

En *Miradas diversas sobre los derechos de las infancias. Análisis y reflexiones a 15 años de la ley 26.061.* (Argentina): Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia.

# Infancia(s) y género(s): desafíos a 15 años de la 26061.

Llobet Valeria.

Cita:

Llobet Valeria (2020). *Infancia(s) y género(s): desafíos a 15 años de la 26061.* En *Miradas diversas sobre los derechos de las infancias. Análisis y reflexiones a 15 años de la ley 26.061.* (Argentina): Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia.

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/valeria.llobet/187>

ARK: <https://n2t.net/ark:/13683/pKgk/H90>



Esta obra está bajo una licencia de Creative Commons.  
Para ver una copia de esta licencia, visite  
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.es>.

*Acta Académica* es un proyecto académico sin fines de lucro enmarcado en la iniciativa de acceso abierto. *Acta Académica* fue creado para facilitar a investigadores de todo el mundo el compartir su producción académica. Para crear un perfil gratuitamente o acceder a otros trabajos visite: <https://www.aacademica.org>.

# 15 años

## Protección de derechos

Ley 26061

### Miradas diversas sobre los derechos de las infancias

Análisis y reflexiones a 15 años de la 26061

## **Autoridades Nacionales**

---

### **Presidente de la Nación**

Alberto Fernández

### **Vicepresidenta de la Nación**

Cristina Fernández de Kirchner

### **Ministro de Desarrollo Social de la Nación**

Daniel Arroyo

### **Secretario de Niñez, Adolescencia y Familia (SENAF)**

Gabriel Lerner

### **Coordinación editorial**

Jefatura de Gabinete (SENAF)

### **Edición**

Paola Sofía Aguilar

### **Diseño gráfico e ilustraciones**

María Balestrini

Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia

Miradas diversas sobre los derechos de las infancias. Análisis y reflexiones a 15 años de la ley 26.061 / Compilado por Jefatura de Gabinete SENAF / Ilustrado por María Balestrini. - 1a edición especial - Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia, 2020.

Libro digital, PDF

Archivo Digital: descarga y online

Edición para Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia

ISBN 978-987-47494-4-4

1. Infancia. 2. Adolescencia.

CDD 305.23086



# Índice

---

<b>Prólogo</b> <b>Daniel Arroyo</b>	<b>6</b>
<b>Introducción</b> <b>Gabriel Lerner</b>  Una ley, múltiples incidencias y muchas reflexiones	<b>7</b>
<b>Consejo Federal de Niñez, Adolescencia y Familia</b> <b>Acta N°37</b>  15 años de vigencia de la Ley 26061 de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes	<b>11</b>

# 01

## LA CONVENCIÓN SOBRE LOS DERECHOS DEL NIÑO Y LA LEY 26061 16

**I. Olga Isaza (UNICEF)** 17  
Refrendar el acuerdo social, un imperativo

**II. Luis Pedernera** 21  
La Ley 26061 en Argentina, un paso importante en la lucha por la afirmación de los derechos

# 02

## EL SISTEMA DE PROTECCIÓN DE DERECHOS 25

**I. Erika Roffler** 26  
Arquitectura institucional, avances y desafíos para la protección de derechos de niños, niñas y adolescentes

**II. Marisa Graham** 30  
De la Convención sobre los Derechos del Niño hasta la sanción de la Ley 26061

**III. Norberto Liwski** 35  
Una ley para un nuevo contrato social de la niñez y adolescencia

**IV. Paola Vessvessian** 38  
Sistemas de protección de derechos: pasado, presente y futuro

**V. Claudio Franchello** 42  
La adolescencia institucional de la Ley 26061 y el Consejo Federal de Niñez, Adolescencia y Familia

**VII. Eleonora Murga** 47  
El sistema de protección integral de Derechos de niños, niñas y adolescentes a 15 años de la Ley 26061

**VIII. María Inés Peralta** 53  
Lo político, la política y la construcción-deconstrucción del sistema de protección integral

# 03

## LA PROMOCIÓN DE DERECHOS Y LA PREVENCIÓN EN GRUPOS VULNERABLES 57

**I. Mariano Luongo** 58  
La nueva reconstrucción de la Argentina. Hacia un país en donde la promoción de los derechos de los niños, niñas y adolescentes sea posible y efectiva

**II. Gabriela Bauer** 63  
Salud y primeros años: los desafíos pendientes

**III. Marisa Herrera** 70  
15 años no es nada ¿No es nada?  
Un balance necesario desde la óptica civil

**IV. Gustavo Galli** 75  
Niñxs y adolescentes como sujetxs de derecho en las escuelas. Los tiempos de lo que se pudo y de lo que aún queda por hacer

**V. Valeria Llobet** 79  
Infancia(s) y género(s): desafíos a 15 años de la 26061

**VI. Cielo Salviolo** 83  
Las pantallas infantiles como ejercicio de construcción de ciudadanía

**VII. Hugo Muleiro** 87  
La Ley 26061 y la comunicación: logros que están pendientes

# 04

## PROTECCIÓN Y RESTITUCIÓN DE DERECHOS 91

**I. Alejandra Shanahan** 92  
La protección y restitución de derechos a 15 años de la sanción de la Ley de Protección Integral de Derechos de niñas, niños y adolescentes

**II. Gloria Bonatto** 97  
15, 30, 40

**III. Gisela Clivaggio** 101  
La información al servicio de la promoción y protección de derechos

**IV. Nora Schulman** 106  
Promoción y protección de los derechos

**V. Mariana Incarnato** 110  
La cuestión de los niños, niñas y adolescentes sin cuidados parentales y la Ley 26061. Avances, tensiones y desafíos

**VI. Damián Muñoz** 113  
La Ley 26061 y su impacto en el sistema penal juvenil

**VII. Carla Villalta** 116  
Claves interpretativas y tensiones en la construcción de los sistemas de protección de derechos de niños, niñas y adolescentes

**VIII. María Elena Naddeo** 120  
Niñez y género, una mirada desde los derechos humanos

**IX. Claudia Bernazza** 124  
Con ternura venceremos: respuestas comunitarias en el territorio de las infancias

## 05

### **POLÍTICAS DESTINADAS A LA PRIMERA INFANCIA**

**I. Nicolás Falcone** 130  
Avances y desafíos de la primera infancia: Hacia un abordaje integral

**II. Federico Berardi** 133  
La 26061: un terreno fértil para una primera infancia de pie

**III. Carolina Brandariz y Natalia Peluso** 137  
Crecer con dignidad

**IV. Adrián Rozengrad** 140  
La Primera Infancia se hace gigante

**V. Marisa Paira** 145  
Los desafíos de construir un abordaje con perspectiva de derechos en la primera infancia

**VI. Mercedes Mayol** 148  
Derechos desde el principio: El derecho a la educación y al cuidado en la primera infancia

## 06

### **VOZ, ESCUCHA Y PARTICIPACIÓN DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES**

**I. Mariana Melgarejo** 153  
El derecho a la participación ciudadana: desde políticas “por y para” hacia políticas “con y desde” niños, niñas y adolescentes

**II. Moira Revsin – Gabriel Tavip** 157  
¿Cómo escuchamos lxs juezas/ces a niñxs y adolescentes?

**III. Josefina Chavez** 162  
Pibas y pibas rodando ¡No somos peligrosos, estamos en peligro!

**IV. Nora Pulido** 165  
Voz, escucha y participación de niñas, niños y adolescentes



# Prólogo

A quince años de su sanción, queda claro que la Ley de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes 26061 representó un hito en la historia de la ampliación de los derechos de las infancias y las adolescencias. La comprensión de niñas, niños y adolescentes como sujetos plenos de derechos y el objeto de garantizar el “ejercicio y disfrute pleno, efectivo y permanente” de todos aquellos derechos reconocidos en el ordenamiento jurídico nacional y en los tratados internacionales fueron un verdadero cambio de paradigma, que abrió el nuevo camino que transitamos desde su sanción.

En aquel 2005 integraba el gobierno nacional de Néstor Kirchner como secretario de Políticas Sociales y Desarrollo Humano en el Ministerio que conducía Alicia Kirchner. Luego fui ministro de Desarrollo Social de la provincia de Buenos Aires entre 2007 y 2009. Conozco los avances y las dificultades que hubo en la implementación de distintos aspectos de la ley. Estos quince años nos brindan perspectiva histórica y nos permiten observar los distintos logros que se fueron llevando adelante tanto en el plano legislativo como en materia de políticas públicas. La 26061 derogó la vieja ley de Patronato de Menores; generó un conjunto de reformas legislativas amplias; y estableció una nueva institucionalidad, con instrumentos fundamentales, como el Consejo Federal y la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia y la Defensoría de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes.

