempre y cuando el niño/niña no requiera de cuidados especiales*”. También le reconoce a la madre el derecho “*A ser animada, sostenida y ayudada a iniciar la lactancia materna inmediatamente después del parto*”. Además, se manifiesta sobre el derecho del recién nacido de tener un vínculo temprano con su madre “*a través de un contacto precoz piel a piel en la sala de partos y luego a una interacción continua sin interferencias en internación conjunta y que la misma sea lo más breve posible teniendo en consideración su estado de salud y el de la madre*”. Entre los derechos de los bebés, incluye el de “una correcta alimentación priorizando la lactancia materna que garantice su crecimiento y desarrollo”.

Respecto a la lactancia, la provincia de Córdoba cuenta con el **Programa De Promoción de Lactancia Natural o Materna** (2009), creado por la **Ley Nº 7.907**. La misma establece la creación de los Bancos Provinciales de Leche Materna, a los fines de la extracción, recepción, conservación y distribución del natural y vital elemento, donado por la población, para consumo de lactantes según criterio médico. Esta ley incluye la garantía de derechos fundamentales individuales y colectivos consagrados por la Constitución argentina, a saber: derecho a la vida y a la protección de la salud, a la igualdad de oportunidades, a constituir una familia; derecho de la mujer a gozar de una especial protección desde su embarazo; derecho del niño a que el Estado garantice su crecimiento y desarrollo armónico; derecho de la familia —núcleo fundamental de la sociedad— a su afianzamiento y desarrollo integral; de la sociedad civil —fundada en la solidaridad— a organizarse mediante asociaciones intermedias para el desenvolvimiento de actividades de bien público; entre otros.

En Misiones, se destaca el proyecto de ley “**Semana de la Lactancia Materna**” (2010) que propone asignar el período comprendido entre los días 1º y 7 de agosto de cada año a este tema. En este caso, se faculta al Poder Ejecutivo para que, durante esa semana, y “a través de los organismos pertinentes, realice actividades, campañas y charlas informativas destinadas a la población en general con el objeto de promover la lactancia materna y concientizar acerca de la importancia de la misma”. Para el cumplimiento de lo previsto, el proyecto incluye “la realización de convenios con distintos organismos nacionales, provinciales, municipales gubernamentales y no gubernamentales vinculados a la maternidad e Infancia, a los fines de informar acerca de la lactancia materna a los trabajadores de los mismos y fomentar grupos de apoyo a la lactancia materna”. El objetivo es instalar a nivel provincial políticas de trabajo conjunto entre distintos organismos para promocionar la lactancia materna como objetivo primordial, favoreciendo la salud, el desarrollo y la nutrición de los niños misioneros. Si bien todos los años algunos sectores de la provincia vinculados a



la infancia y a la maternidad, llevan a cabo tareas comunitarias referentes a la lactancia, a través del proyecto de ley se busca la coordinación de los trabajos y la participación de los actores a nivel provincial.

Otro tema que comienza a obtener fuerte presencia en las agendas de los Estados provinciales es la **extensión de la licencia por maternidad**. Como se mencionó en el capítulo 2, en la Argentina, la Ley Nacional N° 20.744/1976 de contrato de trabajo establece que una empleada embarazada tiene derecho a 90 días de licencia, que debe iniciar al menos 30 días antes de la fecha de parto. Durante ese período, recibe como asignación familiar una suma equivalente a su salario en actividad normal. Luego, puede optar por la extensión de la licencia, sin goce de sueldo, por 3 o 6 meses. Para el caso del padre, la ley laboral establece 2 días de licencia. La tendencia que se observa en el ámbito del empleo público jurisdiccional es la existencia de más proyectos provinciales que buscan extender la licencia de la madre y del padre del recién nacido. Un ejemplo de ello es el de Neuquén, donde la Legislatura aprobó una ley que amplía a 120 días la licencia por maternidad y a 10 días la licencia por paternidad. En la Provincia de Buenos Aires, un proyecto que ya fue aprobado por la Cámara Baja propicia extender a 210 días la licencia por maternidad. En el caso de Mendoza, la ampliación de la licencia por maternidad para los empleadas estatales está vigente desde el 11 de octubre del 2005. Esta modificación legislativa del artículo 54º de la Ley N° 5.811 se basa en el fortalecimiento del vínculo entre la madre y el niño, que se define como el eje principal de la política que lleva adelante el Ministerio de Salud. La norma rige para las agentes estatales del Poder Legislativo, Ejecutivo, Judicial, entes autárquicos, descentralizados y organismos de control de esa provincia. Para las madres de mellizos, y otros casos de nacimientos múltiples, se contempla una licencia de 180 días corridos y se establece un descanso superior frente a la enfermedad o algún grado de discapacidad del recién nacido. El rol del padre también se verá fortalecido: la licencia se amplió de 3 a 5 días hábiles. Córdoba siguió igual camino y Santa Fe tiene ya aprobado su proyecto en Cámara de Diputados.

En Chubut, por **Decreto N° 2.005/91**, se fijaba para el personal femenino una licencia por maternidad con goce íntegro de haberes por el término de 120 días corridos, iniciada, como mínimo, a 30 días de la fecha probable de parto y, como máximo, a 45 días. El **Proyecto de Ley referido al régimen de Licencia sobre Maternidad, Lactancia y Paternidad** del 2011 lleva a 210 días el período asignado a las madres y a 15 días el de los padres. Uno de los principales objetivos es promover la lactancia materna y fortalecer los vínculos familiares. Algo similar se propone para los **casos de adopción**, con idénticos plazos pero sin distinción de roles, por no existir cuestiones biológicas relacionadas con la lactancia. Esta legislación alcanzaría al personal dependiente de los tres Poderes del Estado del Chubut, Entes Autárquicos Centralizados y Descentralizados y Sociedades del Estado.

En lo que respecta a la salud reproductiva, en general, las provincias se fueron sumando a los programas nacionales vigentes, siguiendo los paradigmas que primaban en cada momento. De este modo, las acciones llevadas adelante desde las propias jurisdicciones o que se sumaban a los programas nacionales tendieron a dejar atrás el paradigma de la “planificación familiar”, centrado en el control de la fecundidad, para adoptar el de “salud sexual y reproductiva”<sup>30</sup>

30 Tiene como referente la “Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo” (CIPD), celebrada en



que incluye varios derechos de las personas y las parejas, no explicitados en el paradigma anterior. Más allá de las acciones que uno y otro paradigma impulsan, a simple vista se observan las variaciones en los enunciados. Se pueda citar el **Decreto 92/98 (1998) de Misiones que crea un Programa Provincial de Planificación Familiar Integral** con el objeto de brindar a la población la posibilidad de acceder a una atención especializada y completa referente a la planificación libre y responsable de su familia, dotándola de todos los medios idóneos de que el Estado provincial disponga. En el 2003, la provincia se suma al **Programa Nacional de Salud Sexual y Procreación Responsable** que se conforma a partir de la Ley N° 25.673 del mismo nombre. Mediante su implementación, se procura dar respuesta al grave problema de la mortalidad materna a consecuencia de los abortos practicados sobre embarazos no deseados, el embarazo adolescente y el contagio de sida u otras infecciones de transmisión sexual a causa de relaciones sin protección, entre otros temas. El programa nacional reconoce que el derecho a la salud comprende la salud sexual, y que esta incluye la posibilidad de desarrollar una vida sexual gratificante y sin coerción, y sin temor a infecciones o a embarazos no deseados. Se basa en la autonomía de todas las personas para elegir individual y libremente, de acuerdo a sus convicciones y a partir de la información y el asesoramiento, si así lo desea, de un método anticonceptivo adecuado, reversible, no abortivo y transitorio, para decidir la cantidad de hijos que cada pareja desea tener. Incluye información y servicios específicos, entre otras cosas, referidos a la atención prenatal y posparto, y a los partos sin riesgos.

El **Programa de Salud Sexual y Reproductiva** de Chubut nace a partir de la **Ley N° 4.545** de 1999. Su misión es implementar políticas sanitarias destinadas, entre otras cosas, a promocionar la salud individual y familiar, garantizando el derecho que asiste a las personas de poder decidir libre y responsablemente sus pautas sexuales y reproductivas, ofreciendo los medios para posibilitar ese derecho y contribuir al mejoramiento de la salud de la madre, el niño y la familia, propendiendo a reducir la morbimortalidad materno-infantil. El Decreto 1.518/2000 que reglamenta la Ley N° 4.545 ordena constituir una comisión para elaborar el programa y establece que la misma sea interdisciplinaria e interministerial (incluye al Ministerio de Salud, de Educación, a la Subsecretaría de Desarrollo Social y al Instituto de Seguridad Social de la provincia); en todos los casos que aplica, aparecen agentes que intervienen en áreas dirigidas a la primera infancia.

Córdoba crea por **Ley N° 9.073** (2003) el **Programa de maternidad y paternidad responsables** en el ámbito del Ministerio de Salud de la provincia. Se dirige a la familia en especial y a la sociedad en general, conforme las disposiciones legales que rigen en la materia. Entre sus objetivos fundamentales, se encuentran: “Contribuir a la prevención y promoción de la salud, disminuir la mortalidad materno infantil y garantizar a todas las personas la decisión de sus pautas procreativas en forma libre y responsable”. Además, establece la necesidad de capacitar a los profesionales de la salud sobre temáticas relacionadas con procreación y sexualidad, para que ellos informen, eduquen y asesoren sobre dichos temas a quienes lo soliciten. También propicia la realización de campañas de difusión sobre la maternidad y la paternidad responsable, la procreación, la

---

el Cairo, Egipto, en 1994. El Programa de Acción adopta una nueva estrategia que hace hincapié en los vínculos entre población y desarrollo, centrándose en satisfacer las necesidades individuales de mujeres y hombres, en lugar de objetivos demográficos.



sexualidad y la prevención de enfermedades de transmisión sexual, especialmente el sida. Por último, se propone implementar acciones comunes con organismos públicos nacionales, provinciales y/o municipales, privados y Organizaciones de la Sociedad Civil, reconocidos oficialmente, que posean temáticas afines, siempre que dichas acciones tiendan a colaborar con la consecución de los objetivos de la ley.

En lo que respecta a los derechos educativos de los más chicos, algunos de los esfuerzos estatales de las jurisdicciones han estado dirigidos a la mejora y la ampliación de infraestructura escolar, y al apoyo a la educación en contextos de pobreza. Desde el 2008, Córdoba cuenta con el **Programa Provincial Más y Mejor Escuela**, que busca fortalecer la gestión pedagógica e institucional de un grupo de escuelas de jornada común y de jornada ampliada, a través de la distribución justa de recursos materiales y simbólicos, incluyendo actividades dirigidas, también, a escuelas de Educación Inicial: capacitación docente orientada a mejorar la gestión pedagógica de las escuelas participantes y provisión de textos y materiales educativos.

Frente a la meta de incorporar crecientemente a niños de 3 y 4 años al sistema educativo, se viene desarrollando un plan que prevé la universalización de la sala de 4 años del nivel inicial. En ocasión de presentar las Políticas Educativas Nacionales 2011, el ministro de Educación de la Nación, Alberto Sileoni, señaló que sobre el final de ese año se esperaba contar con 530 aulas nuevas “para que 25.000 chicos de 4 años no se queden afuera”. Según Sileoni, “la meta a 2015 será construir unas 3.000 salas para incorporar prácticamente a toda la matrícula proyectada”. Recuérdese que la Educación Inicial en la Argentina comprende a los niños desde los 45 días hasta los 5 años de edad inclusive, y que en la actualidad sólo es obligatorio el último año en todo el país.

La obligatoriedad de la sala de 4 años en el nivel inicial comienza poco a poco a estar en la agenda de los Gobiernos provinciales. Río Negro (Ley Nº 2.444/93 y Ley Nº 4.737/2011), Buenos Aires (Ley Nº 13.688/2007) y Córdoba (Ley Nº 9870/2010) ya tienen la obligatoriedad también para esa sala, lo que es un factor fundamental para lograr su universalización. Mendoza, a través de su Comisión Bicameral de Educación, presentó oficialmente el proyecto para una nueva Ley de Educación provincial en el 2012.

Como se observa, es Río Negro la provincia pionera en integrar por ley (1993) la obligatoriedad del nivel inicial desde la sala de 4 años. Sin embargo, según el documento base del programa “Enseñar a todos” del Ministerio de Educación rionegrino, la provincia tiene una cobertura actual de salas de 4 años que no alcanza al 80% en las zonas más favorables y al 60% en zonas muy densamente pobladas o en zonas dispersas como la Zona Andina y la Zona Sur. Esta situación, de acuerdo al mencionado documento, los “desafía a pensar formas organizacionales que garanticen la universalización del nivel con formatos alternativos y flexibles, según las características contextuales de todas las regiones y a destinar la inversión necesaria” para alcanzar los requerimientos de esa meta, y los obliga a redoblar los esfuerzos. En la reciente **Ley Nº 4737/11 se fija la universalización del nivel inicial**, lo que implica crear salas de 3 años, privilegiando a los sectores más vulnerables de la sociedad rionegrina: “la reorganización y mejora de los denominados Jardines Maternales Comunitarios cumpliendo con la Resolución 499/12, que los obliga a ser conducidos por docentes titulados para el nivel inicial. También implica la creación de nuevos



Jardines Maternales y nuevos Jardines de Infantes y la reorganización de instituciones existentes en posibles Escuelas Infantiles (desde 45 días a 5 años)” (Documento Base, 2011)<sup>31</sup>. Con 20 años de obligatoriedad de la sala de 4 años vigente por ley, Río Negro marca una trayectoria en lo que hace a la educación en la primera infancia.

En el caso de la Provincia de Buenos Aires, que sancionó su Ley N° 13.688 en el 2007, o de Córdoba, con ley del 2010, la organización por grupo etario sigue el mismo recorrido que la Ley Nacional de Educación ya citada: a) Los jardines maternales atienden a las niñas y a los niños desde los 45 días a los 2 años de edad, inclusive, y los jardines de infantes, a las niñas y a los niños desde los 3 a los 5 años, inclusive. La educación inicial tiene carácter optativo para las restantes edades abarcadas por este nivel, tendiendo a universalizar la sala de 3, prioritariamente, en zonas de vulnerabilidad social.

Si se observa la ley cordobesa, esta pauta, entre otras responsabilidades estatales, la expansión de los servicios de Educación Inicial con metas a alcanzar al 2013 en base a la necesidad de garantizar un mejor desarrollo de la trayectoria escolar futura de niñas y niños desde sus primeros años de vida. De este modo, se propone: “1) Incrementar las salas de tres (3) años alcanzando una cobertura del ciento por ciento (100%) en contextos sociales desfavorables dentro de los próximos tres (3) años, para lo cual se prevé la creación de ciento sesenta (160) nuevas salas (...) 2) Lograr el cumplimiento de la obligatoriedad de las salas de cuatro (4) años dentro de los próximos cinco (5) años, para lo cual se prevé la creación de doscientos veintiséis (226) nuevas salas”. Se establece en el caso de las salas cuna que, a los fines del cumplimiento de la obligatoriedad escolar, la Autoridad de Aplicación (Ministerio de Educación) articulará con el Ministerio de Desarrollo Social la disponibilidad de estas salas o dispositivos similares, creados o a crearse, garantizando la igualdad de oportunidades en el acceso a la educación para las adolescentes madres.