Esta ley fue una conquista que surgió de abajo hacia arriba, fue el fruto del trabajo y el esfuerzo de múltiples y diversos actores de la sociedad civil, del mundo académico y del campo educativo, de trabajadoras y trabajadores de los distintos niveles

y poderes del Estado. Esa diversidad de voluntades es la que permitió que la ley se sancionara y que luego se implementara, sorteando los obstáculos que se iban planteando en el camino.

En reconocimiento a esa diversidad de miradas y de esfuerzos, la Secretaría de Niñez, Adolescencia y Familia convocó a una multiplicidad de puntos de vista, que en cada uno de los artículos brindan perspectivas muy enriquecedoras sobre las confluencias entre la Convención sobre los Derechos de Niño y la ley de Protección Integral; el sistema de protección de derechos; la promoción de derechos; la protección y restitución de derechos; las políticas destinadas a la primera infancia; y la voz, escucha y participación de niños, niñas y adolescentes.

Sabemos que nuestro país tiene muchos desafíos y asignaturas pendientes en la protección y la promoción de derechos de niñas, niños y adolescentes. Hoy no sirven los programas aislados, porque enfrentamos problemas que involucran a grandes mayorías, que se resuelven con planes masivos y de gran escala, con políticas públicas en la que estén involucrados todos los sectores de la población, bajo el liderazgo del Estado nacional. Saldar la deuda social con las niñas, niños y adolescentes debe ser una gran política de Estado ética y estratégica en los años que vienen. La transformación de esta realidad es clave no sólo para cumplir con sus derechos, sino también para definir qué país queremos para los próximos 20 años.

**Daniel Arroyo**  
**Ministro de Desarrollo Social de la Nación**



# Introducción

---

## Una ley, múltiples incidencias y muchas reflexiones

Desde la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia (SENAF) hemos invitado a un conjunto de especialistas a compartir sus análisis, reflexiones y puntos de vista sobre la Ley N° 26061, desde distintos ángulos, intereses y perspectivas. En mi condición de titular de la SENAF me siento orgulloso de poder presentar este material, resultado de esas generosas contribuciones y de un importante trabajo de coordinación, diálogo con las y los autores, edición y diseño realizados desde la secretaría.

Por fuera del campo de la infancia -ese amplio mundo de educadoras, educadores, investigadoras, investigadores, magistradas, magistrados, militantes, especialistas, funcionarios y funcionarias, que vinculan su labor con los derechos de niños, niñas y adolescentes- podría resultar llamativo

que, en torno de una ley, sean convocados y convocadas a escribir un abanico tan amplio y diverso de autoras y autores. Son muchas las razones y los porqués de la amplitud y diversidad de invitados e invitadas y es por ello que me detendré en exponer algunas.

En los múltiples tópicos que regula la ley que hoy celebramos, está parte del germen de esas diversas miradas que quisimos que se reflejaran en esta publicación. Sin agotar la descripción, voy a centrarme en tres grandes contenidos de la norma: los históricos temas de la actuación estatal frente a la violación de derechos de chicos y chicas; el concepto de sistema integral de protección y la incidencia de la norma en diferentes campos en los que se juegan los derechos de las infancias (salud, educación, justicia, identidad, comunica-

## Introducción

ción, etc.); y la creación de una nueva institucionalidad gubernamental a nivel nacional.

En primer lugar, debe tenerse en cuenta que “la 26061” derogó finalmente la Ley 10903 de Patronato de Menores. Esa vieja norma, sancionada en 1919 y con varias reformas posteriores, ponía en cabeza de los jueces, juntamente con el Consejo Nacional del Menor, el citado “patronato”. Básicamente establecía que, ante situaciones de niños, niñas o adolescentes imputados de cometer algún delito, o que se encontraran en situaciones caracterizadas como de “abandono moral o material”, era el juez quien debía tomar cartas en el asunto y podía “disponer del menor”. Esa decisión, asociada a la fuerte interferencia judicial en lo que hoy denominamos las responsabilidades parentales, podía incluso determinar el alojamiento, hasta la mayoría de edad del “menor”, en algún establecimiento. Pese a que algunos autores señalaban que la Ley de Patronato estaba implícitamente derogada con la ratificación de la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN), esa interpretación no era generalizada. La ley de protección, dictada 15 años después de ratificarse la CDN, puso fin a ese debate. El “Patronato de Menores”, al menos en términos normativos, llegó a su fin con la 26061.

En torno a la ley derogada orbitaba el complejo tutelar -la justicia de menores, las autoridades nacional y provinciales de minoridad, los institutos, las carreras profesionales-. La Ley de Protección Integral determinó, en sus arts. 33 a 41, una modalidad de abordaje singularmente distinta del viejo régimen en lo que hoy denominamos situaciones de amenaza y/o vulneración de derechos. A modo de ejemplo podemos destacar algunos de los criterios y principios que la nueva ley impuso: habilitación de intervenciones estatales sólo para proteger o restituir derechos; ampliación de las facultades gubernamentales y funciones limitadas al control de legalidades por parte del poder judicial; acompañamientos a familias y comunidades como estrategias prioritarias por encima de soluciones institucionales; derecho pleno de participa-

ción de las familias y los chicos y chicas en la búsqueda de respuestas a las dificultades planteadas; derecho de niños, niñas y adolescentes a acompañar esa participación con patrocinio letrado propio; medidas de separación de chicos y chicas de sus familias o de privación de libertad sólo como recursos excepcionales; abordajes diferenciados de situaciones generadas en vulneraciones de derechos de otras relacionados con la comisión de delitos. Sólo en estos contenidos de la ley existen un sinnúmero de debates que tienen enorme actualidad: las relaciones entre los poderes judiciales y ejecutivos; los procesos de descentralización o desconcentración de equipos técnicos de niñez en los territorios; la participación efectiva de chicos y chicas en los procedimientos; la irrupción de la figura del “abogado del niño”; el trato que se brinda a los niños y niñas sin cuidados parentales y el desafío de su autonomización; el rol de las organizaciones de la comunidad en la protección de las infancias.

Hay otro conjunto de prescripciones de la Ley de Protección que desborda, que excede el abordaje de infancias y adolescencias vulneradas y se proyecta muy ampliamente al conjunto de pibes y pibas. En este sentido deben ser consideradas las regulaciones sobre el interés superior del niño (art. 3º); los criterios para el diseño de políticas públicas (art. 4º) como el fortalecimiento de los roles familiares, la interacción con organizaciones y redes comunitarias, la descentralización, entre otros; las obligaciones gubernamentales (art. 5º); la corresponsabilidad del Estado con familias y comunidades (arts. 6º y 7º); y, muy especialmente, la definición extremadamente amplia, sobre los actores gubernamentales y no gubernamentales que conforman el sistema de protección integral de derechos (art. 32º). Esas normas junto al menú de derechos que se reconocen en la Ley n° 26061 –arts. 8º a 26º- obligan a preguntarse sobre el impacto de la misma en el acceso a derechos tan diversos como la educación, el juego y el deporte, la identidad, la participación, la convivencia familiar o la salud integral.

## Introducción

Asociado con lo desarrollado, aparece un fenómeno de índole político y temporal insoslayable. Nos referimos a la enorme producción legislativa y la generación de planes y programas innovadores, en favor de los derechos de las infancias que se elaboraron y/o implementaron a poco de ponerse en vigencia “la 26061”. El Congreso Nacional aprobó un verdadero bloque normativo a favor de chicos y chicas sobre muy diversas materias, como la Ley de Educación Nacional (Ley 26206), Ley Financiamiento Educativo (Ley 26075), Ley de Educación Sexual Integral (Ley 26150), Ley de Centros de Desarrollo Infantil (Ley 26233), Ley de Prohibición del Trabajo Infantil y Protección del Trabajo Adolescente (Ley 26390), Ley de Creación y Funcionamiento de los Centros de Estudiantes (Ley 26877), el nuevo Código Civil y Comercial (Ley 26994), entre muchas otras. Al mismo tiempo, se pusieron en marcha la Asignación Universal por Hijo (AUH), el Canal Pakapaka, el Plan Conectar Igualdad, la extensión de los planes Nacer y Sumar, el Consejo Asesor de la Comunicación Audiovisual y la Infancia (CONACAI), entre otras políticas públicas implementadas poco después de la entrada en vigencia de la Ley de Protección Integral.