Un dato importante, y que marca cierta tendencia, es la creación de mecanismos para la articulación y la gestión asociada entre organismos gubernamentales en torno a la primera infancia. No hay que olvidar que esta población, en muchos casos, tiene acceso a Centros de Desarrollo Infantil o a otras instituciones, a través de dispositivos provenientes de los ministerios provinciales de Desarrollo Social, con escasa implicancia de los sectores educativos. Si se toma nuevamente el caso de Córdoba, se observa que estos mecanismos se crean en el ámbito del Ministerio de Educación de la provincia, reuniendo a los organismos gubernamentales que atienden políticas y programas vinculados con la niñez y la familia. Aquí se observa un esfuerzo de integralidad de las políticas según lo establecido por la Ley Nacional N° 26.061. Sin perder de vista el objetivo, la ley cordobesa, al igual que la rionegrina, busca soluciones para la Educación Inicial “en función de las particularidades locales o comunitarias”. Córdoba, en este caso, se propone implementar “otras estrategias de desarrollo infantil con la articulación y/o gestión asociada de las áreas gubernamentales de desarrollo social, salud y educación en el ámbito de la educación no formal, para atender integralmente a las niñas y niños entre los cuarenta y cinco (45) días y los dos (2) años de edad con la participación de las familias y otros actores sociales”.

31 Se puede ver el documento completo en <<http://es.scribd.com/doc/93161188/Debate-Ley-Documento-Base>>.

## Otras iniciativas de nivel provincial y municipal destinadas a la infancia

Una de las propuestas de abordaje integral y participativo que resulta reiteradamente citada es la que implementa el **Programa Crecer**, dependiente de la Secretaría de Promoción Social de la Municipalidad de la ciudad de Rosario. Este programa funciona desde 1997, y actualmente llega, a través de sus diferentes proyectos, a alrededor de 15.000 familias<sup>32</sup>. Uno de sus ejes de trabajo es el desarrollo integral de niños de entre 2 y 5 años. Ya funcionan una treintena de Centros Crecer que se encuentran a cargo de profesionales interdisciplinarios, maestras jardineras, profesores de Educación Física, promotores agrotécnicos y auxiliares, a los que se suman colaboradores de la comunidad. En los centros se brinda almuerzo y desayuno / merienda, y seguimiento y atención específica de los niños con problemas de nutrición. Además, se entregan cajas de alimentos y refuerzos, y se estimula el desarrollo intelectual, emocional, afectivo y psicomotriz de los niños.

El Programa Crecer tiene un alcance mayor que los Centros Crecer, y basa su trabajo en una articulación programática y sectorial y en una relación coordinada entre Estado local y sociedad civil. El objetivo general es promover un proceso de inclusión que permita el ejercicio de los derechos ciudadanos y la construcción de redes de protección de las familias y niños de sectores vulnerables (Municipalidad de Rosario, s/f; UNICEF, 2005). En su totalidad, el programa se desarrolla a través de una serie de proyectos que, entrelazados y simultáneamente, atienden integralmente a las familias vulnerables y excluidas y se sustenta en tres ejes de trabajo también vinculados: 1) Desarrollo integral de los niños y las niñas de 2 a 4 años (Proyecto Nutricional, Proyecto Pedagógico y de Estimulación Psicomotriz), 2) Desarrollo y promoción de las familias en situación de vulnerabilidad (Proyecto institucional, Proyecto de Autoproducción de Alimentos, Proyecto Pedagógico y estimulación psicomotriz, Proyecto Recreativo) y 3) Desarrollo y fortalecimiento de las diferentes formas de organización de la comunidad (Proyecto Nutricional, Proyecto de autoproducción y Proyecto recreativo) (UNICEF, 2005).

En relación al derecho de los más pequeños a las actividades recreativas y culturales, pueden encontrarse a nivel provincial y municipal distintos programas de implementación de juegotecas o ludotecas. En la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, por ejemplo, funciona desde el 2000 un programa de juegotecas barriales a partir de la Ley N° 415 de la Legislatura. Las mismas están destinadas a la recreación y al juego de niños y niñas de entre 3 y 12 años. Las juegotecas aparecen como experiencias que abonan al fortalecimiento de los vínculos entre la comunidad y las familias, al tiempo que impulsan la difusión en los barrios de la CDN. La jurisdicción porteña también cuenta con el programa “Juegotecas en Salud”, iniciado en 1990 e incluido actualmente en el área de Atención Comunitaria. Otro ejemplo de este tipo, pero brindado por otra área, es el programa de Ludotecas Escolares en Chubut, impulsado por el Ministerio de Educación de la provincia.

Quizás las experiencias en bibliotecas públicas que han organizado salas para los bebés, o “bebetecas”, sean las acciones que hasta el momento tienen menor envergadura en materia de derechos recreativos y culturales para los más chicos. Según la información que se pudo relevar sobre la materia, habría algunas en las provincias de Córdoba y Santa Fe y en la Ciudad de Buenos Aires. En

32 Se puede consultar en [http://www.rosario.gov.ar/sitio/desarrollo\\_social/crecer/metodologia.jsp](http://www.rosario.gov.ar/sitio/desarrollo_social/crecer/metodologia.jsp).



la actualidad, existirían unas 14 bebetecas trabajando en red. En lo que respecta al territorio bonaerense, la mayoría de estas salas funcionan como anexos de otra biblioteca, como sucede en Ayacucho, General Villegas y Coronel Suárez. Como iniciativa reciente (2012), se puede mencionar el taller de “Bebetecas, bibliotecas para la primera infancia” que presentó el Gobierno municipal de 25 de Mayo, junto a Biblioteca Rural. El proyecto tiene como objetivo inicial la apertura de “rincones de lectura” en los jardines maternos de la ciudad cabecera, que luego se extenderá a otros lugares. Su fin último es acercar el libro, tempranamente, a los chicos, también se propone contar con personas capacitadas al frente de este espacio de las salas en el nivel inicial, para lo cual se llevan adelante talleres para docentes, bibliotecarios, mediadores y promotores de lectura (padres, familiares, “cuenta-cuentos”).<sup>33</sup>

A modo de síntesis, se pueden mencionar algunos de los núcleos centrales que permiten visualizar la dirección de los cambios promovidos desde la ratificación de la CDN a la actualidad. En primer lugar, se observa una creciente incorporación del enfoque de protección integral de derechos aplicados a la primera infancia. Este es, sin duda, uno de los mayores avances, aun cuando todavía falta hacer más. En segundo lugar, que se haya incorporado a la primera infancia como sujeto de derecho y/o que se la enuncie como grupo específico, también es un claro ejemplo de que se ganó un lugar en la agenda pública. Eventos bastante recientes que reúnen actores gubernamentales y no gubernamentales en torno a los más chiquitos, como el Encuentro Regional “Crecer Juntos para la Primera Infancia”<sup>34</sup> bajo el lema “Primera Infancia, Prioridad Ética”, organizado por la Presidencia de la Nación y UNICEF, o las “Primeras Jornadas Patagónicas de Primera Infancia. Hacia Políticas de Protección Integral de Derechos” en Bariloche<sup>35</sup>, son señales del estado del debate en torno al diseño de políticas públicas para este universo. La primera infancia también tendrá tratamiento específico en el “V Congreso Mundial por los Derechos de la Infancia y la Adolescencia”, a desarrollarse en San Juan en octubre del 2012. Finalmente, el involucramiento creciente de las Organizaciones de la Sociedad Civil en sus distintas formas, así como la participación intersectorial e internivel del Estado a la hora de diseñar e implementar políticas, resultan pasos fundamentales para un abordaje integral. Sin embargo, resta todavía mucho por hacer en al menos tres direcciones: involucrar a los profesionales de las distintas áreas en los principios de la CDN, lo cual implica que los derechos de la infancia formen parte de los currículos universitarios; dar un tratamiento urgente sobre la niñez en situación de institucionalización y fortalecer las redes barriales que están próximas a los más chiquitos y a sus familias. Los grandes sectores de la población que todavía padecen sistemáticamente la violación cotidiana de sus derechos cuestionan en varios sentidos la envergadura de los esfuerzos realizados hasta el momento, los cuales —de acuerdo a los datos estadísticos— no logran ser los suficientes, aun cuando se ha avanzado mucho desde la ratificación de la CDN.

33 Para más detalles, se puede visitar <http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:h3Fjllbrlp3Jl:www.lamanana.com.ar/23-09-11/notagob5.html+&cd=3&hl=es&ct=clnk&gl=ar>.

34 El encuentro regional “Crecer Juntos para la Primera Infancia” se llevó a cabo el 9, 10 y 11 de noviembre del 2011, en Buenos Aires.

35 Las “Primeras Jornadas Patagónicas de Primera Infancia. Hacia Políticas de Protección Integral de Derechos” se realizaron el 26 y 27 de abril del 2012 en San Carlos de Bariloche y fueron organizadas por el Consejo Local de Protección Integral de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes de esa ciudad, la Comisión de Primera Infancia, el MOPI (Movimiento de Políticas Públicas de Primera Infancia) y la GALM (Grupo de Apoyo a la Lactancia Materna), junto a sindicatos docentes y el Instituto de Formación Docente (carrera de nivel inicial) de Bariloche.



**4**  
**Principales hallazgos:  
aportes para la construcción  
de una agenda que promueva  
el cumplimiento de los derechos  
de la primera infancia**

**Bruno Levy, 6 años.**



**D**esde hace ya varias décadas está en discusión el modo en que se hace efectiva la relación entre el Estado y la ciudadanía. Cuál es el lugar del Estado frente a los sujetos, con qué recursos o mecanismos cuentan los individuos para interactuar con las organizaciones estatales o cuáles son los principios que regulan el diálogo entre ambos polos de esta relación representan algunos de los ejes de un campo de reflexión que se ha ido desarrollando intensamente en el ámbito de las políticas públicas, y en torno a los cuales los consensos aún no son claros. Los movimientos sociales y las instituciones que se han ido sumando a este debate enarbolando las banderas de los derechos humanos realizaron aportes significativos, que fueron materializándose —entre otras cosas— en la edificación de un andamiaje normativo que hoy representa un gran avance en el camino hacia la construcción de sociedades más inclusivas y más respetuosas de sus ciudadanos. La Convención sobre los Derechos del Niño se enmarca en este proceso, siendo uno de los instrumentos que conforman ese marco normativo supranacional. Los países, al ratificarla la CDN, se la apropian como directriz para el diseño de sus instituciones y como principio orientador de sus prácticas.

La CDN es fundamental a la hora de pensar la infancia. Desde su aparición en escena, este texto propone un cambio fundamental en el modo en que debe ser conceptualizada y comprendida la niñez, y en el lugar que cada Estado debe asumir frente a ella. Hoy, un niño es un sujeto de derecho, del mismo modo que lo es un adulto. Lo que le da valor a su vida no es su proyección hacia el futuro, sino su presente mismo, en tanto persona con derecho a vivir plenamente ese presente. La función del Estado frente a ese niño ya no es encauzarlo, reprimirlo, o tutelarlo. Por el contrario, es garantizar el pleno ejercicio de todos y cada uno de sus derechos, para que pueda vivir plenamente su infancia.

Cuando una sociedad, a través de sus organizaciones, sus representantes y sus gobernantes, decide apropiarse de estos principios y convertirlos en el criterio desde el cual regular la relación con sus niños, está asumiendo el compromiso de generar un cambio que llega hasta los aspectos más estructurales de su conformación. Este cambio es filosófico porque cuestiona los principios de justicia con los que se validan las prácticas cotidianas —sean de los propios ciudadanos o de las instituciones estatales—, y también político, institucional y cultural. Es por ello que la ratificación y la apropiación de la CDN significa la voluntad y el compromiso de generar un punto de inflexión en la historia y de romper con un universo de pautas y costumbres que, de persistir, harían inviable esta transformación. El capítulo 1 permitió dimensionar los alcances de este desafío para el caso argentino. Allí pudo verse que la CDN irrumpe en un contexto donde la relación entre el Estado y la infancia estaba regulada por criterios que se gestaron un siglo atrás, cuando la niñez y la adolescencia eran abordadas desde el miedo, y en consecuencia, las normas y las políticas apuntaban al control, la represión y el tutelaje.

Dentro de la tradición política argentina, principios como los de justicia social, que hablan de una voluntad explícita para generar acciones orientadas a promover la inclusión social y el bienestar, tienen un peso relevante en el modo de definir el rol del Estado frente a la sociedad. En ese marco, es posible encontrar líneas de trabajo que pueden ser interpretadas como antecedentes para el cambio que representa la puesta en marcha de los principios de la CDN. De todos modos, esos precedentes son de una intensidad que queda relativizada frente a la profundidad de las transformaciones que el esquema regulato-

rio impulsado por la CDN desencadena. Así, la plena vigencia de los principios que propone la Convención implica un cambio estructural que será posible en la medida en que se rompa con la inercia y la cultura que son expresión de una larga y compleja historia.

Cabe en este punto retomar la periodización que hizo García Méndez en 1991, ya mencionada en el capítulo 1. El autor hacía referencia a tres momentos en la relación entre Estado e infancia en América Latina. Un primer momento que se extiende hasta mediados del siglo pasado, y que promovía prácticas institucionales orientadas a la segregación de los “desviados”. El segundo que se inicia en la década del 50, donde la expansión del Estado en el campo de las políticas públicas trajo aparejada una revisión de la relación con la infancia, dando lugar a visibles mejoras en sus condiciones, pero que se cierra y revierte a partir de la ola autoritaria que se consolida durante los 70, y abre el tercero de los ciclos. Hoy, se podría ampliar esa periodización, agregando, para el caso argentino, dos etapas más. Por un lado, aquella que se inicia a partir de la ratificación de la CDN y que desencadena un profundo debate sobre el modo en que la sociedad en general, y el Estado en particular, deben relacionarse con la infancia. Por otro, una última que tiene como punto de partida la sanción de la Ley de Protección Integral y que establece reglas claras para un nuevo modo de relación entre Estado e infancia, donde esta es sujeto de derechos, y aquel, su garante.

Pasaron poco más de 20 años desde que la CDN fue ratificada en la Argentina. Como pudo verse a lo largo de este trabajo, desde entonces se desencadenaron hechos que, al articularse, señalan el comienzo de un claro proceso de transformación del modo en que se establece la relación entre el Estado y la primera infancia en el país. Un proceso que se da gradualmente y que opera con velocidades distintas en las diferentes dimensiones de la vida política, institucional y cultural de esta sociedad. Un proceso que, aun en su fase inicial, muestra visibles avances en muchos campos, pero que coexiste con pautas, prácticas, costumbres y representaciones propias del modelo tutelar contra el cual pretende avanzar.

Un ámbito que ha sido permeable desde el principio, y donde se produjeron grandes avances, es el normativo. Ya desde temprano hubo un debate articulado que buscaba construir un nuevo sistema regulatorio que expresara los principios de la CDN, y en este recorrido, varias provincias han sido pioneras. Si bien la Ley de Protección Integral se sancionó 15 años después de la ratificación de la CDN, en ese período hubo —tal como pudo apreciarse— importantes antecedentes que ya venían redefiniendo el lugar del Estado frente a la primera infancia.

La investigación realizada para este informe y las entrevistas a expertos permiten suponer que en el campo de las políticas implementadas desde los ámbitos ejecutivos los cambios tardaron más en llegar. Recién en la década pasada, dejó de ser excepcional encontrar en el diseño y la ejecución de las políticas consideraciones orientadas hacia un nuevo modelo de intervenciones estatales. Se puede mencionar, entre otras, la preocupación creciente por generar acciones intersectoriales, la incorporación de una visión integral de la infancia, la participación o la articulación de actores estatales de diferentes grados de proximidad con el territorio, y la mayor presencia de las Organizaciones de la Sociedad Civil, y de los propios ciudadanos, en las diferentes etapas del desarrollo de algunas políticas. Todos estos cambios incipientes pueden ser leídos como expresiones de esos avances.

Al igual que la Convención, la Ley de Protección Integral también puede ser interpretada, al mismo tiempo, como el final de un recorrido y el comienzo de otro. Los 15 años que separan la ratificación de la CDN de la sanción de esta ley hablan del tiempo y el esfuerzo para incorporar conceptos nuevos, visiones diferentes y, al mismo tiempo, remover ciertos absolutos profundamente enraizados en la cultura. Cabe destacar que esos cambios no se dieron solos; por el contrario, se fueron consolidando en un contexto de intereses cruzados y múltiples actores, que desde el propio Estado o desde las Organizaciones de la Sociedad Civil fueron avanzando de modo articulado en ciertos momentos, y en soledad, en otros. Desde esta perspectiva, la sanción de la ley es un punto de llegada, en el cual se plasma y materializa esa historia. Pero al mismo tiempo, es un punto de partida. Su sanción desencadena un profundo proceso de cambios institucionales, propone un nuevo modo de articulación del Estado con los niños y sus familias, y habilita un abanico de recursos que se traduce en un nuevo espectro de herramientas que claramente fortalecen a la sociedad y a sus integrantes. Para todos los entrevistados, la sanción de la Ley N° 26.061 es un momento de inflexión en la historia de la relación entre el Estado y la niñez, un hecho que marca un antes y un después.

No hay dudas de que queda mucho por hacer. Este proceso recién se inicia, y en la medida en que se avance, se irán haciendo visibles las principales barreras a la plena apropiación de la CDN como principio regulador, y en consecuencia, se hará necesario comenzar a operar sobre aquellos núcleos más duros de desarmar.

Con la mirada puesta en el futuro, en las entrevistas realizadas durante la producción de este informe fueron surgiendo recomendaciones que, vistas en conjunto, invitan a bosquejar un camino por el cual podría avanzarse. Un punto que aparece recurrentemente es la necesidad de fortalecer a las instituciones públicas que operan en el espacio local y comunitario donde transcurren las vidas de los niños: el barrio de una ciudad o el pequeño territorio de un pueblo rural. Al mismo tiempo, se recomienda robustecer la articulación de estas instancias locales con las que representan otros niveles de acción estatal, como lo son el municipal, el provincial o el nacional. Esto implica generar criterios claros de corresponsabilidad entre los diferentes ámbitos de gestión y una división precisa de tareas y funciones. Simultáneamente, se aconseja promover la articulación entre el trabajo de los agentes administrativos y los del Poder Judicial, estableciendo con exactitud el rol y las responsabilidades de cada uno de ellos, el tratamiento de las medidas excepcionales, y así avanzar sobre las dificultades para armar en forma conjunta planes de acción en torno a la niñez.

En relación al punto anterior, se ve la necesidad de ampliar y fortalecer la oferta de servicios promotores de los derechos de la infancia. En este sentido, son recurrentes las referencias a la demanda de dispositivos en todas las jurisdicciones territoriales para asistir a las familias y ayudarlas a remontar situaciones críticas de larga data, o extender la red de organizaciones de promoción y protección de los derechos de las niñas y los niños. Otra opción es generar figuras que respalden a las familias en situaciones de vulnerabilidad social, como por ejemplo, auxiliares domésticos, que serían de gran ayuda en contextos críticos. Y aparecen, además, demandas concretas de más jardines maternos, de ampliación de la oferta estatal de actividades deportivas, de recreación o de acceso a expresiones culturales, creando ámbitos en las comunidades para los chicos más pequeños.

Una línea de recomendaciones muy presente en el diálogo con los expertos está orientada a la capacitación de los diferentes actores y operadores estatales que inciden directa o indirectamente en la primera infancia, partiendo de la constatación de que no todos conocen el nuevo paradigma que propone la CDN, y muchos menos lo tienen realmente apropiado e internalizado. La recomendación alude a legisladores, coordinadores y directivos de áreas de gobierno que implementan las políticas; médicos, enfermeros y agentes sanitarios; docentes y demás agentes públicos que forman parte de la oferta de servicios para la primera infancia.

En el campo educativo, por ejemplo, se sugiere garantizar la formación especializada para aquellos que atienden a niños de hasta 3 años, grupo de edad cuya presencia en las salas se va incrementando, y que requiere una capacitación específica que pocos docentes han recibido. Se promueve, además, el desarrollo de estrategias de formación continua para todos los maestros.

En el área de salud, se invita a trabajar con los médicos para erradicar prácticas que representan claras situaciones de violencia obstétrica y violación de derechos básicos de la madre y el niño, y para promover en ellos el respeto del vínculo permanente de la madre con su bebé durante el posparto. En la misma línea, se sugiere incorporar estos principios al currículo de formación de obstetras, neonatólogos y pediatras.

En un registro similar, se recomienda promover la capacitación de los abogados —desde su formación en las universidades— en temas de familia y niñez, según los principios de la CDN. Y se sugiere considerar la posibilidad de impulsar una acreditación profesional especial para patrocinar cuestiones de derecho de familia e infancia.

Como se describió anteriormente, la Ley de Protección Integral genera tres niveles de intervención del Sistema de Protección. El primero corresponde a las políticas públicas; el segundo, a las medidas de protección integral de derechos y el tercero, y último, a las medidas excepcionales. En el diálogo con los expertos, se repite la necesidad de fortalecer la complementariedad de estos tres niveles, rediseñando y reforzando especialmente el segundo y el tercero. Se menciona la debilidad de las instancias desde las cuales se gestionan situaciones en que los niños deben ser retirados de sus familias, y se insta a generar mecanismos de acompañamiento *in situ* que apoyen a la familia para que esta pueda retener a los chicos en sus casas. Al mismo tiempo, se propone garantizar el acompañamiento familiar en el caso de aplicar medidas excepcionales, como lo es la separación del niño de su familia. En general, las recomendaciones apuntan a generar más dispositivos de cuidado de los niños en situación de vulnerabilidad o de apoyo a la familia, de modo que el niño, en sus primeros años de vida, se encuentre contenido en un entorno que no sea el de la institucionalización.

Se ha reiterado en este informe que la CDN propone un nuevo modo de articulación entre el Estado y los niños y sus familias. Ello implica, entre otras cosas, cambios en las prácticas cotidianas de las instituciones que diariamente tratan con ellos. La apropiación de la CDN como principio rector de esas relaciones lleva entonces a una revisión en profundidad de cada una de las instituciones públicas, e invita a un profundo rediseño de sus dinámicas. Esto es, orientar las prácticas cotidianas hacia una protección integral, avanzando así al desarrollo de instituciones que ayuden a la construcción de ciudadanía. Estas institucio-

nes deberían trabajar más en conjunto con las familias, para así incidir en los procesos más importantes del desarrollo de los niños, o ser más sensibles a las particularidades sociales y culturales del contexto en el que operan, con el fin de establecer un diálogo con las familias basado en un claro conocimiento (y reconocimiento) de quiénes son.

Por otra parte, se propone revisar los procedimientos que operan como obstáculos para el ejercicio de los derechos de los niños y sus familias. Por ejemplo, se habla de reformular los códigos procesales para simplificar los procedimientos habituales para familias, que en muchos casos se hacen inviables; o de mejorar el sistema de adopciones, agilizando los mecanismos para que, por un lado, los chicos no pasen su infancia en instituciones de menores y, por el otro, para que aquellos que quieren adoptar no se vean empujados a recurrir a redes comerciales ilegales.

Como parte de los aspectos institucionales que deben ser revisados, adquiere relevancia avanzar hacia nuevas formas de articulación entre las organizaciones estatales y las de la sociedad civil. La relación entre ambas se ha ido modificando considerablemente en las últimas décadas, moviéndose entre aquellas que quedan absolutamente subsumidas por la acción estatal y las que toman posturas críticas de denuncia y no involucramiento. Por otra parte, muchas organizaciones participan en un proceso de desmantelamiento del Estado, asumiendo lógicas muy cercanas al sector privado; en tanto otras entienden que su misión es fortalecer el accionar estatal, ya sea a través de hechos o de la crítica y la denuncia. En este complejo abanico de opciones no es fácil encontrar el equilibrio adecuado en la articulación entre ambos tipos de instituciones. Por último, a la hora de pensar en el rediseño de estas organizaciones con el fin de convertirlas en espacios promotores de los derechos, una pregunta queda abierta: ¿cuáles son los dispositivos que hacen posible escuchar al niño?

Avanzar hacia un sistema de protección integral de la primera infancia conlleva, además, una revisión profunda de los criterios con los que se produce, administra y difunde información. Algo que se puso en evidencia durante la elaboración de este informe es la dificultad para encontrar datos que permitan dar cuenta del grado de disfrute de los derechos en la primera infancia. Las estadísticas que producen los organismos oficiales sigue respondiendo, en gran medida, a dos criterios básicos. En primer lugar, a una visión sectorial de la cuestión social, donde las áreas responden a una perspectiva de la planificación estructurada en grandes líneas ministeriales. Así, es posible encontrar información de salud, de educación, de vivienda, o de empleo, desde sectores con experiencia en el campo, pero con criterios que dificultan el avance hacia un enfoque integral de la situación de la primera infancia. En segundo lugar, la información se produce en torno a los que se considera grandes “problemas” sociales. De este modo, surgen datos sobre defunciones, enfermedades, pobreza, etc., pero la búsqueda se hace mucho más difícil cuando se intenta una aproximación al goce o pleno ejercicio de los derechos. La Convención pone en agenda, a partir de enunciarlos como derechos, aspectos de la vida social y cultural que están aún ausentes en la producción regular de información en el país.

Pero pensar la producción de datos desde una perspectiva de derechos implica cambios más profundos. Por ejemplo, aquello que desde una perspectiva clásica carecía de interés, por ser un problema con baja incidencia (como puede ser un 1% de niños fuera de la escuela primaria), hoy se constituye en la prueba

de situaciones claras de violación al derecho a la educación, frente a las cuales el Estado tiene la obligación de responder activamente. Por último, un sistema de información orientado a promover los derechos no puede renunciar a la posibilidad de que participen los propios titulares de derechos: esto es, los niños y sus familias, ya sea como productores o como usuarios.

Ahora bien, los entrevistados proponen revisar los circuitos informativos no sólo para contar con datos estadísticos, sino también para generar estrategias comunicacionales que informen a la sociedad sobre lo que implica el cambio asumido al ratificar la CDN. Es decir, generar una adecuada campaña de comunicación acerca de los derechos de la primera infancia y de los lugares en los que se puede materializar el derecho de acceso a la justicia. Los padres tendrían que recibir información acerca de qué significa que los chicos sean sujetos de derecho y cómo respetarlo y, al mismo tiempo, es necesario crear conciencia social acerca de la importancia de los vínculos familiares para garantizar el interés superior del niño.

Este rápido punteo, seguramente incompleto y con cierto grado de arbitrariedad en su elaboración, muestra espacios en los que hacen falta acciones concretas para profundizar y dar continuidad a un proceso que se inició hace ya 20 años. De todos modos, más allá de este recorrido por áreas de acción que permite sugerir una agenda de corto o mediano plazo, quedó visible en el informe, y en especial en el capítulo 2, que una condición necesaria para que el Estado pueda ejercer plenamente el rol de garante de los derechos de la primera infancia es asegurar a cada familia la base de bienestar necesaria para que esos derechos sean realidad. La persistencia de espacios con alta concentración de pobreza, la debilidad con la que muchas familias se relacionan con el mercado de trabajo o la existencia de áreas aisladas o con un gran deterioro del medio ambiente son verdaderos obstáculos para que las nuevas generaciones puedan constituirse en sujetos plenos. Un gran mérito que tiene la CDN es que, inevitablemente, invita a poner en discusión el modelo de desarrollo vigente en cada una de las sociedades.

Y así como el avance hacia el pleno ejercicio de los derechos por parte de la primera infancia orienta la mirada a la dimensión material de la vida social, con la misma contundencia, invita a estar atentos a las subjetividades y representaciones que rigen las prácticas cotidianas de los ciudadanos. La CDN acredita, en ese sentido, otro gran logro: promueve un profundo cambio cultural, poniendo en tela de juicio las representaciones que se tienen sobre la niñez, las relaciones de género o las instituciones centrales como la familia o el Estado. Una sociedad que se resiste a revisar estas representaciones difícilmente pueda garantizar una vida digna a sus niños y niñas.

A lo largo del informe, se fueron identificando hechos concretos que demuestran que la sociedad argentina tiene intenciones de asumir estos desafíos. Por un lado, hoy es imposible negar que el modelo de desarrollo está en el centro del debate político de la Nación. Y no sólo por la presencia que tiene a nivel discursivo, sino también por acciones concretas que revelan a un país en un proceso de transición. La recuperación de las tasas de empleo y la disminución del trabajo precario, la reducción de la desocupación y de la pobreza, y la ampliación de los mecanismos de protección social, tales como la universalización de las pensiones en la tercera edad, la recuperación del valor adquisitivo de las transferencias de la seguridad social o la universalización de las asignaciones

familiares mediante la Asignación Universal por Hijo son señales claras del pasaje de una sociedad estructurada sólo por el mercado hacia otra en la cual el Estado incide en los procesos económicos y sociales. Ello expresa también un nuevo modo de relación entre el Estado y la ciudadanía.