Sin embargo, es difícil escindir en los análisis cuál fue el impacto de la Ley 26061 en sí misma, sobre algunas dimensiones más generales, y cual la incidencia en el dictado de las normas y políticas puestas en vigencia con posterioridad. Lo cierto es que con la sanción de la ley sobre la que hoy reflexionamos se inicia un período de transformaciones en muy diversos planos en los que se juega el disfrute de los derechos de niños, niñas y adolescentes. Y hay allí una fuerte razón para escuchar a educadoras, educadores, juristas, especialistas en salud, a personas pertenecientes a organizaciones sociales o la academia.

Un tercer bloque de regulaciones que quiero destacar de la Ley es el que crea una nueva institucionalidad de rectoría, articulación federal y monitoreo a nivel del Estado nacional de las políticas

para las infancias y las adolescencias: el Consejo Federal y la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia y la Defensoría de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes. Hemos convocado a esta reflexión colectiva a compañeros y compañeras con actuales y pasadas incidencias en dichos organismos, en la comprensión de que esas agencias son uno de los frutos más relevantes del texto legal cuyo 15º aniversario motiva estas reflexiones.

Una última consideración que refuerza la idea de escuchar muchas y diferentes voces se relaciona con el hecho que en el campo de las infancias en nuestro país, al menos en las últimas décadas, ha tenido una fuerte incidencia el campo del derecho y su perspectiva jurídica. Este fenómeno tiene, en principio, su justificación. La ruptura con el Patronato, con la tutela, es o debiera ser -entre otros contrastes- la ruptura con las prácticas discrecionales del mundo adulto para con los chicos y chicas. Si los niños y niñas, y las personas adultas somos todos sujetos de derechos, deben existir normas que aseguren que quienes tenemos más poder, debemos respetar, proteger y garantizar los derechos de quienes, con menos poder, son sus titulares de esos derechos. Allí encuentra fundamento la afirmación jurídica. Sin embargo, hubo una valoración excesiva sobre el poder de las normas en su capacidad transformadora per se de los factores económicos, sociales, culturales y/o institucionales con incidencia en el disfrute efectivo (o no) de los derechos que esas leyes reconocían o reconocen a infancias y adolescencias. Vale decir también que, teniendo en cuenta que ciertos fenómenos se visualizan con mayor claridad a la distancia, el inicial entusiasmo con la irrupción de la Convención y cierta desazón, algunos años después, parecieran no haber considerado que esa trascendental norma se instalaba en un escenario regional con una fuerte hegemonía de concepciones económicas, políticas y sociales de exclusión, precariedades laborales, privatizaciones y profundización de las desigualdades. Es evidente que la integralidad en

## Introducción

el reconocimiento de todos los derechos de la CDN no iba a llevarse bien con el Consenso de Washington. Una reflexión similar cabe en relación con el reciente gobierno neoliberal de nuestra Patria: no hubo reformas legales regresivas –e incluso hubo algunas progresivas- en relación con derechos de chicos y chicas. Sin embargo, el posterior empobrecimiento, los recortes y el deterioro de las políticas básicas pudieron mucho más: con las mismas o mejores leyes hubo menos goce efectivo de derechos. Algunas reflexiones sobre estos procesos y sus tensiones nos traen los autores y autoras de esta publicación.

Solo me resta agradecer a todos los amigos y amigas, colegas, compañeras y compañeros que tuvieron la generosidad de dedicar parte de su valioso tiempo y energías a esta iniciativa de

la SENAF. Lo hacemos en la convicción de que lecturas como estas nos ayudan a mejorar los compromisos y eficacias políticas, laborales, académicas o militantes, imprescindibles para dar vuelta la taba, para revertir las injusticias y padecimientos de las pibas, los pibes y sus familias, y andar hacia una Argentina donde, efectivamente, los únicos privilegiados sean los niños, las niñas y los adolescentes.

**Gabriel Lerner**  
Secretario Nacional de Niñez,  
Adolescencia y Familia  
**Ministerio de Desarrollo Social**



# 15 años de vigencia de la Ley 26061 de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes

---

## Acta N°37

### El complejo escenario de la pandemia

Se cumplen 15 años de la entrada en vigencia de la Ley de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes N° 26061. El Consejo Federal que integramos fue creado por esa ley y entró en funciones en el año 2007, luego del dictado del Decreto N° 415/2006 que convocó a todas las jurisdicciones a identificar al órgano administrativo provincial de aplicación. En estos 15 años el Consejo mantuvo 36 reuniones plenarias y fue construyendo –conforme lo prescribe la legislación- acuerdos interjurisdiccionales para el diseño e implementación de políticas públicas destinadas a las infancias y adolescencias.

El aniversario nos encuentra –a toda la población y en especial a chicos y chicas- en una situación muy compleja. Si bien hemos abordado la pandemia con políticas vigorosas y articuladas, el COVID 19 ha producido dolor en miles de hogares y la

prevención es prioridad en todo el territorio. La pobreza en las familias y las infancias, que ya era un problema muy grave al iniciarse el año 2020, se ha agudizado con la pandemia y la crisis internacional. El largo período sin concurrencia a la escuela –medida adoptada con sólidos fundamentos sanitarios- ha trastocado la vida de millones de niños, niñas y adolescentes, afectando trayectorias educativas, pero también su vida social, al reducirse drásticamente el contacto con pares y educadores y educadoras. Las desigualdades de los hogares en materia de ingresos, conectividad, clima educativo o condiciones de la vivienda han incidido fuertemente en el acceso de las infancias a sus derechos, por lo que los padecimientos han sido y son desiguales.

Las áreas de niñez gubernamentales –nacionales, provinciales y municipales- desarrollamos un am-

plio abanico de acciones protegiendo derechos, trabajando mancomunadamente con entidades y organizaciones sociales y adecuando nuestras prácticas a los nuevos e inesperados desafíos. Los Centros de Desarrollo Infantil comunitarios han mantenido el acompañamiento a las familias y la cercanía con niños y niñas aunque siga pendiente la presencialidad; las líneas telefónicas de atención -102 y otras- han debido estar a la altura del desafío, dando respuestas a muchas más llamadas que las habituales; los organismos estatales en territorio debieron encontrar nuevas modalidades para que chicos y chicas, y sus familias, fueran destinatarios de medidas de protección cuando las circunstancias lo demandaron; se han desarrollado acciones específicas para garantizar derechos en hogares y residencias para infancias sin cuidados parentales y en centros para adolescentes infractores a la ley penal; debieron adoptarse nuevas formas de acompañar a familias contagiadas de COVID-19, en las que los hijos e hijas debieron estar transitoriamente separados de padres, madres o cuidadores; se promovieron diferentes acciones para generar bienestar y mejores condiciones para chicos y chicas en sus ámbitos familiares en cuarentena, promoviendo el buen trato, la distribución igualitaria de tareas, la escucha y el juego.

Las acciones que describimos de manera sucinta se enmarcan e interactúan con otros planes y programas que se orientan a prevenir los contagios –participando en los comités y mesas de coordinación en los territorios-, a mejorar la situación social de las familias –promoviendo el acceso a la AUH, la Tarjeta Alimentar, el IFE, entre otros-, a facilitar el acceso a la educación –contribuyendo a que los materiales lleguen a todos los hogares-, a ayudar a las familias a incorporar en los chicos y chicas los nuevos hábitos de cuidado o a capitalizar, con precauciones, el disfrute de las salidas de esparcimiento.

La pandemia y sus inevitables consecuencias futuras nos obligan a redoblar los esfuerzos para asegurar los derechos básicos de las infancias y adolescencias en todo nuestro territorio. Trabajar para jerarquizar y visibilizar a la niñez, la ado-

lescencia y las personas adultas mayores en las agendas políticas en todos los niveles de gobierno; sostener y profundizar el trabajo con las infancias más vulnerabilizadas –priorizando el acceso a una nutrición saludable-; poner el foco en las múltiples formas que adquieren las violencias y los abusos en contra de chicos y chicas; acompañar el retorno a los jardines y escuelas –cuando las condiciones lo vayan permitiendo- son dimensiones ineludibles de nuestras labores en la actualidad y en el futuro inmediato.

El conjunto de trabajos que ya desarrollamos y que desplegaremos en los años próximos deben incorporar con más fuerza y amplitud la escucha de las y los chicos, incorporando sus sentires, sus puntos de vista y sus propuestas como un insumo ineludible para la elaboración y ejecución de políticas, planes y programas que incidan en sus derechos e intereses. Los chicos y chicas, y muy especialmente las y los adolescentes, han sido protagonistas activos del esfuerzo colectivo de la prevención y el cuidado. Sus voces deben ser particularmente jerarquizadas en el camino de retorno a las escuelas, prioridad de primer orden y desafío fundamental que afrontaremos con el esfuerzo de las familias, las comunidades y los Estados.