Por otro lado, también hay señales de que la sociedad argentina está dispuesta a revisar conceptos básicos sobre la ciudadanía, la identidad o el mundo de lo privado. Hechos recientes como la Ley N° 26.618, conocida como Ley de Matrimonio Igualitario y la Ley N° 26.743 de Identidad de Género, y los mismos avances en torno a la normativa que regula las prácticas orientadas a la primera infancia demuestran que hay un espacio fértil para revisar principios muy arraigados en la sociedad y profundizar en los debates que implica la vigencia plena de los principios de la Convención. La propia noción de niñez conduce a una reflexión sumamente compleja que debe ser abordada.

En síntesis, el informe permite ver la coexistencia de avances y deudas, de cambios en el marco institucional y normativo, que no necesariamente se traducen en el cumplimiento de los derechos de muchas niñas y niños. Además, perfila una sociedad en el inicio de un proceso de transformación donde queda mucho por hacer, que está dispuesta a debatir sobre los aspectos más estructurales de su conformación, como lo son el modelo de desarrollo o la matriz de conceptos y representaciones que dan sentido a sus prácticas. El gran desafío es, entonces, consolidar estos elementos que se constituyen en condición de posibilidad para el avance hacia el pleno ejercicio de los derechos, y desde allí, profundizar en la identificación y el desarrollo de todas aquellas acciones que son necesarias para hacerlos realidad.

**Anexo  
estadístico**



**Vicente Dobón**, 7 años.

**TABLA I**

**INDICADORES DEMOGRÁFICOS SELECCIONADOS SEGÚN JURISDICCIONES DE LA REPÚBLICA ARGENTINA:**

- ▶ POBLACIÓN TOTAL Y DE 0 A 8 AÑOS, 2010
- ▶ TASA GLOBAL DE FECUNDIDAD, 2005-2015
- ▶ PORCENTAJE DE POBLACIÓN EN ÁREAS RURALES, 2001

JURISDICCIÓN	POBLACIÓN (A)				TASA GLOBAL DE FECUNDIDAD (B)			PORCENTAJE DE POBLACIÓN EN ÁREAS RURALES (A)		
	TOTAL (2010)		0 A 8 AÑOS (2010)		PORCENTAJE DE POBLACIÓN DE 0 A 8 AÑOS	2005	2010	2015	TOTAL	0 A 8 AÑOS
	ABSOLUTOS	%	ABSOLUTOS	%					2001	2001
<b>TOTAL</b>	<b>40.117.096</b>	<b>100%</b>	<b>6.041.042</b>	<b>100%</b>	<b>15,1%</b>	<b>2,2</b>	<b>2,2</b>	<b>2,1</b>	<b>10,6%</b>	<b>13,2%</b>
CABA*	2.890.151	7,2%	291.315	4,8%	10,1%	1,7	1,6	1,6		
Buenos Aires	15.625.084	38,9%	2.325.371	38,5%	14,9%	2,1	2,1	2,0	3,6%	3,9%
Catamarca	367.828	0,9%	60.925	1%	16,6%	2,9	2,8	2,7	26%	38,5%
Córdoba	3.308.876	8,2%	474.772	7,9%	14,3%	1,9	1,9	1,8	11,3%	14,5%
Corrientes	992.595	2,5%	166.345	2,8%	16,8%	2,7	2,6	2,5	20,6%	30%
Chaco	1.055.259	2,6%	181.717	3%	17,2%	2,6	2,5	2,4	20,3%	29,9%
Chubut	509.108	1,3%	80.014	1,3%	15,7%	2,3	2,3	2,2	10,5%	11,9%
Entre Ríos	1.235.994	3,1%	186.586	3,1%	15,1%	2,5	2,4	2,3	17,5%	22,2%
Formosa	530.162	1,3%	93.547	1,5%	17,6%	2,9	2,9	2,7	22,3%	32,5%
Jujuy	673.307	1,7%	111.507	1,8%	16,6%	2,7	2,6	2,5	15%	22%
La Pampa	318.951	0,8%	46.628	0,8%	14,6%	2,2	2,2	2,1	18,7%	22,5%
La Rioja	333.642	0,8%	54.067	0,9%	16,2%	2,3	2,3	2,2	16,9%	20,8%
Mendoza	1.738.929	4,3%	267.192	4,4%	15,4%	2,4	2,3	2,2	20,7%	33,6%
Misiones	1.101.593	2,7%	205.641	3,4%	18,7%	3,1	3,0	2,9	29,6%	49,8%
Neuquén	551.266	1,4%	86.970	1,4%	15,8%	2,3	2,2	2,1	11,4%	13,5%

\* Ciudad Autónoma de Buenos Aires.





**TABLA I**

**INDICADORES DEMOGRÁFICOS SELECCIONADOS SEGÚN JURISDICCIONES DE LA REPÚBLICA ARGENTINA:**

- ▶ **POBLACIÓN TOTAL Y DE 0 A 8 AÑOS, 2010**
- ▶ **TASA GLOBAL DE FECUNDIDAD, 2005-2015**
- ▶ **PORCENTAJE DE POBLACIÓN EN ÁREAS RURALES, 2001**

JURISDICCIÓN	POBLACIÓN (A)				TASA GLOBAL DE FECUNDIDAD (B)			PORCENTAJE DE POBLACIÓN EN ÁREAS RURALES (A)		
	TOTAL (2010)		0 A 8 AÑOS (2010)		PORCENTAJE DE POBLACIÓN DE 0 A 8 AÑOS	2005	2010	2015	TOTAL	0 A 8 AÑOS
	ABSOLUTOS	%	ABSOLUTOS	%					2001	2001
<b>TOTAL</b>	<b>40.117.096</b>	<b>100%</b>	<b>6,041,042</b>	<b>100%</b>	<b>15,1%</b>	<b>2,2</b>	<b>2,2</b>	<b>2,1</b>	<b>10,6%</b>	<b>13,2%</b>
Río Negro	638.645	1,6%	96.062	1,6%	15%	2,3	2,3	2,2	15,6%	19,9%
Salta	1.214.441	3%	220.441	3,6%	18,2%	2,9	2,9	2,7	16,6%	24,3%
San Juan	681.055	1,7%	118.531	2%	17,4%	2,7	2,6	2,5	14%	20,7%
San Luis	432.310	1,1%	70.159	1,2%	16,2%	2,7	2,6	2,5	12,9%	14%
Santa Cruz	273.964	0,7%	47.207	0,8%	17,2%	2,5	2,5	2,4	3,9%	2,5%
Santa Fe	3.194.537	8%	439.928	7,3%	13,8%	2,1	2,0	1,9	10,8%	14,8%
Santiago del Estero	874.006	2,2%	158.371	2,6%	18,1%	2,4	2,3	2,2	33,9%	60,5%
Tucumán	1.448.188	3,6%	236.908	3,9%	16,4%	2,4	2,3	2,2	20,5%	30,9%
Tierra del Fuego	127.205	0,3%	20.838	0,3%	16,4%	2,5	2,4	2,3	2,9%	2,4%

Fuente:

(a) Elaboración propia sobre la base del Censo Nacional de Población y Vivienda, 2001 y 2010, INDEC.

(b) Instituto Nacional de Estadísticas y Censos de la República Argentina (INDEC).

**TABLA II**

**VARIACIÓN PORCENTUAL DE LA POBLACIÓN TOTAL Y DE 0 A 8 AÑOS,  
1991-2001 Y 2001-2010. TOTAL REPÚBLICA ARGENTINA**

JURISDICCIÓN	VARIACIÓN 1991-2001		VARIACIÓN 2001-2010	
	POBLACIÓN TOTAL	0 A 8 AÑOS	POBLACIÓN TOTAL	0 A 8 AÑOS
<b>TOTAL</b>	<b>11,2%</b>	<b>5,3%</b>	<b>10,6%</b>	<b>-1,4%</b>
CABA	-6,4%	-10,6%	4,1%	5%
Buenos Aires	9,8%	3,3%	13%	6,7%
Catamarca	26,6%	21,7%	9,9%	-12,8%
Córdoba	10,8%	5%	7,9%	-2,8%
Corrientes	17%	8,9%	6,6%	-14,1%
Chaco	17,2%	9,7%	7,2%	-15,6%
Chubut	15,7%	3,1%	23,2%	6,3%
Entre Ríos	13,5%	6,8%	6,7%	-9,6%
Formosa	22,1%	12,7%	9%	-15,7%
Jujuy	19,4%	12%	10%	-13,6%
La Pampa	15,1%	2,8%	6,6%	-4,5%
La Rioja	31,4%	20,2%	15,1%	-7,9%
Mendoza	11,8%	1,2%	10,1%	-1,3%
Misiones	22,4%	13,9%	14,1%	-8%
Neuquén	21,9%	3,9%	16,3%	-1,3%
Río Negro	9,1%	-4,2%	15,5%	-4%
Salta	24,6%	18,8%	12,5%	-8,1%
San Juan	17,3%	13,2%	9,8%	0,5%
San Luis	28,4%	23,7%	17,5%	-0,7%
Santa Cruz	23,2%	10,4%	39,1%	24,6%
Santa Fe	7,2%	-2,2%	6,5%	-4,8%
Santiago del Estero	19,7%	17,1%	8,6%	-10,6%
Tucumán	17,2%	13,7%	8,2%	-9,8%
Tierra del Fuego	45,7%	18,5%	25,8%	4,8%

Fuente: Elaboración propia sobre la base del Censo Nacional de Población y Vivienda, 2001 y 2010, INDEC.

TABLA III

**TASA DE MORTALIDAD INFANTIL, 1990-2010.  
TOTAL REPÚBLICA ARGENTINA**

JURISDICCIÓN DE RESIDENCIA DE LA MADRE	AÑO				
	1990	1995	2000	2005	2010
<b>TOTAL</b>	<b>25,6</b>	<b>22,2</b>	<b>16,6</b>	<b>13,3</b>	<b>11,9</b>
CABA	16,8	13,1	9,4	8	7
Buenos Aires	24,2	22,2	15,1	13	12
Catamarca	34,6	26,1	21	16,8	15,4
Córdoba	22,2	20,5	15	11,9	11,1
Corrientes	31,7	27,3	30,4	18,2	16,8
Chaco	35,8	32,8	21,9	19,9	14,7
Chubut	20,6	20,3	15,8	11,7	9,8
Entre Ríos	24,3	20,5	16,9	13,2	11,6
Formosa	33,2	30,5	23	22,9	17,8
Jujuy	35,8	26,4	23,1	16,1	13,4
La Pampa	22,2	17,4	15,3	11,4	7
La Rioja	28,8	22,1	20,9	13,8	12,6
Mendoza	21,1	18,4	14,3	11,3	11,7
Misiones	31,8	23,2	22,2	14,6	13,2
Neuquén	16,9	14,1	11,4	9,9	9,2
Río Negro	23,1	20,8	16,6	9,4	9,4
Salta	32,3	26,8	18,8	14,3	12,8
San Juan	24,4	25,2	19,4	16,7	11
San Luis	29,7	23,1	17,2	16	10,7
Santa Cruz	20,7	21,9	17,2	11	9,7
Santa Fe	28,3	17,6	14,4	12,4	10,3
Santiago del Estero	28,3	23,3	13,2	11,7	14
Tucumán	28,5	28,9	22,4	16,2	14,1
Tierra del Fuego	27,9	11,1	10,5	6,7	9,9

Fuente: Dirección de Estadísticas e Información de Salud (DEIS), Ministerio de Salud de la Nación.

**TABLA IV**

**DEFUNCIONES INFANTILES SEGÚN MOMENTO DE OCURRENCIA, 1990-2010. TOTAL REPÚBLICA ARGENTINA**

AÑO	DEFUNCIONES NEONATALES				DEFUNCIONES POSNEONATALES				DEFUNCIONES INFANTILES TOTALES			
	TODAS LAS CAUSAS		TOTAL REDUCIBLES		TODAS LAS CAUSAS		TOTAL REDUCIBLES		TODAS LAS CAUSAS		TOTAL REDUCIBLES	
	CANTIDAD	%	CANTIDAD	%	CANTIDAD	%	CANTIDAD	%	CANTIDAD	%	CANTIDAD	%
1990	10.606	100%	7.584	71,51%	6.364	100%	3.712	58,33%	16.970	100%	11.296	66,56%
1995	8.942	100%	5.506	61,57%	5.348	100%	3.559	66,55%	14.290	100%	9.065	63,44%
2000	7.650	100%	4.622	60,42%	3.968	100%	2.252	56,70%	11.618	100%	6.874	59,17%
2005	6.307	100%	3.632	57,59%	3.200	100%	1.788	55,90%	9.507	100%	5.420	57,01%
2010	5.942	100%	3.674	61,83%	3.019	100%	2.015	66,70%	8.961	100%	5.689	63,49%

Fuente: Dirección de Estadísticas e Información de Salud (DEIS), Ministerio de Salud de la Nación.

TABLA V

**DEFUNCIONES DE NIÑOS DE 0 A 4 AÑOS SEGÚN CAUSA, 2010.  
TOTAL REPÚBLICA ARGENTINA**

CAUSAS DE LA DEFUNCIÓN	MENORES DE 1 AÑO		NIÑOS DE 1 A 4 AÑOS	
	CANTIDAD	%	CANTIDAD	%
<b>TOTAL DEFUNCIONES</b>	<b>8.961</b>	<b>100%</b>	<b>1.446</b>	<b>100%</b>
<b>TOTAL CAUSAS DEFINIDAS</b>	<b>8.440</b>	<b>94,2%</b>	<b>1.330</b>	<b>92%</b>
Enfermedades infecciosas y parasitarias	305	3,6%	120	9%
Tumores	35	0,4%	122	9,2%
Def. de la nutrición y anemias nutricionales	27	0,3%	30	2,3%
Trastornos metabólicos	38	0,5%	22	1,7%
Meningitis	58	0,7%	24	1,8%
Enfermedades del sistema circulatorio	97	1,10%	46	3,5%
Enfermedades del sistema respiratorio	675	8%	163	12,3%
Ciertas afecciones originadas en el período perinatal	4.487	53,2%	0	0%
Malformaciones congénitas, deformidades y anomalías cromosómicas	2.275	27%	181	13,6%
Causas externas	260	3,1%	432	32,5%
Demás causas definidas	147	1,7%	170	12,8%
Mal definidas y desconocidas	521	6,2%	116	8,7%

Fuente: Dirección de Estadísticas e Información de Salud (DEIS), Ministerio de Salud de la Nación.