## La trascendencia de la Ley 26061

La Convención sobre los Derechos del Niño (CDN) fue ratificada por nuestro país en 1990 y adquirió jerarquía constitucional 4 años después. A nivel nacional regía la Ley 10903 de Patronato de Menores y –pese a una creciente deslegitimación del modelo tutelar que esta norma encarnaba- su derogación demoró muchos años en producirse.

Algunas provincias derogaron sus propias leyes “de minoridad” antes de la aprobación de la Ley N°26061. Tanto en esos territorios como en los que no hubo cambio legal la CDN tuvo su impacto. Con idas y vueltas los postulados convencionales incidieron en algunas prácticas, a saber: mayor reconocimiento de niños y niñas como sujetos de derecho, ampliación de las facultades

de los ejecutivos –en relación a los juzgados- en materia de protección, avance del entendimiento de las medidas de institucionalización –tanto por motivos de protección como por imputaciones penales- como decisiones excepcionales y de último recurso, mayor aceptación del derecho de chicos y chicas a ser escuchados en ámbitos judiciales, cierta jerarquización del derecho a la convivencia familiar y progresivo debilitamiento de muchas prácticas discriminatorias respecto de los grupos familiares considerados “disfuncionales”.

Sin embargo, la no derogación explícita de la Ley de Patronato –y normas similares provinciales- puso límites a ese proceso transformador. Por otra parte, la vigencia en toda la región de concepciones económicas y sociales expresadas en lo que se conoció como Consenso de Washington, fue un condicionante negativo para el despliegue de la CDN en toda su dimensión. El énfasis transformador se centró en los derechos civiles y eludió los derechos económicos, sociales y culturales; privilegió los derechos individuales relativizando los derechos colectivos. Y no potenció las energías estatales, depositando las expectativas de cambio en las organizaciones no gubernamentales.

En 2005, con la derogación de la Ley N° 10903, la Ley N° 26061 irrumpe en un escenario político y cultural distinto. Si bien aún mantenían vitalidad muchas instituciones y concepciones tutelaristas, se habían fortalecido los actores institucionales y sociales que bregaban para que el cambio tuviera como destinatarios a todos los niños, niñas y adolescentes, eludiendo la mirada acotada que asociaba las reformas solo al escenario de la “minoridad”. Asimismo, además del reconocimiento formal de derechos, se consideró imprescindible que el cambio se enfocara en asegurar instituciones y organismos que pudieran elaborar e implementar políticas transformadoras. La creación de la Secretaría Nacional, el Consejo Federal y la Defensoría de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes –recientemente puesta en funcionamiento- se inscribieron en esa línea. Hay allí un primer legado fundamental de la ley: la vigencia de una institucionalidad políticamente jerarquizada y res-

petuosa del federalismo, que no tenía precedentes en nuestra patria.

El nuevo cuerpo legal incorporó, en su art. 32, una directriz de singular trascendencia: la necesidad de estructurar un amplio sistema de protección integral de derechos. Garantizar el efectivo disfrute de todos los derechos por todos los chicos y chicas requiere de una labor conjunta de los gobiernos nacional, provinciales y municipales, el involucramiento del conjunto de las áreas de los gobiernos –desarrollo, salud, educación, género, justicia, seguridad, etc.- y la interacción entre los organismos del Estado y todas las entidades y organizaciones de la comunidad –sindicatos, movimientos sociales, iglesias, organismos de derechos humanos, asociaciones comunitarias, etc.-. Asegurar el pleno bienestar infantil –concebido en clave de derechos- no es, en el diseño de la Ley N° 26061, la tarea de un área o un ministerio, sino el resultado de un esfuerzo conjunto de las familias, las entidades y organizaciones sociales y el conjunto de los organismos públicos.

Esta concepción integral e integrada de las políticas destinadas a las infancias y las adolescencias tuvo como correlato una enorme producción normativa del Congreso Nacional sobre muy diversas materias -Ley de Educación Nacional (Ley 26206), Ley de Financiamiento Educativo (Ley 26075), Ley de Educación Sexual Integral (Ley 26150), Ley de Centros de Desarrollo Infantil (Ley 26233), Ley de Prohibición del Trabajo Infantil y Protección del Trabajo Adolescente (Ley 26390), Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual (Ley 26522), Ley Nuevo Código Civil y Comercial (Ley 26994), Ley de Programa Nacional de Acompañamiento para el Egreso (Ley 27364), entre muchas otras-. Asimismo, muchas provincias derogaron sus viejas normas tutelares y, a diferencia de la oleada normativa post CDN, regularon, jerarquizándolos, a sus organismos provinciales de niñez y adolescencia.

Buena parte de las más importantes innovaciones en programas o planes destinados a chicos y chicas se fueron poniendo en marcha desde la vigencia de la ley. Son evidencia de lo que de-

timos la Asignación Universal por Hijo, el Canal Paka Paka, el Plan Conectar Igualdad, la extensión de los planes Nacer y Sumar, el Consejo Asesor de la Comunicación Audiovisual y la Infancia (CO-NACAI), así como múltiples acciones y programas de promoción y protección de derechos en provincias y municipios. La puesta en funcionamiento de la Secretaría Nacional y el Consejo Federal de Niñez, Adolescencia y Familia se inscriben en ese proceso. La Secretaría se fue constituyendo en una referencia muy significativa para la definición de políticas de niñez y adolescencia en todo el país. Y el Consejo Federal fue cumpliendo una muy importante labor en la construcción de marcos conceptuales y operativos comunes entre los gobiernos provinciales y el de la Nación. Si bien son innegables las importantes desigualdades y las saludables diversidades en los territorios, hoy compartimos criterios y acuerdos que contrastan con la fragmentación y dispersión dominantes antes de la puesta en vigencia de la Ley 26061.

Hay múltiples dimensiones donde observar los impactos de esta norma que hoy cumple 15 años. Sin pretender agotar su análisis y evaluación, destacaremos, por último, el proceso de territorialización de los organismos de protección. Si bien el proceso comenzó en algunas provincias con anterioridad a la vigencia de la 26061, el desarrollo y creación de oficinas u organismos gubernamentales de protección en los territorios ha sido de enorme significación en los últimos 15 años. Al influjo de los acuerdos del Consejo Federal y con acompañamientos diversos de la Secretaría Nacional, se crearon y pusieron en funcionamiento -por las autoridades municipales, o por descentralizaciones acordadas entre provincias y municipios o bien por la vía de desconcentración de equipos provinciales-, equipos técnicos que en localidades o barriadas tienen la función de atender situaciones de amenazas o vulneraciones de derechos de chicos y chicas. Esa amplia red -inexistente hace 20 años y en torno a la cual existen grandes desafíos- es un importantísimo capital que el cambio legal contribuyó a construir y profundizar.

Durante los 15 años de vigencia de la ley, niños, niñas y adolescentes han disfrutado de acceder a

derechos y han padecido también retrocesos. Las leyes no transforman por sí mismas las realidades injustas -ni preservan *per se* las conquistas alcanzadas- cuando los contextos políticos, sociales y culturales del país son adversos para el bienestar de la población en su conjunto. En ese sentido, el doloroso empobrecimiento infantil de los últimos años -agravado por la pandemia- no desdibuja los logros alcanzados por el cambio legal, pero también pone en evidencia las limitaciones del mismo.

## Todos los Derechos para todos los chicos y las chicas

Las normas son necesarias, pero nunca condiciones suficientes para asegurar la salud, la educación o la convivencia familiar de chicos y chicas. A nivel nacional -y con la excepción de la legislación que se aplica a adolescentes infractores- las leyes vigentes no limitan ni obstaculizan el acceso de las infancias y adolescencias a sus derechos. Es en las políticas públicas, en las articulaciones interjurisdiccionales e intersectoriales gubernamentales, en diálogo con las expresiones sociales organizadas, donde debemos construir o mejorar las herramientas para avanzar hacia una Argentina de infancias libres y felices.

Desde el Consejo Federal de Niñez, Adolescencia y Familia podemos y debemos realizar un aporte significativo para que los derechos que reconoce la Ley 26061 sean ejercidos y gozados por la niñez y la adolescencia en nuestro país.

Continuaremos trabajando conjuntamente en la convicción de que es posible jerarquizar el lugar de las infancias y las adolescencias en la agenda, potenciando sus voces, protagonismos e incidencia en las políticas; promoviendo la reducción de las desigualdades sociales y profundizando un enfoque de género y de respeto por la diversidad sexual, cultural, étnica, territorial.