TABLA VI

**NACIMIENTOS DE MADRES DE HASTA 19 AÑOS, 2010.  
TOTAL REPÚBLICA ARGENTINA**

<b>JURISDICCIÓN DE RESIDENCIA DE LA MADRE</b>	<b>TOTAL NACIDOS VIVOS</b>	<b>PORCENTAJE DE NACIMIENTOS DE MADRES ADOLESCENTES</b>
<b>TOTAL</b>	<b>756.176</b>	<b>15,8%</b>
CABA	45.429	6,9%
Buenos Aires	288.831	13,7%
Partidos del GBA**	204.943	13,6%
Catamarca	6.818	19,5%
Córdoba	58.540	14,7%
Corrientes	20.477	20,6%
Chaco	22.717	25,9%
Chubut	9.981	15,9%
Entre Ríos	22.357	18,6%
Formosa	11.730	23,2%
Jujuy	13.395	18,1%
La Pampa	5.533	17,8%
La Rioja	6.118	18,5%
Mendoza	34.134	15,5%
Misiones	24.637	22,6%
Neuquén	12.205	16%
Río Negro	12.060	17,2%
Salta	27.790	17,7%
San Juan	14.189	16,6%
San Luis	7.928	18,4%
Santa Cruz	6.087	16,3%
Santa Fe	53.152	17,7%
Santiago del Estero	17.546	21,2%
Tucumán	30.400	17,4%
Tierra del Fuego	2.519	13,2%
Otros países	353	22,3%
Lugar no especificado	1.250	21,9%

Fuente: Dirección de Estadísticas e Información de Salud (DEIS), Ministerio de Salud de la Nación.

\*\* Gran Buenos Aires.



TABLA VII

**TASA DE MORTALIDAD MATERNA, 1990-2010.  
TOTAL REPÚBLICA ARGENTINA**

JURISDICCIÓN DE RESIDENCIA DE LA MADRE	AÑO				
	1990	1995	2000	2005	2010
<b>TOTAL</b>	<b>5,2</b>	<b>4,4</b>	<b>3,5</b>	<b>3,9</b>	<b>4,4</b>
CABA	1,5	1	1,4	0,7	0,9
Buenos Aires	3,8	2,4	1,4	2,7	4,4
Catamarca	6	2,6	-	6,9	1,5
Córdoba	2,6	3,2	1,1	2,5	4,8
Corrientes	5,2	6,1	5,7	9,6	5,9
Chaco	15,7	12,6	7,7	5,2	7,5
Chubut	4,5	-	5,8	2,3	3
Entre Ríos	3	4	2,1	4,1	3,1
Formosa	13,8	10,7	17,7	16,4	16,2
Jujuy	7,5	10,3	7,3	8,5	3,7
La Pampa	3,5	7	1,8	1,8	7,2
La Rioja	7	6,5	4,7	15	11,4
Mendoza	8,7	4,9	6,8	4,8	4,4
Misiones	8,3	7,9	5,5	6,8	8,1
Neuquén	1,9	3,8	-	5,8	3,3
Río Negro	0,8	2,9	5,1	1,8	0,8
Salta	10,8	8,8	4,3	5,7	5,8
San Juan	10,8	8,6	9,9	3,5	4,2
San Luis	11	-	4,9	2,5	3,8
Santa Cruz	7,2	2,3	2,5	2	3,3
Santa Fe	5,8	3,6	4,4	3,1	2,6
Santiago del Estero	8,1	8,6	8,9	5,7	1,7
Tucumán	3,6	6,7	4,1	3,5	3
Tierra del Fuego	-	4,3	8,7	8,4	-

Fuente: Dirección de Estadísticas e Información de Salud (DEIS), Ministerio de Salud de la Nación.

**TABLA VIII**

**INDICADORES SELECCIONADOS DE CONDICIONES DE VIDA SEGÚN PRESENCIA DE NIÑOS DE 0 A 8 AÑOS Y GRANDES REGIONES URBANAS, 2010:**

- ▶ **PORCENTAJE DE HOGARES UBICADOS EN EL 30% MÁS BAJO DE LA DISTRIBUCIÓN DE INGRESOS PER CÁPITA FAMILIARES**
- ▶ **PORCENTAJE DE HOGARES CON HACINAMIENTO**
- ▶ **PORCENTAJE DE HOGARES SIN DISTRIBUCIÓN INTERNA DE AGUA**
- ▶ **TASA DE DEPENDENCIA**

	<b>PORCENTAJE DE HOGARES...</b>	<b>TOTAL</b>	<b>GBA</b>	<b>NOA</b>	<b>NEA</b>	<b>CUYO</b>	<b>REGIÓN PAMPEANA</b>	<b>REGIÓN PATAGÓNICA</b>
Con niños	... en el 30% más bajo...	<b>54,1%</b>	46,8%	66,4%	75,1%	62,5%	49,9%	30,3%
de 0 a 8	... con hacinamiento	<b>18,2%</b>	16,1%	22,4%	22,6%	16,8%	18%	12,1%
años	... sin distribución interna de agua	<b>11,4%</b>	29,5%	16,7%	10,8%	5,6%	6,8%	2,7%
	Tasa de dependencia	<b>2,2%</b>	2%	2,2%	2,6%	2,3%	2,1%	2%
Total	... en el 30% más bajo...	<b>33,9%</b>	23,6%	47,1%	53,7%	41,9%	29,9%	18,4%
	... con hacinamiento	<b>6,8%</b>	5,3%	9,8%	9%	6,3%	6,1%	5%
	... sin distribución de agua en el interior de la vivienda	<b>7,6%</b>	19,4%	11,1%	7,3%	3,9%	4,1%	1,8%
	Tasa de dependencia	<b>1,4%</b>	1,2%	1,5%	1,8%	1,5%	1,3%	1,3%

Fuente: Elaboración propia sobre la base de la Encuesta Permanente de Hogares, INDEC.



TABLA IX

**COMPOSICIÓN FAMILIAR DE HOGARES CON NIÑOS DE 0 A 8 AÑOS  
SEGÚN CLIMA EDUCATIVO DEL HOGAR Y AÑO, 1990-2010. GRAN BUENOS AIRES**

	1990	1995	2000	2005	2010
<b>TOTAL DE HOGARES</b>					
Biparental no extenso	74,6%	69,2%	68,9%	65,7%	65,4%
Biparental extenso	13,8%	15,9%	15%	15,9%	15,2%
Monoparental no extenso	5,1%	7,1%	7,8%	8,8%	8,6%
Monoparental extenso	6,5%	7,9%	8,3%	9,6%	10,8%
<b>BIPARENTALES</b>	<b>88,4%</b>	<b>85,1%</b>	<b>83,9%</b>	<b>81,6%</b>	<b>80,6%</b>
<b>MONOPARENTALES</b>	<b>11,6%</b>	<b>14,9%</b>	<b>16,1%</b>	<b>18,4%</b>	<b>19,4%</b>
<b>HOGARES CON CLIMA EDUCATIVO BAJO</b>					
Biparental no extenso	65,3%	56,2%	55%	34,1%	44,8%
Biparental extenso	21,3%	23,8%	24%	43,2%	32,7%
Monoparental no extenso	3,9%	11,4%	12%	5,5%	3,7%
Monoparental extenso	9,5%	8,6%	9%	17,2%	18,8%
<b>BIPARENTALES</b>	<b>86,6%</b>	<b>79,9%</b>	<b>79%</b>	<b>77,3%</b>	<b>77,5%</b>
<b>MONOPARENTALES</b>	<b>13,4%</b>	<b>20,1%</b>	<b>21%</b>	<b>22,7%</b>	<b>22,5%</b>
<b>HOGARES CON CLIMA EDUCATIVO MEDIO</b>					
Biparental no extenso	75,4%	67,4%	66,1%	62,2%	57,4%
Biparental extenso	13,0%	18,4%	18,7%	18,2%	19,5%
Monoparental no extenso	4,9%	5%	6,7%	8,1%	7,8%
Monoparental extenso	6,7%	9,2%	8,6%	11,5%	15,2%
<b>BIPARENTALES</b>	<b>88,4%</b>	<b>85,8%</b>	<b>84,7%</b>	<b>80,4%</b>	<b>76,9%</b>
<b>MONOPARENTALES</b>	<b>11,6%</b>	<b>14,2%</b>	<b>15,3%</b>	<b>19,6%</b>	<b>23,1%</b>
<b>HOGARES CON CLIMA EDUCATIVO ALTO</b>					
Biparental no extenso	80,6%	80,4%	82,3%	79,4%	78,4%
Biparental extenso	9,4%	5,7%	5%	5,3%	7,6%
Monoparental no extenso	6,7%	9,6%	10%	11%	10,2%
Monoparental extenso	3,4%	4,4%	2,6%	4,3%	3,8%
<b>BIPARENTALES</b>	<b>89,9%</b>	<b>86,1%</b>	<b>87,4%</b>	<b>84,7%</b>	<b>86,1%</b>
<b>MONOPARENTALES</b>	<b>10,1%</b>	<b>13,9%</b>	<b>12,6%</b>	<b>15,3%</b>	<b>13,9%</b>

Fuente: Elaboración propia sobre la base de la Encuesta Permanente de Hogares, INDEC.

**TABLA X**

**TIPO DE UNIÓN DE LA PAREJA CONYUGAL EN HOGARES CON NIÑOS DE 0 A 8 AÑOS  
SEGÚN CLIMA EDUCATIVO DEL HOGAR Y AÑO. TOTAL DE HOGARES BIPARENTALES,  
1990-2010. GRAN BUENOS AIRES**

<b>AÑO</b>	<b>PAREJA CASADA</b>	<b>NO CASADA (A)</b>
<b>TOTAL DE HOGARES</b>		
1990	85,1%	14,9%
1995	83,4%	16,6%
2000	75,3%	24,7%
2005	59,6%	40,4%
2010	55,2%	44,8%
<b>HOGARES CON CLIMA EDUCATIVO BAJO</b>		
1990	71,9%	28,1%
1995	64,8%	35,2%
2000	63,8%	36,2%
2005	48,7%	51,3%
2010	35,9%	64,1%
<b>HOGARES CON CLIMA EDUCATIVO MEDIO</b>		
1990	85,8%	14,2%
1995	82,5%	17,5%
2000	71%	29%
2005	53%	47%
2010	46,6%	53,4%
<b>HOGARES CON CLIMA EDUCATIVO ALTO</b>		
1990	94,3%	5,7%
1995	94,6%	5,4%
2000	86,4%	13,6%
2005	73,2%	26,8%
2010	67,4%	32,6%

(a) Uno o ambos miembros es divorciado, separado, viudo, soltero

Fuente: Elaboración propia sobre la base de la Encuesta Permanente de Hogares, INDEC.

**TABLA XI**

**MÁXIMO NIVEL EDUCATIVO ALCANZADO POR LOS JEFES DE HOGAR  
Y CONYÚGES SEGÚN AÑO Y SEXO, 2010. GRAN BUENOS AIRES**

	VARONES		MUJERES	
	HASTA PRIMARIA COMPLETA	SECUNDARIA INCOMPLETA Y MÁS	HASTA PRIMARIA COMPLETA	SECUNDARIA INCOMPLETA Y MÁS
1990	54,5%	45,5%	54,1%	45,9%
1995	49,6%	50,4%	48%	52%
2000	42,8%	57,2%	40,9%	59,1%
2005	41,2%	58,4%	38,7%	60,9%
2010	36,2%	62,4%	27,8%	71,7%

Fuente: Elaboración propia sobre la base de la Encuesta Permanente de Hogares, INDEC.

**TABLA XII**

**TASA DE ACTIVIDAD, HORAS SEMANALES PROMEDIO DEDICADAS AL TRABAJO REMUNERADO Y PORCENTAJE DE OCUPADOS EN EL SECTOR INFORMAL DE LA ECONOMÍA SEGÚN CLIMA EDUCATIVO DEL HOGAR, 1990-2010. GRAN BUENOS AIRES**

	1990		1995		2000		2005		2010	
	MUJERES	VARONES								
<b>TASA DE ACTIVIDAD</b>										
<b>TOTAL</b>	<b>36,7</b>	<b>91,8</b>	<b>44,6</b>	<b>92,5</b>	<b>44,2</b>	<b>92,3</b>	<b>52</b>	<b>91,8</b>	<b>57,5</b>	<b>87,3</b>
Bajo	36,6	86,9	38,9	87,4	40,8	77,8	37	87,4	49,6	71,6
Medio	28,7	91,3	40,3	91,3	37,4	91,8	45,4	90	49,6	84,7
Alto	55,8	97,3	57,5	98,1	58,7	97,4	66,4	96,1	68	92,4
<b>HORAS SEMANALES PROMEDIO DE TRABAJO REMUNERADO</b>										
<b>TOTAL</b>	<b>33,7</b>	<b>47,8</b>	<b>34,9</b>	<b>50,1</b>	<b>51,7</b>	<b>57,1</b>	<b>34,1</b>	<b>47,3</b>	<b>38,7</b>	<b>45,8</b>
Bajo	35,8	44,5	22,8	41,7	40,8	37,1	32,6	41,8	26	43,2
Medio	34,9	49,1	34,8	51,1	55	57,3	33,7	47,5	41,1	46,6
Alto	31,2	47,4	37,9	51,6	49,5	60,5	34,7	48,2	37,1	45,1
<b>PORCENTAJE DE OCUPADOS EN EL SECTOR INFORMAL DE LA ECONOMÍA</b>										
<b>TOTAL</b>	<b>32,9</b>	<b>20,6</b>	<b>38,2</b>	<b>23,5</b>	<b>44,3</b>	<b>38,6</b>	<b>30,3</b>	<b>22</b>	<b>28,8</b>	<b>24,1</b>
Bajo	47	24,2	51,4	32,2	77,4	48,1	68,1	31,5	49	s/d
Medio	37,8	20,8	49,5	25,4	56,5	46,1	39,9	24,6	40,4	29,5
Alto	19,4	17,4	20,9	16,3	25,7	22,8	16,2	15,7	17	18,6

Fuente: Elaboración propia sobre la base de la Encuesta Permanente de Hogares, INDEC.

**TABLA XIII**      **CONDICIÓN DE ASISTENCIA DE LA POBLACIÓN DE 3 A 8 AÑOS SEGÚN EDADES  
SIMPLES Y CLIMA EDUCATIVO DEL HOGAR, 2010. TOTAL URBANO**

CLIMA EDUCATIVO	CONDICIÓN DE ASISTENCIA						
		3	4	5	6	7	8
Total	No asiste	60,4%	25,2%	2%	0,8%	1,7%	0,6%
	Asiste - Inicial	39,6%	74,8%	93%	11,2%		
	Asiste - Primario con dos o más años de atraso						3,8%
	Asiste - Primario sin atraso			5%	88%	98,3%	95,5%
	TOTAL	100%	100%	100%	100%	100%	100%
	<b>Porcentaje de escolarizados</b>	<b>39,6%</b>	<b>74,8%</b>	<b>98%</b>	<b>99,2%</b>	<b>98,3%</b>	<b>99,3%</b>
Bajo	No asiste	82,8%	39,1%	3,3%	1,8%	1,2%	5%
	Asiste - Inicial	17,2%	60,9%	77,5%	21,2%		
	Asiste - Primario con dos o más años de atraso						5,2%
	Asiste - Primario sin atraso			19,1%	77%	98,8%	90,1%
	TOTAL	100%	100%	100%	100%	100%	100,3%
	<b>Porcentaje de escolarizados</b>	<b>17,2%</b>	<b>60,9%</b>	<b>96,7%</b>	<b>98,2%</b>	<b>98,8%</b>	<b>95,3%</b>
Medio	No asiste	69,4%	28,4%	2,9%	0,8%	1%	0,2%
	Asiste - Inicial	30,6%	71,6%	90,2%	12,1%		
	Asiste - Primario con dos o más años de atraso						2,8%
	Asiste - Primario sin atraso			6,9%	87%	99%	96,9%
	TOTAL	100%	100%	100%	100%	100%	100%
	<b>Porcentaje de escolarizados</b>	<b>30,6%</b>	<b>71,6%</b>	<b>97,1%</b>	<b>99,1%</b>	<b>99%</b>	<b>99,7%</b>
Alto	No asiste	44%	18%	1%			
	Asiste - Inicial	56%	82%	94,3%	9%		
	Asiste - Primario con dos o más años de atraso						
	Asiste - Primario sin atraso			4,7%	91%	100%	100%
	TOTAL	100%	100%	100%	100%	100%	100%
	<b>Porcentaje de escolarizados</b>	<b>56%</b>	<b>82%</b>	<b>99%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

Fuente: Elaboración propia sobre la base de la Encuesta Permanente de Hogares, INDEC.

**TABLA XIV**

**TASA DE ESCOLARIZACIÓN DE LOS NIÑOS DE ENTRE 3 Y 5 AÑOS SEGÚN EDAD Y CLIMA EDUCATIVO DEL HOGAR, 1990-2010. GRAN BUENOS AIRES**

AÑO	TASA DE ESCOLARIZACIÓN SEGÚN EDAD		TASA DE ESCOLARIZACIÓN SEGÚN CLIMA EDUCATIVO DEL HOGAR					
	3 Y 4 AÑOS	5 AÑOS	BAJO		MEDIO		ALTO	
			3 Y 4 AÑOS	5 AÑOS	3 Y 4 AÑOS	5 AÑOS	3 Y 4 AÑOS	5 AÑOS
1990	16	65,3	4,9	50,7	16,4	61,8	26,5	82,1
1995	16	65	10,4	50,8	9	61,3	19,1	82,5
2000	43,7	77,4	22,3	69,9	38,2	74,9	59,7	90
2005	55,6	93,1	33,6	82,3	48,6	91,7	79	99,3
2010	73,5	99,3	62	100	64,5	98,7	87,9	100

Fuente: Elaboración propia sobre la base de la Encuesta Permanente de Hogares, INDEC.

**TABLA XV A**

**TASA DE ESCOLARIZACIÓN DE LOS NIÑOS DE ENTRE 3 Y 5 AÑOS  
SEGÚN EDAD, 2010. GRANDES REGIONES URBANAS**

REGIÓN	TASA DE ESCOLARIZACIÓN SEGÚN EDAD	
	3 Y 4 AÑOS	5 AÑOS
Gran Buenos Aires	73,5	99,3
NOA	27,1	96
NEA	26,3	97,6
Cuyo	34,6	96,5
Pampeana	50,8	96,7
Patagónica	47,7	96,5
<b>TOTAL</b>	<b>57,2</b>	<b>97,9</b>

Fuente: Elaboración propia sobre la base de la Encuesta Permanente de Hogares, INDEC.

**TABLA XV B**

**TASA DE ESCOLARIZACIÓN DE LOS NIÑOS DE ENTRE 3 Y 5 AÑOS  
SEGÚN EDAD Y CLIMA EDUCATIVO DEL HOGAR, 2010. TOTAL URBANO**

	3 Y 4 AÑOS	5 AÑOS
Bajo	39	96,7
Medio	51,2	97,1
Alto	67,9	99
<b>TOTAL</b>	<b>57,2</b>	<b>97,9</b>

Fuente: Elaboración propia sobre la base de la Encuesta Permanente de Hogares, INDEC.

**TABLA XVI**

**MATRÍCULA DEL NIVEL INICIAL SEGÚN SALA, 1997-2010. TOTAL REPÚBLICA ARGENTINA**

GESTIÓN	AÑOS		TOTAL	JARDÍN MATERNAL	SALA DE 3	SALA DE 4	SALA DE 5
	1997	2010	1.145.919	s/d	153.897	299.291	692.731
<b>TOTAL</b>	<b>2010</b>	<b>1.553.418</b>		<b>78.553</b>	<b>251.298</b>	<b>512.611</b>	<b>710.956</b>
Estatal	1997	817.365		s/d	95.805	191.750	529.810
	2010	1.035.641		35.253	144.450	343.576	512.362
Privada	1997	328.554		s/d	58.092	107.541	162.921
	2010	517.777		43.300	106.848	169.035	198.594
Porcentaje en el sector estatal (1997)			71,3	s/d	62,3	64,1	76,5
Porcentaje en el sector estatal (2010)			66,7	44,9	57,5	67	72,1

Fuente: Elaboración sobre la base del Relevamiento Anual, DINIECE, Ministerio de Cultura y Educación de la Nación.

**TABLA XVII**

**VARIACIÓN INTERANUAL DE LA MATRÍCULA DE LAS SALAS DE 3 A 5 AÑOS.  
TOTAL REPÚBLICA ARGENTINA**

<b>AÑOS</b>	<b>TOTAL</b>	<b>SALA DE 3</b>	<b>SALA DE 4</b>	<b>SALA DE 5</b>
<b>TOTAL PAÍS</b>				
97/98	1,9	10,7	5,7	-1,7
98/99	1,1	2,4	3	-0,1
99/00	5,6	4,3	10,2	3,7
00/01	0,7	1,2	2,3	-0,2
01/02	0,2	1,7	0,2	-0,1
02/03	-0,2	3,1	2,7	-2,6
03/04	2,9	5,3	5,2	0,9
04/05	2,5	1,8	4,4	1,6
05/06	0,6	4	2,2	-1,3
06/07	2,4	4,6	6,8	-0,9
07/08	1,3	1,4	2,2	0,7
08/09	0,8	1,3	1,7	0
09/10	0,5	1	0,4	0,4
97/10	28,7	63,3	71,3	2,6
<b>GESTIÓN ESTATAL</b>				
97/98	1,6	10,3	6,8	-1,8
98/99	2,1	3,4	3,9	1,1
99/00	5,5	3,2	12,9	3
00/01	0,7	0,8	2,5	-0,2
01/02	1	2,3	1,5	0,5
02/03	-0,7	1,3	2,8	-2,8
03/04	1,2	2,8	3,5	-0,3
04/05	1	0,4	3,7	-0,2
05/06		3,7	2,2	-2
06/07	2	3,7	8,1	-1,7
07/08	0,9	0,5	1,8	0,4
08/09	0,5	1,4	1,6	-0,4
09/10	0,7	1,5	0,7	0,4
97/10	22,4	50,8	79,2	-3,3



**TABLA XVII****VARIACIÓN INTERANUAL DE LA MATRÍCULA DE LAS SALAS DE 3 A 5 AÑOS.  
TOTAL REPÚBLICA ARGENTINA**

<b>AÑOS</b>	<b>TOTAL</b>	<b>SALA DE 3</b>	<b>SALA DE 4</b>	<b>SALA DE 5</b>
				<b>GESTIÓN PRIVADA</b>
97/98	2,6	11,4	3,7	-1,2
98/99	-1,4	0,8	1,3	-4,1
99/00	5,7	6,2	5	6,1
00/01	0,9	2	1,8	-0,2
01/02	-1,8	0,6	-2,6	-2,3
02/03	1,2	6	2,5	-1,8
03/04	7,2	9,1	8,9	5
04/05	6,2	3,8	5,9	7,5
05/06	2	4,4	2	0,8
06/07	3,3	6	4,2	1,3
07/08	2,2	2,6	2,9	1,5
08/09	1,4	1,3	1,9	1,1
09/10	0,2	0,3	-0,1	0,5
97/07	44,4	83,9	57,2	21,9

Fuente: Elaboración sobre la base del Relevamiento Anual, DINIECE,  
Ministerio de Cultura y Educación de la Nación.

TABLA XVIII A

MATRÍCULA 2010 SEGÚN SECTOR DE GESTIÓN, SALA Y JURISDICCIÓN. TOTAL REPÚBLICA ARGENTINA

JURISDICCIÓN	TOTAL					GESTIÓN ESTATAL					GESTIÓN PRIVADA				
	TOTAL	JARDÍN MATERNAL	SALA DE 3	SALA DE 4	SALA DE 5	TOTAL	JARDÍN MATERNAL	SALA DE 3	SALA DE 4	SALA DE 5	TOTAL	JARDÍN MATERNAL	SALA DE 3	SALA DE 4	SALA DE 5
<b>TOTAL PAÍS</b>	<b>1.553.418</b>	<b>78.553</b>	<b>251.298</b>	<b>512.611</b>	<b>710.956</b>	<b>1.035.641</b>	<b>35.253</b>	<b>144.450</b>	<b>343.576</b>	<b>512.362</b>	<b>517.777</b>	<b>43.300</b>	<b>106.848</b>	<b>169.035</b>	<b>198.594</b>
Bs. As.	674.055	36.490	164.073	220.900	252.592	399.075	13.401	97.136	134.077	154.461	274.980	23.089	66.937	86.823	98.131
› Conurbano	392.601	18.809	90.836	130.327	152.629	204.644	3.915	46.888	70.174	83.667	187.957	14.894	43.948	60.153	68.962
› Resto	281.454	17.681	73.237	90.573	99.963	194.431	9.486	50.248	63.903	70.794	87.023	8.195	22.989	26.670	29.169
CABA	112.578	14.243	25.807	33.817	38.711	47.555	5.273	9.714	14.837	17.731	65.023	8.970	16.093	18.980	20.980
Catamarca	13.186	33	1.235	4.941	6.977	10.174	33	862	3.666	5.613	3.012		373	1.275	1.364
Chaco	37.190	771	2.431	11.420	22.568	33.057	293	1.877	10.185	20.702	4.133	478	554	1.235	1.866
Chubut	21.466	1.403	3.090	7.589	9.384	17.645	771	1.995	6.532	8.347	3.821	632	1.095	1.057	1.037
Córdoba	115.950	607	8.901	46.811	59.631	85.156	337	5.683	34.861	44.275	30.794	270	3.218	11.950	15.356
Corrientes	37.446	2.149	2.566	9.570	23.161	30.853	1.716	1.690	7.270	20.177	6.593	433	876	2.300	2.984
Entre Ríos	43.949	2.050	3.819	14.445	23.635	30.583	1.480	2.252	9.553	17.298	13.366	570	1.567	4.892	6.337
Formosa	18.300	133	908	5.763	11.496	14.992	33	341	4.601	10.017	3.308	100	567	1.162	1.479
Jujuy	23.718	1.092	1.807	7.476	13.343	19.128	575	920	5.944	11.689	4.590	517	887	1.532	1.654
La Pampa	8.423		300	2.452	5.671	7.034		75	1.827	5.132	1.389		225	625	539
La Rioja	14.568	481	1.818	5.679	6.590	12.402	348	1.336	4.912	5.806	2.166	133	482	767	784
Mendoza	67.033	12.957	1.289	20.638	32.149	50.586	8.352	288	15.547	26.399	16.447	4.605	1.001	5.091	5.750
Misiones	37.086	366	1.037	10.682	25.001	28.759	221	280	7.590	20.668	8.327	145	757	3.092	4.333
Neuquén	19.138	233	1.593	6.756	10.556	16.161	55	1.130	5.714	9.262	2.977	178	463	1.042	1.294





**TABLA XVIII A**

**MATRÍCULA 2010 SEGÚN SECTOR DE GESTIÓN, SALA Y JURISDICCIÓN. TOTAL REPÚBLICA ARGENTINA**

JURISDICCIÓN	TOTAL					GESTIÓN ESTATAL					GESTIÓN PRIVADA				
	TOTAL	JARDÍN MATERNAL	SALA DE 3	SALA DE 4	SALA DE 5	TOTAL	JARDÍN MATERNAL	SALA DE 3	SALA DE 4	SALA DE 5	TOTAL	JARDÍN MATERNAL	SALA DE 3	SALA DE 4	SALA DE 5
<b>TOTAL PAÍS</b>	<b>1.553.418</b>	<b>78.553</b>	<b>251.298</b>	<b>512.611</b>	<b>710.956</b>	<b>1.035.641</b>	<b>35.253</b>	<b>144.450</b>	<b>343.576</b>	<b>512.362</b>	<b>517.777</b>	<b>43.300</b>	<b>106.848</b>	<b>169.035</b>	<b>198.594</b>
Río Negro	23.549	1.260	2.322	8.511	11.456	18.620	790	1.548	7.001	9.281	4.929	470	774	1.510	2.175
Salta	41.276	1.058	1.912	11.816	26.490	33.814	768	1.423	9.502	22.121	7.462	290	489	2.314	4.369
San Juan	23.426	116	971	6.954	15.385	17.231		326	4.252	12.653	6.195	116	645	2.702	2.732
San Luis	16.217	46	1.112	6.566	8.493	12.950		488	5.273	7.189	3.267	46	624	1.293	1.304
Santa Cruz	12.463	84	1.330	5.380	5.669	10.560		1.064	4.588	4.908	1.903	84	266	792	761
Santa Fe	107.708	2.272	15.267	37.774	52.395	70.980	691	8.515	24.963	36.811	36.728	1.581	6.752	12.811	15.584
Santiago del Estero	36.009	236	4.697	13.346	17.730	31.249		3.768	11.685	15.796	4.760	236	929	1.661	1.934
Tierra del Fuego	6.546	297	1.130	2.559	2.560	4.690	20	608	2.025	2.037	1.856	277	522	534	523
Tucumán	42.138	176	1.883	10.766	29.313	32.387	96	1.131	7.171	23.989	9.751	80	752	3.595	5.324

Fuente: Elaboración sobre la base del Relevamiento Anual, DINIECE, Ministerio de Cultura y Educación de la Nación.