Somos conscientes de las dificultades que hemos hallado en la construcción del sistema de protección. Conseguir avances en esa dirección requiere

del fortalecimiento y jerarquización de los organismos rectores de las políticas de niñez tanto a nivel nacional, como a niveles locales y provinciales. Y también lograr más y mejores coordinaciones con los sistemas educativos y de salud, con las fuerzas de seguridad y con los poderes judiciales, con las agencias de seguridad social, con múltiples actores institucionales. Ese rumbo también nos demanda una interacción eficaz con las amplias redes comunitarias que existen en la Argentina y cuya potencia se evidencia durante la crisis social y sanitaria.

Las comunidades lo demandan y las y los más pequeños lo necesitan. Podemos y debemos avanzar en la ampliación y calificación de los espacios de cuidado y educación para la primera infancia. Infraestructuras adecuadas y educadoras y educadores preparados son imprescindibles para impulsar el desarrollo integral de niñas y niños de 45 días a 4 años de edad, a la vez que contribuimos a complementar las capacidades de protección de las familias, en articulación con las áreas de educación, salud, seguridad social, identidad.

Asumimos el compromiso de profundizar el camino de la promoción, del reconocimiento de los niños, niñas y adolescentes como sujetos plenos de sus derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, sin discriminaciones de ninguna índole. Reconocemos los enormes desafíos que se presentan en el abordaje preventivo en grupos particularmente vulnerabilizados, en especial las adolescencias de los sectores populares.

Con la Ley N°26061, el moderno Código Civil y Co-

mercial de la Nación, la Ley PAE y las leyes provinciales de protección tenemos un marco jurídico adecuado para un abordaje con garantías y respeto por la dignidad de las infancias víctimas de violencias, abusos, discriminaciones o desatenciones. La joven institucionalidad que se desplegó en los territorios debe ser jerarquizada y fortalecida, en especial en el reconocimiento de las y los trabajadores y la ampliación de los programas y recursos para el desempeño de esas labores.

El escenario de planes, programas y dispositivos destinados a niños, niñas y adolescentes sin cuidados parentales y de jóvenes infractores a la ley penal ha cambiado significativamente desde la vigencia de la Ley N° 26061. Siguen existiendo importantes desafíos –mejores programas de acompañamiento a familias nucleares y extendidas, cumplimiento de plazos legales, mejora de los estándares de cuidado, consolidación del enfoque socioeducativo en materia penal, entre otros- que continuaremos atendiendo en el futuro inmediato.

Los 15 años de la Ley de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes N° 26061 son un motivo de celebración, la norma ayudó a resolver muchos problemas que afectan a los chicos y chicas de nuestra patria. Es también un momento de reflexión, para identificar y reconocer los profundos desafíos que enfrentamos. Es, finalmente, una oportunidad para ratificar nuestro compromiso: trabajar incansablemente para lograr que todos los niños, niñas y adolescentes que viven en la Republica Argentina accedan a todos los derechos que les reconoció la Ley N° 26061.



# 01

---

**La Convención  
sobre los  
Derechos del  
Niño y la Ley  
26061**

# I. Refrendar el acuerdo social, un imperativo

---

Olga Isaza

## Introducción

En este año tan particular, y a pocos meses del reciente trigésimo aniversario de la Convención sobre los Derechos del Niño (en adelante, CDN), celebramos con entusiasmo los 15 años de la Ley Nacional 26061, de Protección Integral de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes. Cualquier intento de reflexión en torno a dicha ley y a las transformaciones que junto con ella se introducen en el terreno de la protección de la niñez, nos lleva necesariamente a referirnos a las implicancias que tuvo en términos jurídicos, sociales y políticos, tanto a nivel global como en el ámbito local.

La aprobación de la CDN en el marco internacional significó un punto de inflexión en la forma de concebir a la infancia, estableciendo parámetros para su protección que actualmente gozan de amplia legitimidad a nivel mundial. En su articulado reúne un cuerpo de definiciones fundamentales sobre el significado de ser niño/a, los cuidados que requiere y los derechos que le corresponden, asignando responsabilidades al Estado, a la sociedad civil y a las familias. De este modo, la CDN establece un nuevo modelo de protección en el que niñas, niños y adolescentes concebidos como sujetos,

gozarán de todos los derechos humanos, de manera integral y simultánea. Asimismo, por su condición de personas en desarrollo, serán titulares derechos y protecciones adicionales, razón por la cual nos referimos a una protección especial.

Si bien con la reforma constitucional de 1994 la CDN adquirió jerarquía constitucional (artículo 75 inciso 22 CN), debieron pasar varios años para que la Argentina sancionara en el 2005 la Ley 26061 y terminara de poner fin a la ley 10903 de Patronato de Menores, de 1919.

La ley de Protección Integral de Derechos de niñas, niños y adolescentes es también un punto de inflexión, ha receptado los principios de la CDN, estipulando el interés superior del niño como guía de toda política hacia la infancia, creando el sistema de protección y promoción integral de derechos de niñas, niños y adolescentes y consagrando, entre otros, el derecho de todo niño, niña y adolescente a ser oído y que su opinión sea tenida en cuenta en los asuntos y procedimientos que le conciernen, todos estos elementos centrales de un modo nuevo de entender la infancia y su protección.

## La Convención sobre los Derechos del Niño y la Ley 26061

Ambos hitos, tanto la CDN como la Ley 26061, fueron el resultado de un largo y complejo proceso social caracterizado por debates, tensiones y consensos que contaron con la activa participación de múltiples actores como organizaciones de la sociedad civil, organismos internacionales, activistas de los derechos humanos, entre otros. Reconocer el carácter dinámico y conflictivo del proceso, la existencia de intereses diversos y disputas en torno a éstos, da cuenta del carácter social de construcción de la ley, lo cual a su vez, refuerza su legitimidad como un gran acuerdo para proteger y ofrecer oportunidades igualitarias a las niñas y niños de la Argentina para desarrollar el máximo de su potencial. Refrendar y mantener este acuerdo social es un imperativo en contextos de permanente cambio como los que vivimos actualmente.

Este acuerdo social debe proteger y profundizar los avances que se han alcanzado hasta el momento producto de la puesta en vigencia de la Ley. Sin pretensión de exhaustividad, se mencionarán a continuación algunas transformaciones que consideramos fundamentales y una reflexión final en torno al concepto de integralidad, que creemos constituye uno de los principales desafíos en pos de la garantía de derechos de niñas, niños y adolescentes.

### Avances a partir de la sanción de la Ley

La sanción de la Ley 26061 y sus decretos reglamentarios (415/06 y 416/06) adecuaron el marco legal a las prescripciones de la CDN y aceleraron en algunos casos e impulsaron en otros un proceso similar a nivel subnacional. En efecto, actualmente, y tal como lo reconoció el Comité de los Derechos del Niño en sus últimas recomendaciones (2018), la mayoría de las provincias cuenta con marco regulatorio acorde a los estándares internacionales. En este sentido, se destaca el impacto que tuvo la ley nacional para impulsar las reformas a nivel local.

A partir de la sanción de la Ley 26061, varios marcos normativos surgieron, se modificaron, o ajustaron,

por ejemplo la reforma del Código Civil y Comercial de la Nación en el cual se prohíbe de manera expresa el castigo corporal en cualquiera de sus formas, los malos tratos y cualquier hecho que lesione o menoscabe física o psíquicamente a los niños o adolescentes, la ley contra la trata, la prohibición del trabajo infantil, la ley de migraciones, entre otras, constituyendo hitos para el cumplimiento de los derechos consagrados en la CDN.

De manera transversal a los distintos tipos de problemáticas, la Ley configuró una nueva institucionalidad para la protección de la infancia. Las responsabilidades para el cumplimiento de los derechos de niñas, niños y adolescentes fueron asignadas al poder ejecutivo, creando la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia, el Consejo Federal de Niñez, Adolescencia y Familia y la Defensoría de los Derechos del Niño, Niña y Adolescente, de reciente nombramiento. A nivel subnacional, el diseño institucional para la conformación del sistema de protección adoptó diversas modalidades, pero asumiendo las provincias –y en algunos casos los municipios– la responsabilidad de intervenir en asuntos de vulneración de derechos a través de organismos administrativos especializados.