**TABLA XVIII B**

**VARIACIÓN PORCENTUAL DE LA MATRÍCULA 1997-2010 SEGÚN SECTOR DE GESTIÓN, SALA Y JURISDICCIÓN. TOTAL REPÚBLICA ARGENTINA**

	GESTIÓN ESTATAL				GESTIÓN PRIVADA				TOTAL			
	SALA DE 3	SALA DE 4	SALA DE 5	TOTAL	SALA DE 3	SALA DE 4	SALA DE 5	TOTAL	SALA DE 3	SALA DE 4	SALA DE 5	TOTAL
<b>TOTAL PAÍS</b>	<b>50,8</b>	<b>79,2</b>	<b>-3,3</b>	<b>22,4</b>	<b>83,9</b>	<b>57,2</b>	<b>21,9</b>	<b>44,4</b>	<b>63,3</b>	<b>71,3</b>	<b>2,6</b>	<b>28,7</b>
Bs. As.	26,4	26,2	5,2	16,9	70,4	46,5	19,5	39,4	41,2	33,4	10,4	24,9
› Conurbano	33,4	34,7	7,1	21,3	76,9	50,2	19,1	40,9	51,4	41,4	12,2	29,7
› Resto	20,5	18	3,2	12,4	59	38,8	20,6	36,2	30,4	23,4	7,7	18,6
Catamarca	(a)	(a)	-10,4	42,2	(a)	93,8	78,5	100,4	(a)	(a)	-0,7	52,4
Chaco	(a)	(a)	-0,1	35,2	(a)	(a)	22,9	76,1	(a)	(a)	1,4	38,4
Chubut	(a)	(a)	-1,8	41,7	85,6	21,1	51,6	48,5	(a)	94,6	2,2	42,8
CABA	12,4	-6,8	-5,2	-2,3	99,2	58,9	35,8	58	54,3	21,3	13,4	24,9
Córdoba	(a)	(a)	-9,3	68,6	(a)	(a)	18,9	57,7	(a)	(a)	-3,4	65,6
Corrientes	44,2	73,9	-10,7	4,3	93,8	65,5	42,4	56,4	58	71,8	-6,2	10,7
Entre Ríos	(a)	(a)	-12,3	25,8	(a)	53,1	13,5	36,8	(a)	(a)	-6,6	29
Formosa	(a)	(a)	-0,9	37,4	(a)	17,8	3,5	20,6	(a)	(a)	-0,3	34,1
Jujuy	(a)	(a)	-13,4	25,2	(a)	89,8	21,9	61,6	(a)	(a)	-10,2	30,5
La Pampa	s/d	s/d	-12,1	20,5	(a)	(a)	17,4	66,3	(a)	(a)	-9,9	26,2
La Rioja	(a)	52,7	-9,3	17,3	65,1	45	22,3	39,1	92,8	51,6	-6,5	20,1
Mendoza	(a)	(a)	-13,9	33,3	(a)	(a)	42	90	(a)	(a)	-7,4	42,6
Misiones	8,9	(a)	-0,4	27,7	(a)	(a)	7,4	44,3	(a)	(a)	0,9	31
Neuquén	(a)	89,7	-14,1	12,5	36,6	68,6	42,2	49,9	85	86,1	-9,7	16,9





**TABLA XVIII B**

**VARIACIÓN PORCENTUAL DE LA MATRÍCULA 1997-2010 SEGÚN SECTOR DE GESTIÓN, SALA Y JURISDICCIÓN. TOTAL REPÚBLICA ARGENTINA**

	GESTIÓN ESTATAL				GESTIÓN PRIVADA				TOTAL			
	SALA DE 3	SALA DE 4	SALA DE 5	TOTAL	SALA DE 3	SALA DE 4	SALA DE 5	TOTAL	SALA DE 3	SALA DE 4	SALA DE 5	TOTAL
<b>TOTAL PAÍS</b>	<b>50,8</b>	<b>79,2</b>	<b>-3,3</b>	<b>22,4</b>	<b>83,9</b>	<b>57,2</b>	<b>21,9</b>	<b>44,4</b>	<b>63,3</b>	<b>71,3</b>	<b>2,6</b>	<b>28,7</b>
Río Negro	(a)	(a)	-17,3	19,1	(a)	60	25,4	47,1	(a)	93,9	-11,6	23,8
Salta	(a)	(a)	-1,2	32,3	(a)	65,5	39,1	50,3	(a)	(a)	3,7	35,2
San Juan	(a)	(a)	-5,4	23,7	(a)	(a)	40,3	92,7	(a)	(a)	0,4	36,4
San Luis	52	67,8	9,2	28,9	(a)	73,8	35,8	68,3	(a)	69	12,6	35,2
Santa Cruz	(a)	43,7	21	45,1	(a)	89,9	46,3	75,6	(a)	49,1	23,9	48,9
Santa Fe	(a)	27,2	-16,3	4,9	66,4	21,7	8,4	21,3	(a)	25,3	-10,2	9,9
Santiago del Estero	(a)	55,8	27,3	50,1	(a)	60	52,4	70,2	(a)	56,3	29,6	52,4
Tierra del Fuego	(a)	21,2	-3	22,3	(a)	96,3	72,6	92,8	(a)	31,7	6,6	34,7
Tucumán	(a)	(a)	1,9	21,8	(a)	(a)	14,1	50,3	(a)	(a)	3,9	27,3

(a) Valores superiores al 100%

Fuente: Elaboración sobre la base del Relevamiento Anual, DINIECE, Ministerio de Cultura y Educación de la Nación.

TABLA XIX A

SALAS SEGÚN SECTOR DE GESTIÓN Y JURISDICCIÓN, 2010. TOTAL REPÚBLICA ARGENTINA

JURISDICCIÓN	TOTAL				GESTIÓN ESTATAL				GESTIÓN PRIVADA			
	TOTAL	SALA DE 3	SALA DE 4	SALA DE 5	TOTAL	SALA DE 3	SALA DE 4	SALA DE 5	TOTAL	SALA DE 3	SALA DE 4	SALA DE 5
<b>TOTAL PAÍS</b>	<b>63.948</b>	<b>9.717</b>	<b>18.588</b>	<b>27.065</b>	<b>44.767</b>	<b>5.270</b>	<b>12.441</b>	<b>19.762</b>	<b>19.181</b>	<b>4.447</b>	<b>6.147</b>	<b>7.303</b>
Bs. As.	24.411	5.512	6.524	8.195	14.934	3.087	3.822	4.917	9.477	2.425	2.702	3.278
› Conurbano	14.052	3.140	3.968	5.078	7.571	1.560	2.138	2.787	6.481	1.580	1.830	2.291
› Resto	10.359	2.372	2.556	3.117	7.363	1.527	1.684	2.130	2.996	845	872	987
CABA	4.344	1.231	1.431	1.607	1.857	437	616	743	2.487	794	815	864
Catamarca	735	58	217	313	601	38	161	255	134	20	56	58
Chaco	1.767	106	414	864	1.585	76	363	787	182	30	51	77
Chubut	1.088	165	355	445	904	109	303	390	184	56	52	55
Córdoba	4.864	442	1.818	2.181	3.686	287	1.353	1.626	1.178	155	465	555
Corrientes	1.590	117	367	926	1.307	71	273	801	283	46	94	125
Entre Ríos	2.205	195	640	1.021	1.642	106	428	766	563	89	212	255
Formosa	990	27	171	452	850	5	127	389	140	22	44	63
Jujuy	1.089	85	317	577	915	43	251	516	174	42	66	61
La Pampa	409	13	90	234	347	1	67	213	62	12	23	21
La Rioja	694	85	251	286	591	59	214	248	103	26	37	38
Mendoza	2.467	78	928	1.323	1.953	13	705	1.098	514	65	223	225
Misiones	1.936	56	522	1.317	1.593	14	396	1.146	343	42	126	171
Neuquén	941	75	300	479	805	53	258	425	136	22	42	54





**TABLA XIX A**

**SALAS SEGÚN SECTOR DE GESTIÓN Y JURISDICCIÓN, 2010. TOTAL REPÚBLICA ARGENTINA**

JURISDICCIÓN	TOTAL				GESTIÓN ESTATAL				GESTIÓN PRIVADA			
	TOTAL	SALA DE 3	SALA DE 4	SALA DE 5	TOTAL	SALA DE 3	SALA DE 4	SALA DE 5	TOTAL	SALA DE 3	SALA DE 4	SALA DE 5
<b>TOTAL PAÍS</b>	<b>63.948</b>	<b>9.717</b>	<b>18.588</b>	<b>27.065</b>	<b>44.767</b>	<b>5.270</b>	<b>12.441</b>	<b>19.762</b>	<b>19.181</b>	<b>4.447</b>	<b>6.147</b>	<b>7.303</b>
Río Negro	1.117	117	356	503	889	74	287	406	228	43	69	97
Salta	1.650	87	429	947	1.360	64	340	787	290	23	89	160
San Juan	1.179	73	369	704	904	34	250	588	275	39	119	116
San Luis	759	57	284	372	604	20	227	314	155	37	57	58
Santa Cruz	571	64	239	258	489	50	206	223	82	14	33	35
Santa Fe	5.227	741	1.555	2.190	3.747	408	1.033	1.582	1.480	333	522	608
Santiago del Estero	1.805	213	530	686	1.582	163	452	598	223	50	78	88
Tierra del Fuego	313	58	124	125	239	33	100	100	74	25	24	25
Tucumán	1.797	62	357	1.060	1.383	25	209	844	414	37	148	216

Fuente: Elaboración sobre la base del Relevamiento Anual, DINIECE, Ministerio de Cultura y Educación de la Nación.

**TABLA XIX B**

**VARIACIÓN PORCENTUAL DE LAS SECCIONES INDEPENDIENTES 1997-2010  
SEGÚN SECTOR DE GESTIÓN, SALA Y JURISDICCIÓN. TOTAL REPÚBLICA ARGENTINA**

JURISDICCIÓN	TOTAL				GESTIÓN ESTATAL				GESTIÓN PRIVADA			
	TOTAL	SALA DE 3	SALA DE 4	SALA DE 5	TOTAL	SALA DE 3	SALA DE 4	SALA DE 5	TOTAL	SALA DE 3	SALA DE 4	SALA DE 5
<b>TOTAL PAÍS</b>	<b>61,5</b>	<b>84,2</b>	<b>(a)</b>	<b>7,9</b>	<b>63,2</b>	<b>79,3</b>	<b>(a)</b>	<b>4,4</b>	<b>57,7</b>	<b>90,3</b>	<b>67,5</b>	<b>18,6</b>
Bs. As.	63	62	52,7	12,3	62,5	45,8	43,6	11,4	63,9	88,7	67,7	13,6
› Conurbano	61,4	72,3	64,9	13,3	57,4	52,8	57,9	14,5	66,2	97,3	74	12
› Resto	65,3	50	37	10,6	68	39,2	28,8	7,7	59,1	74,6	56	17,5
CABA	19,3	43,6	13,8	5,2	2,4	12,1	-5,4	-3,8	36	70	34,5	14,3
Catamarca	85,6	(a)	(a)	-3,1	82,7	(a)	(a)	-12,7	100	(a)	(a)	87,1
Chaco	72,1	(a)	(a)	-3,5	69,7	(a)	(a)	-4,8	95,7	(a)	(a)	13,2
Chubut	73,5	(a)	(a)	7	78,7	(a)	(a)	3,7	52,1	51,4	18,2	37,5
Córdoba	84	(a)	(a)	-9,4	83,4	(a)	(a)	-18,2	86,1	(a)	(a)	32,8
Corrientes	50	53,9	(a)	13,3	48,5	44,9	(a)	10,6	57,2	70,4	56,7	34,4
Entre Ríos	69,2	(a)	(a)	-1,2	73,8	(a)	(a)	-7,4	57,3	(a)	72,4	23,8
Formosa	74	(a)	(a)	-7,9	83,2	s/d	(a)	-11	33,3	83,3	12,8	16,7
Jujuy	65,5	(a)	(a)	3,4	67,6	(a)	(a)	1,8	55,4	55,6	94,1	19,6
La Pampa	28,6	44,4	(a)	-20,4	26,2	s/d	s/d	-22,5	44,2	33,3	53,3	10,5
La Rioja	56,3	84,8	76,8	11,7	60,6	(a)	84,5	10,2	35,5	36,8	42,3	22,6
Mendoza	66,6	(a)	(a)	-2,8	61,3	(a)	(a)	-7,6	90,4	(a)	(a)	30,1
Misiones	88,9	(a)	(a)	47,5	98,6	27,3	(a)	54,7	53,8	(a)	(a)	12,5
Neuquén	41,9	(a)	(a)	-1,8	36,9	(a)	(a)	-6	81,3	46,7	75	50





**TABLA XIX B**

**VARIACIÓN PORCENTUAL DE LAS SECCIONES INDEPENDIENTES 1997-2010  
SEGÚN SECTOR DE GESTIÓN, SALA Y JURISDICCIÓN. TOTAL REPÚBLICA ARGENTINA**

JURISDICCIÓN	TOTAL				GESTIÓN ESTATAL				GESTIÓN PRIVADA			
	TOTAL	SALA DE 3	SALA DE 4	SALA DE 5	TOTAL	SALA DE 3	SALA DE 4	SALA DE 5	TOTAL	SALA DE 3	SALA DE 4	SALA DE 5
<b>TOTAL PAÍS</b>	<b>61,5</b>	<b>84,2</b>	<b>(a)</b>	<b>7,9</b>	<b>63,2</b>	<b>79,3</b>	<b>(a)</b>	<b>4,4</b>	<b>57,7</b>	<b>90,3</b>	<b>67,5</b>	<b>18,6</b>
Río Negro	56,9	(a)	(a)	-2,9	57,9	(a)	(a)	-6,7	53	(a)	50	16,9
Salta	97,6	(a)	(a)	28,8	(a)	(a)	(a)	27,6	70,6	(a)	(a)	35,6
San Juan	62,2	(a)	(a)	8	53,5	(a)	(a)	3,2	99,3	(a)	(a)	41,5
San Luis	68,7	(a)	(a)	32,9	64,6	42,9	(a)	29,8	86,7	(a)	83,9	52,6
Santa Cruz	51,5	(a)	44,8	25,2	49,1	(a)	42,1	22,5	67,3	(a)	65	45,8
Santa Fe	48,3	(a)	46,8	3,9	60,1	(a)	62,7	1,5	25	57,1	23,1	10,9
Santiago del Estero	(a)	(a)	67,2	32,7	(a)	(a)	67,4	28,9	82,8	(a)	66	66
Tierra del Fuego	30,4	(a)	25,3	1,6	27,1	(a)	23,5	-3,8	42,3	66,7	33,3	31,6
Tucumán	77,7	87,9	(a)	18,6	81,5	78,6	(a)	17,7	66,3	94,7	(a)	22

(a) Valores superiores al 100%

Fuente: Elaboración sobre la base del Relevamiento Anual, DINIECE, Ministerio de Cultura y Educación de la Nación.