Si bien en los últimos años se produjeron notables avances en lo que respecta a la creación de áreas especializadas de niñez en los distintos territorios, se observa, en general, un déficit en los recursos con los que estos organismos disponen (en cuanto a infraestructura y equipamiento, condiciones laborales y falta de capacitación de los equipos técnicos). Asimismo, todavía se registra un grado de desconcentración de las funciones y descentralización de las responsabilidades de actuación sumamente variable entre las provincias. De hecho, es posible observar que mientras en algunas provincias las responsabilidades son ejercidas exclusivamente por el ejecutivo provincial, con mayor o menor articulación con los municipios para la práctica cotidiana, en otras se ha logrado descentralizar los poderes, asumiendo los municipios la autoridad para la toma de medidas de protección, independientemente de que la provincia ejerza algún tipo de supervisión sobre dichas prácticas. En general, la falta de competencias, capacidades y recursos constituye una barrera para el acceso a

servicios de promoción, prevención y protección de derechos, dificultando, entre otras cosas, la asistencia inmediata y el desarrollo de sistemas locales para la garantía y protección de niñas, niños y adolescentes.

Regresando a los avances, la Ley, en concordancia con la CDN, otorgó un papel preponderante a la familia considerándola el ámbito más adecuado para el cuidado y desarrollo de niños y niñas. Esta prioridad otorgada al derecho a la convivencia familiar y comunitaria - contemplada también en la totalidad de las leyes provinciales- tiene un efecto directo en las decisiones de los organismos de protección, limitando, en principio, las medidas de protección excepcionales al recurrir a ellas como último recurso. El llamado a no judicializar la pobreza constituyó uno de los argumentos fundacionales de la Ley, y representó un elemento fundamental para limitar la discrecionalidad en la institucionalización de niñas, niños y adolescentes cuyas familias se encontraban en situación de pobreza. Esto ha sido central para promover un proceso de desinstitucionalización de los niños, niñas y adolescentes que se encontraban privados de cuidados parentales en el país. En efecto, en los últimos años, la cantidad de niñas, niños y adolescentes privados de cuidado parental se fue reduciendo de 14.000 niñas, niños y adolescentes en 2011 a 9.200 en 2014 y 9.096 en 2017. Sin embargo, el cuidado residencial (86%) continúa siendo la opción principal de cuidado alternativo por sobre el familiar (14%)<sup>1</sup>. Sobre esta situación hizo eco el Comité en sus últimas recomendaciones e instó al Estado argentino a que *"Intensifique los esfuerzos encaminados a promover el sistema de familias de acogida y a mejorar y desarrollar las competencias de los padres y las familias de guarda y de los cuidadores profesionales especializados"*<sup>2</sup>.

Finalmente, como criterio primordial para la intervención en procesos de restitución de derechos,

1. Situación de Niñas, Niños y Adolescentes sin cuidados parentales en la República Argentina. Relevamiento nacional - actualización 2017. Primera edición, noviembre de 2018. MDS-UNICEF.

2. Observaciones finales sobre los informes periódicos quinto y sexto combinados en Argentina.

destacamos, entre otros, el derecho del niño a ser oído y a que su opinión sea considerada para la toma de decisiones ante situaciones que los/as afecten. Este aspecto junto con el derecho a la participación de niñas, niños y adolescentes, constituyen temas fundamentales en permanente desarrollo. Más allá de hacer de la escucha de niñas, niños y adolescentes un paso formal en procesos tanto judiciales como administrativos, la defensa del sentido sustantivo de esta práctica viene en aumento. El modo de escuchar a niñas, niños y adolescentes, el llamado de atención sobre la necesaria capacitación para poder hacerlo y, especialmente, la pregunta acerca de cómo ponderar las voces según su autonomía progresiva, son cuestiones que forman parte de la agenda actual de la protección de la infancia y constituye un elemento nodal del empoderamiento de niños y niñas como sujetos de derechos.

## **La integralidad y la corresponsabilidad como desafíos**

Uno de los aspectos centrales de la Ley 26061 que mayores desafíos presenta en la actualidad y sobre lo cual existe también un amplio consenso, es el de la integralidad basada en los principios de interdependencia e indivisibilidad de los derechos humanos. La integralidad se refiere a la obligación de garantizar la totalidad de los derechos a todas y cada una de las niñas, niños y adolescentes, sin dejar ninguno atrás y a la responsabilidad de los distintos actores que integran el sistema de protección de actuar de manera corresponsable y complementaria de acuerdo con sus funciones específicas; concurrente, es decir para el mismo niño o niña y; oportuna, es decir respondiendo a las particularidades del sujeto a lo largo del curso de su vida. En efecto, la interdisciplina y la intersectorialidad, desde una concepción sistémica de la garantía de derechos, constituyen un eje fundamental de la Ley 26061 y de las normativas provinciales basadas en esta y en los principios de la CDN.

En el contexto actual de emergencia sanitaria, donde los niveles de pobreza representan el 40,9% de

## La Convención sobre los Derechos del Niño y la Ley 26061

la población y la indigencia el 10,5% y ascienden al 56,3% y 15,6% respectivamente para los niños y niñas de 0 a 14 años<sup>3</sup>, el llamado a contemplar las múltiples privaciones en la vida de esas niñas, niños y adolescentes se hace imprescindible. Para ello, creemos necesario reforzar el concepto de integralidad en el diseño e implementación de las políticas públicas y apelar al interés superior del niño para priorizar las políticas de infancia y aquellas que, aun sin pertenecer exclusivamente a niñez, tienen incidencia sobre las poblaciones más desfavorecidas.

Por otra parte, advertimos que más allá del amplio acuerdo en relación con la nueva institucionalidad y en particular con el concepto de integralidad, actualmente la articulación horizontal entre instituciones y poderes del estado y vertical entre jurisdicciones es compleja y en muchos casos aún está pendiente la definición de estrategias e incentivos innovadores que propicien la articulación para hacer efectivo el interés superior de niños y niñas, se hace urgente.

Para concluir, es pertinente plantear que será necesario redoblar esfuerzos especialmente en la actual situación del país, para lograr mejores niveles de respuestas frente a las distintas vulne-

raciones que aun padecen los niños, niñas y adolescentes. En este sentido, la CDN marcó hace 30 años el horizonte al que debemos aspirar para el ejercicio pleno de los derechos de la infancia y la Ley Nacional 26061 se convirtió en una hoja de ruta fundamental para dar cumplimiento a estas obligaciones. Queda aún mucho por recorrer para garantizar los derechos de todas las niñas y niños. Que este nuevo aniversario de la Ley Nacional 26061 sirva para refrendar el acuerdo y el compromiso social de acelerar el cumplimiento de esta meta.

---

### REFERENCIAS

- Convención sobre los derechos del niño
- Ley Nacional 26.061 de Protección integral de los derechos de las niñas, niños y adolescentes.
- Observaciones finales sobre los informes periódicos quinto y sexto combinados de la Argentina. Aprobadas por el Comité en su 78º período de sesiones (14 de mayo a 1 de junio 2018).
- Carla Villalta y LLobet, Valeria (2014). Los heterogéneos significados de la "protección". Un análisis de los nuevos circuitos y dispositivos de protección de los derechos de niños, niñas y adolescentes. Revista de Derecho de Familia.
- MDS-UNICEF (2018). Situación de Niñas, Niños y Adolescentes sin cuidados parentales en la República Argentina.
- INDEC (2020). Condiciones de vida Vol. 4, nº13. Incidencia de la pobreza y la indigencia en 31 aglomerados urbanos. Primer semestre 2020.

---

3. Datos correspondientes al primer semestre de 2020 publicados por INDEC. [https://www.indec.gob.ar/uploads/informesdeprensa/eph\\_pobreza\\_01\\_200703093514.pdf](https://www.indec.gob.ar/uploads/informesdeprensa/eph_pobreza_01_200703093514.pdf)

## Olga Isabel Isaza De Francisco

Magister en Políticas Públicas de la Universidad de Los Andes y Licenciada en Psicología de la Universidad Javeriana en Colombia, se desempeña actualmente como Representante Adjunta de UNICEF Argentina. Posee amplia experiencia en la formulación, ejecución y seguimiento de políticas públicas para el desarrollo social trabajando desde el sector público, privado y de la cooperación internacional. En los últimos años ha ejercido diversas funciones en UNICEF, contribuyendo a la formulación e implementación de marcos normativos, políticos e institucionales, así como a la ampliación y cualificación de los servicios sociales para la infancia.