- ADMINISTRACION NACIONAL DE SEGURIDAD SOCIAL (ANSES) (2012). *La Asignación Universal por Hijo para Protección Social en perspectiva. La política pública como restauradora de derechos*. Buenos Aires: Observatorio de la Seguridad Social.
- ALONSO, M. Y BIFARELLO, M. (2003). “Políticas Públicas para la Infancia en Argentina: la deuda pendiente”. En *6to. Congreso Nacional de Ciencia Política de la Sociedad Argentina de Análisis Político*. Rosario: Universidad Nacional de Rosario.
- LVAREZ CHUART, J. (2011). “Primera infancia: un concepto de la modernidad”. *El observador*, (7).
- BRAVO, H. (1985). “El Congreso Pedagógico del 1882”. En Bravo, H. (comp.) *A cien años de la Ley 1420*. Buenos Aires: CEAL.
- BELOFF, M. (1998). “Modelo de la protección integral de los derechos del niño y de la situación irregular: un modelo para armar y otro para desarmar”. En *Primera reunión del Foro de Legisladores Provinciales por los derechos de la Niñez y la Adolescencia*, Salta.
- BENIGUI, Y. Y BISSOT A. (ed.) (2003). “Desafíos en la atención pediátrica en el siglo XXI. La estrategia AIEPI”. En *XIII Congreso Latinoamericano de Pediatría. Organización Panamericana de la Salud*, Panamá.
- BIFARELLO, M. (1997). “La exclusión de los menores”. En Firpo, A. (comp.) *Nuestra Pobreza*. Rosario: Editorial Ross.
- BRITOS, S., ODON NELL, S, UGALDE, V., CLACHEO, R. (2003). *Programas alimentarios en Argentina*. Buenos Aires: CESNI (Centro de Estudio sobre Nutrición infantil).
- CARBALLEDA, A. (1995). “Política social, subjetividad y poder: la acción social de la Fundación Eva Perón”. *Margen: Revista de trabajo social y ciencias sociales*, (7-8).
- CARLI, S. (2005). “Notas para pensar la infancia en la Argentina. Figuras de la historia reciente” [en línea]. Consultado en <<http://www.me.gov.ar/monitor/nro10/dossier3.htm>>.
- CARLI, S. (2005). “Infancia y peronismo. Los únicos privilegiados son los niños”. *Todo es historia*, (457).
- COMITADO ARGENTINO DE SEGUIMIENTO Y APLICACIÓN DE LA CONVENCION INTERNACIONAL SOBRE LOS DERECHOS DEL NIÑO (CASACIDN) (2008). “¿Qué es un Sistema de Protección Integral de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes?” [en línea]. Consultado en <<http://www.casacidn.org.ar/leer.php/240>>.
- CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y FORMACIÓN DE LA REPUBLICA ARGENTINA (CIFRA-CTA) (2011). “Informe de Coyuntura N° 7. El nuevo patrón de crecimiento. Argentina 2002-2010” [en línea]. Consultado en <<http://www.centrocifra.org.ar/docs/CIFRA%20-%20Informe%20de%20coyuntura%2007%20-%20Mayo%202011.pdf>>.
- CERIANI CERNADAS, P. Y FAVA, RICARDO (COORD.) (2010). *Estudio sobre los derechos de niños y niñas migrantes a 5 años de la nueva ley de migraciones*. Provincia de Buenos Aires: Universidad Nacional De Lanús Centro de Derechos Humanos y UNICEF.

CEPAL (2005). “Cambios en la estructura poblacional: Una pirámide que exige nuevas miradas. Transición Demográfica N° 1” [en línea]. Consultado en <[http://www.eclac.cl/celade/noticias/noticias/2/23462/PyDTD\\_1.pdf](http://www.eclac.cl/celade/noticias/noticias/2/23462/PyDTD_1.pdf)>.

CEPAL-UNICEF (2009). “Maltrato infantil: una dolorosa realidad puertas adentro”. *Desafíos. Boletín de la Infancia y la Adolescencia sobre el avance de los objetivos del Milenio*.

COHEN IMACH DE PAROLO, S. (2009). “Infancia y niñez en los escenarios de la posmodernidad”. En *IV Congreso Argentino de Salud Mental*, Buenos Aires.

CONSEJO FEDERAL DE LA NIÑEZ, ADOLESCENCIA Y FAMILIA (2011). *A Cinco Años de la Creación del Consejo Federal de Niñez, Adolescencia y Familia*. Argentina: Presidencia de la Nación.

DE LA IGLESIA, M. ET AL. (2007). “Devenir de un cambio: Del patronato de Menores a la Protección Integral de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes”. *Anuario de Investigaciones*, XV. Facultad de Psicología (UBA), Secretaría de investigaciones.

DE LA MATA, C. (2008). “Malnutrición, desnutrición y sobrealimentación”. *Revista Médica de Rosario*.

EROLE, C. (2002). *Políticas Públicas de infancia. Una mirada desde los derechos*. Buenos Aires: Editorial Espacio.

ESCARD, F. (1984). *Los derechos del niño*. Argentina: Eudeba.

ESPING-ANDERSEN, G. Y PALIER, B. (2010). *Los tres grandes retos del Estado de bienestar*. Barcelona: Ed. Ariel.

GARCÍA MÉNDEZ, E. (1998). “Infancia, ley y democracia: una cuestión de justicia”. En García Méndez, E. y Belfo, M. (comps.) *Infancia, Ley y Democracia en América Latina*. Bogotá: Temis-Depalma.

GARCÍA MÉNDEZ, E. (1997). *Legislaciones infanto juveniles en América Latina: modelos y tendencias*. Lima: UNICEF.

GARCÍA MÉNDEZ, E. (1991). “Prehistoria e historia del control socio-penal de la infancia: política jurídica y derechos humanos en América Latina”. En García Méndez, E. (comp.) *Ser niño en América Latina: de las necesidades a los derechos*. UNICEF.

GOBIERNO DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES (2008). *Censo Niños, niñas y adolescentes en las calles de la Ciudad de Buenos Aires*. Buenos Aires: Ministerio de Desarrollo Social.

JELSON, E. (2000). *Pan y afectos. La transformación de las familias*. Brasil: Fondo de Cultura Económica.

KONTERLLINK, I. (2001). Clase N° 12 del curso virtual “Ley de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes”. En *Programa De Formación De Formadores Pertenecientes A Organizaciones Sociales*. Buenos Aires: CASACIDN con el apoyo de UNICEF.

KONTERLLINK, I. (2006). *Atención y educación de la primera infancia (AEPI) en la Argentina y posibles líneas de trabajo, Primer borrador para la discusión*. Montevideo: UNESCO.

KONTERLLINK, I. (2008). *La sociedad civil y la implementación de la Ley de Protección Integral de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, Documento Base para la elaboración consensuada de pautas para la acción no gubernamental*. ESRC-LSE.

MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES (2008). *Censo Niños, Niñas y Adolescentes en las calles de la Ciudad de Buenos Aires. Informe Técnico*.

MINISTERIOS DE DESARROLLO SOCIAL, SALUD, TRABAJO Y PROTECCIÓN SOCIAL, EDUCACIÓN, JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS (2011). “Política Pública, Innovación e Integralidad”. Documento elaborado para el *Encuentro Regional de Políticas Integrales: Crecer Juntos para la Primera Infancia*, Buenos Aires.

MINISTERIO DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS DE LA REPÚBLICA ARGENTINA. SECRETARÍA DE DERECHOS HUMANOS UNICEF (2006). *Privados de Libertad. Situación de niños, niñas y adolescentes en Argentina*. Argentina.

MINISTERIO DE SALUD PÚBLICA (1954). *Boletín Informativo de la Dirección General de Menores*, Año II, (17).

MINISTERIO DE SALUD DE LA NACIÓN Y UNICEF (2008). *Estudio de las muertes de menores de 5 años en la Argentina (EMMA)*. Argentina

MINISTERIO DE TRABAJO DE LA REPÚBLICA ARGENTINA (s/f). *Trabajo infantil en la Argentina: avances en su medición*. Ministerio de Trabajo–OIT.

OBSERVATORIO DE LA MATERNIDAD (2008). *Anuario de la Maternidad. Situación laboral de las madres en la Argentina: los desafíos pendientes*.

ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD (OMS) (2004). *Estrategia mundial sobre régimen alimentario, actividad física y salud*.

OSZLAK, O. Y O'DONNELL, G. (1981). “Estado y políticas estatales en América Latina: Hacia una estrategia de investigación” *Centro de Estudios de Estados y sociedad (CEDES)*, documento G.E, CLACSO (4).

PARRILLA, N. (2012, 12 de enero). “Los derechos de los niños se reconocieron hace décadas” [en línea]. Consultado en <[http://www.clarin.com/sociedad/derechos-ninos-reconocieron-pocas-decadas\\_o\\_626337524.html](http://www.clarin.com/sociedad/derechos-ninos-reconocieron-pocas-decadas_o_626337524.html)>.

REPETTO, F. (2001). “Notas sobre los aspectos político-institucionales que impiden la construcción de la autoridad social en el caso argentino”. Trabajo presentado en el *V Congreso Nacional de Ciencia Política*, Sociedad Argentina de Análisis Político.

SECRETARÍA DE DERECHOS HUMANOS Y UNICEF (2006). *Privados de la libertad. Situación de niños, niñas y adolescentes en Argentina*. Buenos Aires.

SECRETARÍA NACIONAL DE NIÑEZ, ADOLESCENCIA Y FAMILIA (SENAF) (2008). *Tercer informe Periódico de la CDN*.

STUCHLIK, S. (2005). *La nueva ley de infancia. Aportes para su interpretación e implementación*. CASACIDN.

TUÑÍN, I. (2012). *Educación Inicial y desarrollo en la primera infancia. Niños y niñas entre 45 días y 5 años en la Argentina urbana*. Observatorio de la Deuda Social Argentina–UCA. Barómetro de la Deuda Social de la Infancia. Serie del Bicentenario 2010-2016. Boletín N° 1.

UNICEF (2004). *Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes*. Buenos Aires: UNICEF.

WEINBERG, G. (1981). *Ley 1420*. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina (CEAL).

ZAFFARONI, E. ET AL. (2002). *Derecho Penal* (2ª edición). Buenos Aires: Ed. Ediar.

<http://www.politicassociales.gov.ar/institucional.php>

<http://www.desarrollosocial.gob.ar/familiasynutricion/147>

<http://www.pagina12.com.ar/diario/suplementos/las12/13-5736-2010-05-21.html>

<http://www.mds.gov.ar>

<http://www.plannacer.msal.gov.ar/index.php/pages/salvaguarda-indigena-del-plan-nacer>

<http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/subnotas/190585-58404-2012-03-28.html>

<http://www.lanacion.com.ar/1461395-el-codigo-civil-trae-una-nueva-idea-de-familia>

<http://www.encuentro.gov.ar/nota-109-Programa-Nacional-Primeros-Anos.html>

[http://oei.org.ar/web/index.php?option=com\\_content&view=article&id=25:pakapaka&catid=7](http://oei.org.ar/web/index.php?option=com_content&view=article&id=25:pakapaka&catid=7)

<http://www.msal.gov.ar/prensa/index.php/noticias/noticias-de-la-semana/537-salud-fortalece-bancos-de-leche-humana-en-hospitales-publicos>

<http://www.bnm.me.gov.ar/novedades/?p=134>

<http://www.casacidn.org.ar/leer.php/50>

<http://es.scribd.com/doc/93161188/Debate-Ley-Documento-Base>

[http://www.rosario.gov.ar/sitio/desarrollo\\_social/crecer/metodologia.jsp](http://www.rosario.gov.ar/sitio/desarrollo_social/crecer/metodologia.jsp)

<http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:h3Flbrlp3lJ:www.lamanana.com.ar/23-09-11/notagob5.html+&cd=3&hl=es&ct=clnk&gl=ar>

<http://www2.desarrollosocial.gov.ar/pakapakaparatodos/430>

[http://www.anses.gob.ar/AAFF\\_HIJO2/](http://www.anses.gob.ar/AAFF_HIJO2/)

[http://www.unicef.org/argentina/spanish/children\\_11132.htm](http://www.unicef.org/argentina/spanish/children_11132.htm)

<http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/4/33064/CapituloI-2008-808-ODMSaludRev-1indd.pdf>

[http://www.eclac.cl/MDG/noticias/paginas/3/39983/ODM4\\_HOJA\\_MORTALIDAD\\_INFANTIL.pdf](http://www.eclac.cl/MDG/noticias/paginas/3/39983/ODM4_HOJA_MORTALIDAD_INFANTIL.pdf)

<http://www.cinu.org.mx/gig/Documentos/JavierDominguezReduccionMorbilidadyMortalidadMaterna.pdf>

CONGRESO DE LA NACIÓN ARGENTINA (1919). Ley de Patronato de Menores. Ley N° 10.903.

NACIONES UNIDAS (1948). Declaración de Ginebra.

NACIONES UNIDAS (1959). Declaración de los Derechos del Niño.

PODER EJECUTIVO NACIONAL (1969). Cajas de Subsidios. Ley N° 18.017.

CONGRESO DE LA NACIÓN ARGENTINA (1974). Ley de Contrato de Trabajo. Ley N° 20.744.

PODER EJECUTIVO NACIONAL (1980). Régimen Penal de la Minoridad. Ley N° 22.278.

NACIONES UNIDAS (1989). Convención sobre los Derechos del Niño.

CONGRESO DE LA NACIÓN ARGENTINA (1990). Convención sobre los Derechos del Niño, Niña y Adolescentes. Ley N° 23.849.

CONGRESO DE LA NACIÓN ARGENTINA (1992). Convenciones Colectivas de Trabajo. Ley N° 24.185.

PODER EJECUTIVO NACIONAL (1993). Reglamentación de la Ley 24.185. Decreto N° 447/93.

CONGRESO DE LA NACIÓN ARGENTINA (1993). Ley Federal de Educación. Ley N° 24.195.

CONGRESO DE LA NACIÓN ARGENTINA (1994). Constitución Nacional de la República Argentina.

HONORABLE LEGISLATURA DE LA PROVINCIA DE MENDOZA (1995). Ley del Niño y el Adolescente. Ley Provincial N° 6.354.

CONGRESO DE LA NACIÓN ARGENTINA (1996). Ley N° 24.716

CONGRESO DE LA NACIÓN ARGENTINA (1999). Ley Marco de Regulación del Empleo Público Nacional. Ley N° 25.164.

CONGRESO DE LA NACIÓN ARGENTINA (2005). Ley de Protección Integral de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes. Ley N° 26.061.

CONGRESO DE LA NACIÓN ARGENTINA (2006). Ley de Educación Nacional. Ley N° 26.206.

PODER EJECUTIVO NACIONAL (2006). Convención Colectiva de Trabajo para la Administración Pública Nacional. Decreto N° 214/06.

CONGRESO DE LA NACIÓN ARGENTINA (2007). Centros de Desarrollo Infantil. Ley N° 26.233.

PODER EJECUTIVO NACIONAL (2009). Asignación Universal por Hijo. Decreto N° 1602/09.

ADMINISTRACIÓN NACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL (2009). Asignaciones Familiares. Resolución N° 393/09.

ADMINISTRACIÓN NACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL (2010). Asignaciones Familiares. Resolución N° 132/10.

**Fundación Arcor** trabaja para contribuir a que todos los chicos y chicas de la Argentina tengan igualdad de oportunidades. Por eso, promueve iniciativas que instalen a la niñez como prioridad política. Este informe refleja la situación actual de la primera infancia en nuestro país y describe el camino recorrido desde la sanción de la Convención sobre los Derechos del Niño, en 1989, hasta la actualidad.



Bv. Chacabuco 1160, 10<sup>º</sup> Piso • X5000ll Y • Córdoba, Argentina.  
Tel.: (+54 351) 420 8303 - 420 8254 • Fax: (+54 351) 420 8336.  
E-mail: [funarcor@arcor.com](mailto:funarcor@arcor.com) • Web: [www.fundacionarcor.org](http://www.fundacionarcor.org)