# II. La Ley 26061 en Argentina, un paso importante en la lucha por la afirmación de los derechos

Luis Pedernera

Hoy se celebran quince años de la Ley 26061, una ley importante para la Argentina y en especial para sus niños, niñas y adolescentes. Una ley que desterró al patronato, que significó el paso necesario de adecuación legislativa a los postulados de la Convención sobre Derechos del Niño. Los niños y niñas de Argentina cuentan con una novel Defensoría de los Derechos la Niñez que da sus primeros pasos, pero los desafíos son muchos e importantes aún.

El último diálogo entre el Estado argentino y el Comité de Derechos del Niño de Naciones Unidas, en función de los compromisos que surgen de la Convención sobre los Derechos del Niño, tuvo lugar los días 14 y 15 de mayo de 2018. El diálogo y el documento de Conclusiones y Observaciones que surge posteriormente deben tomarse como una hoja de ruta sobre los aspectos pen-

dientes en el país para avanzar en la aplicación del Tratado. Definitivamente el contexto actual que atraviesa el mundo, en relación con la crisis provocada por el COVID-19 y sus efectos en las infancias, debe ser tomado en cuenta.

El diálogo o examen del Estado parte se realiza como en el marco del sistema de monitoreo que intenta, en palabras de la Convención sobre los Derechos del Niño "(...) examinar los progresos realizados en el cumplimiento de las obligaciones contraídas por los Estados Partes en la presente Convención<sup>1</sup>". Ocurre cada cinco años y permite valorar el estado de implementación de la Convención, es un proceso que se inicia con un reporte enviado por el país y a partir del cual se

1. Art 43.1 Convención sobre los Derechos del Niño.

desencadenan varias instancias como, por ejemplo, el envío de informes alternativos de organizaciones sociales y organismos especializados como UNICEF o las instituciones nacionales de derechos humanos; y una pre sesión, que ocurre seis meses antes de la presencia del Estado, de carácter reservado y en donde se recibe y escucha a organizaciones que aportan información sobre el país relacionada al estado de los derechos del niño y también a grupos de niños.

El documento de Conclusiones y Observaciones de junio de 2018 valora los pasos dados por el país en materia legislativa<sup>2</sup>, en especial me interesa destacar la aprobación de la ley 26061. También evalúa seis principales temas de preocupación que requieren un rápido abordaje del Estado<sup>3</sup> siendo los siguientes: el derecho a la supervivencia y el desarrollo; la tortura y la violencia institucional; la explotación y el abuso sexual; los niños privados de un entorno familiar; el nivel de vida; y la justicia penal juvenil.

Durante el diálogo, que se dio en momentos que el Estado argentino negociaba un importante préstamo con organismos financieros internacionales, el Comité solicitó que los niños no fueran la variable de los ajustes que el país se obligaba a realizar como consecuencia de la coyuntura económica por la que atravesaba.

Al Comité le preocuparon, y así lo dejó escrito en sus conclusiones, los casos de violencia institucional, en especial, la perpetrada por las agencias de seguridad federales y provinciales. Recibimos numerosos testimonios e información que daban

2. El Comité observa con satisfacción los progresos realizados por el Estado parte en diversos ámbitos, y encomia la ratificación en 2015 del Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a un procedimiento de comunicaciones, así como la adhesión, a nivel provincial, a la Ley 26061 de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes y a la Ley 27234 "Educar en Igualdad". También acoge con beneplácito los esfuerzos realizados para luchar contra la trata de personas, como el establecimiento de dependencias de investigación en varias provincias.

3. Este es el método establecido por el Comité para indicar las cuestiones que necesitan un rápido abordaje. Lo destaca, porque hasta el momento no realiza seguimiento de recomendaciones como si lo hacen otros Comités.

cuenta de casos de violencia contra personas menores de edad (detenciones arbitrarias, malos tratos y tortura, y hasta casos de gatillo fácil)<sup>4</sup>. Asimismo, el Comité expresó que «sigue profundamente preocupado por el hecho de que la mayoría de sus recomendaciones anteriores relativas a la administración de la justicia juvenil aún no se hayan aplicado<sup>5</sup>».

Me gustaría dedicar un momento a recordar que para el Comité el tema de la salud sexual de adolescentes también fue objeto de recomendaciones. La importancia de una educación integral e integrada en todo el ciclo educativo, pero también el acceso a servicios de interrupción del embarazo que tengan en cuenta la opinión de las adolescentes y la despenalización del aborto fueron también abordadas<sup>6</sup>.

4. En este sentido, el Comité recomendó al país que:

Adopte medidas para erradicar el uso desproporcionado de la fuerza contra los niños y adolescentes por parte de las fuerzas de seguridad y adopte medidas urgentes para poner fin a las intervenciones policiales en el entorno escolar;

Investigue minuciosamente e imparcialmente todas las denuncias de tortura, violencia, acoso y abuso, incluso por parte de la policía, y vele por que los autores sean enjuiciados y, en caso de ser condenados, castigados en función de la gravedad de sus actos;

Establezca un sistema de gestión de la información para hacer un seguimiento del número de casos de tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes de niños en todos los entornos, así como del número de enjuiciamientos de los autores y las penas impuestas;

Establezca un procedimiento de denuncia para todos los niños internados en centros de atención y detención y proporcione los recursos adecuados.

5. Especialmente que:

El sistema de justicia sigue estando administrado por la Ley 22278, a pesar de su incompatibilidad con la Convención;

Persiste la práctica discrecional de detener a niños, niñas y adolescentes para su 'protección', y no necesariamente por haber cometido un delito;

El hacinamiento, la nutrición deficiente, las instalaciones inadecuadas de cama y saneamiento, junto con la falta de oportunidades de educación y capacitación, han dado lugar a condiciones de vida espantosas en muchos centros de detención de menores;

Apruebe una ley general de justicia de menores que se ajuste a la Convención y a las normas internacionales de justicia de menores, en particular, en relación con la garantía de que la detención se utilice como último recurso y durante el período más breve posible, y de que no incluya disposiciones que aumenten las penas o reduzcan la edad de responsabilidad penal.

6. Garantice que la educación sobre salud sexual y reproductiva forme parte del plan de estudios escolar obligatorio, y que en su formulación participen adolescentes de ambos sexos, y se preste particular atención a la prevención de los embarazos precoces y de las infecciones de transmisión sexual; Garantice el acceso de las adolescentes a servicios de aborto sin riesgo y de atención posterior al aborto, asegurándose de que la opinión de la interesada siempre sea escuchada y tenida debidamente en cuenta en el proceso de decisión;

## La Convención sobre los Derechos del Niño y la Ley 26061

Un aniversario es una oportunidad para balances, hay desafíos que no pueden postergarse, por ejemplo: La necesidad de contar con ley de responsabilidad penal juvenil adecuada a los estándares internacionales, la despenalización del aborto, la construcción de respuestas para que los niños puedan crecer en un entorno familiar y no en instituciones, así garantizar el derecho de niños y niñas a la salud, la educación, la seguridad social, la vivienda y el derecho a ser escuchados.

Hoy, estos temas necesitan de un esfuerzo aún mayor en momentos en que la crisis por Covid 19 nos golpea a todos, pero es particularmente virulento con los menores de 18 años, porque ha profundizado algunos problemas anteriormente mencionados y requerirá de un esfuerzo mayor de parte de los Estados para atender sus efectos, en particular cuando afectan a niños y niñas.

Si bien las evidencias indican que la enfermedad COVID-19 no afecta tan gravemente a los niños como a otros grupos etarios, las decisiones que se tomaron, en particular las cuarentenas y el cierre de escuelas, han afectado sus vidas sensiblemente.

La economía mundial, según las previsiones del Banco Mundial, se retraerá un 5,2 % este año (sería la peor recesión desde la Segunda Guerra Mundial). La disminución prevista en los ingresos per cápita, de un 3,6 %, empujará a millones de personas a la pobreza extrema este año<sup>7</sup> y los niños se cuentan como el grupo más afectado por esta crisis. Según el documento<sup>8</sup> presentado por el Secretario General de Naciones Unidas de abril de este año, la pandemia colocará en condición de pobreza extrema a un número de niños cercano a los 66 millones que se sumaran a los ya 386 millones que se encuentran en esa situación.

7. BANCO MUNDIAL, Comunicado de prensa junio 8, 2020 La COVID-19 hunde a la economía mundial en la peor recesión desde la Segunda Guerra Mundial.

8. NACIONES UNIDAS, Policy Brief: The Impact of COVID-19 on children 15 ABRIL 2020

Según Unicef<sup>9</sup>, 6 mil niños más de menos de 6 años morirán diariamente por causas prevenibles y evitables a consecuencia de la pandemia.

En una declaración conjunta varios representantes de organizaciones de Naciones Unidas y del campo de trabajo en derechos del niño, señalaron que “una tercera parte de la población mundial se encuentra confinada con motivo de la COVID-19, y el cierre de las escuelas ha afectado a más de 1.500 millones de niños. Con las restricciones al movimiento, la pérdida de ingresos, el aislamiento, el hacinamiento y los elevados niveles de estrés y ansiedad, también están aumentando las probabilidades de que los niños presencien o padezcan situaciones de abusos físicos, psicológicos y sexuales en el hogar, especialmente los niños que ya viven en contextos familiares disfuncionales o violentos. Y las comunidades en línea, si bien se han convertido en instrumentos esenciales para ofrecer apoyo a muchos niños y permitir que continúen aprendiendo y jugando, también hacen que los niños estén más expuestos a la amenaza del ciber acoso y la explotación sexual y al peligro de adoptar conductas en línea arriesgadas”<sup>10</sup> 188 estados cerraron las escuelas como respuesta a la pandemia, por lo que 1600 millones de niños dejaron de estudiar (representa casi el 92% de niños escolarizados en el mundo)<sup>11</sup>. La educación online, lejos de compensar la falta de clases de manera presencial, profundizó las desigualdades y favoreció la deserción escolar. Por su parte, la exposición por muchas horas a las pantallas de las computadoras también está dejando marcas en los niños pequeños, así como expone a mayores riesgos de ser víctimas de delitos en línea a los adolescentes.

En el contexto de las respuestas que se han dado para atender la crisis hay que marcar una

9. <https://www.unicef.org/es/comunicados-prensa/mientras-covid19-destruye-sistemas-salud-fragiles-cada-dia-podrian-morir-6000-menores-5-anos>

10. <https://violenceagainstchildren.un.org/es/news/violencia-contralos-niños-una-crisis-oculta-vinculada-la-pandemia-por-covid-19>

11. <https://www.infobae.com/educacion/2020/04/14/188-paises-cerraron-sus-escuelas-y-solo-la-mitad-promueve-educacion-a-distancia-que-pasa-en-la-region/>

impronta etnocéntrica, sanitarista, de seguridad y adultocéntrica. Lo que ha provocado la pérdida de la perspectiva de los diferentes abordajes que requiere un enfoque holístico basado en los derechos del niño. Las respuestas a la pandemia se llevaron adelante desde un patrón de infancia construida sobre la base de niños conviviendo en un ambiente familiar, con casa, patio, necesidades básicas satisfechas y conectividad, lo que ha provocado una homogenización de la política haciéndole perder la posibilidad de construirse desde la diversidad de infancias y adolescencias (la infancia en situación de calle, la migrante, la de niños y niñas con discapacidad, la de pueblos originarios, la niñez campesina o la afrodescendientes) han quedado invisibilizadas en las respuestas a la pandemia.

Los niños han sido los grandes olvidados en el proceso de toma de decisiones. Los dedos de las manos sobran para nombrar aquellas jefas de Estado que les acercaron información adaptada y los escucharon para hacerles saber el momento histórico que estamos viviendo, pero también recoger sus opiniones, sentimientos, temores y dudas. Sin embargo, ellos -pese a este olvido- han demostrado un gran sentido de responsabilidad y

preocupación por lo que vivimos y el futuro y así lo han expresado en los pocos relevamientos que se han llevado adelante buscando recoger como viven o vivieron el cierre de escuelas y el aislamiento social.

La Convención sobre los Derechos del Niño, así como la Ley 26061 en Argentina, fueron pasos importantes en la lucha por la afirmación de los derechos del niño. Como bien se ha indicado, marcan un consenso de una comunidad moral universal<sup>12</sup> que reaccionó frente al desconocimiento de derechos de las personas menores de 18 años. Pero eso solo no basta, necesitamos luego de la retórica y “la pose<sup>13</sup>” dar paso a las acciones que transformen definitivamente décadas de postergación. Por ello, estos 15 años son un buen momento para remarcar el compromiso con una agenda impostergable que debe llevarse adelante en consulta y la participación activa de niños, niñas y adolescentes.

12. HUYNH, Kim, «Niños migrantes forzados: biopolítica, autonomía y ambivalencia» en *Los niños y la conflictividad global*, HUYNH, Kim, D'ACOSTA, Bina, LEE-KOO, Katrina, ICIP, Barcelona, 2017.

13. HUYNH, Kim, «Niños migrantes forzados: biopolítica, autonomía y ambivalencia» en *Los niños y la conflictividad global*, HUYNH, Kim, D'ACOSTA, Bina, LEE-KOO, Katrina, ICIP, Barcelona, 2017.

## **Luis Pedernera**

Presidente del Comité de los Derechos del Niño de Naciones Unidas, Presidente de la Reunión de Presidentes de Órganos de Tratados de Derechos Humanos Miembro del Consejo de Administración del Bureau Internacional de Derechos del Niño, Canadá. Miembro del Comité Académico del Certificado de Estudios Avanzados en Justicia Juvenil de la Universidad de Ginebra y el Institut de droit de la Enfance, Suiza. Es miembro de la Junta de Gobierno de la African Child Policy Forum, miembro del Comité Ejecutivo de la Red Internacional de Derechos Humanos, Ginebra Suiza. Cuenta con una vasta experiencia en el monitoreo a los sistemas de justicia penal adolescente, ha visitado y coordinado equipos de trabajo para la inspección de centros de detención de niños, en Uruguay y otros países, trabajando específicamente en la lucha contra la tortura. Fue fundador en el año 2011 de la Comisión Nacional Contra la Baja de la Edad de Imputabilidad en Uruguay.

# 02

---

**El sistema de  
protección de  
derechos**

# I. Arquitectura institucional, avances y desafíos para el sistema de protección de derechos de niños, niñas y adolescentes

---

Erika Roffler

La sanción de la Ley Nacional 26061 en el año 2005, marcó un hito en materia de prevención, promoción, protección y restitución de derechos de niños, niñas y adolescentes. Nuestro país, con la sanción de esta normativa adaptaba su legislación a los estándares internacionales de Derechos Humanos que marcó la CDN, y también configuraba la arquitectura institucional, que, en el marco de nuestro sistema federal argentino, permitiera garantizar los derechos de cada una de las niñas, los niños y adolescentes en todo el territorio nacional.

Una muestra de ello fue la consecuente creación de áreas u organismos de niñez y adolescencia especializados en los gobiernos locales y de organismos de protección de derechos en el ámbito provincial, así como la propia SENAF (Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia) y el

Consejo Federal de Niñez, Adolescencia y Familia como máximo nivel de concertación de políticas públicas en este campo. También, más recientemente, constituye un logro fundamental la creación de la Defensoría Nacional de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes, que, junto a otras cinco Defensorías provinciales de Niñez y Adolescencia preexistentes, contribuyen a consolidar el marco institucional federal para el monitoreo y la protección de derechos.

La Ley N°26061 también definió conceptualmente y luego operativizó las distintas medidas de protección de derechos (integrales y excepcionales) y sus correspondientes marcos de actuación, competencias y responsabilidades de cada uno de los organismos intervinientes, delimitando funciones entre los poderes

## El sistema de protección de derechos

ejecutivo y judicial en cada jurisdicción, lo que constituye otro aspecto clave para la implementación efectiva de la misma en el territorio.

En este sentido, la puesta en marcha de marcos normativos de carácter integral - como la mencionada Ley - han evidenciado la complejidad que estas transformaciones revisten, tanto en lo que refiere a la modificación de las estructuras, procedimientos, políticas y prácticas de intervención estatales, así como también respecto de los cambios culturales necesarios de la sociedad en su conjunto, para incorporar efectivamente la perspectiva de derechos, y de niñas y niños como sujetos de derecho.

Sin dudas, se trata de un proceso no exento de tensiones y desafíos. La experiencia de estos 15 años muestra que para consolidar el Sistema de Protección Integral de Derechos en los distintos niveles, las áreas especializadas de niñez deben diseñar e implementar políticas públicas junto con el resto de los actores de la corresponsabilidad: las áreas de salud, educación, vivienda y hábitat, deportes, cultura, entre otras. Pero también cumplen un rol central las organizaciones sociales, religiosas y comunitarias del territorio, como los clubes, centros barriales, comedores, centros culturales y sociedades de fomento.

Es importante señalar que a partir de la sanción de la Ley Nacional 26061 se pusieron en marcha distintas políticas públicas de garantía de derechos de niños, niñas y adolescentes en nuestro país. A riesgo de no ser exhaustiva, merece nombrarse la Asignación Universal por Hijo (AUH) como el pilar no contributivo de un sistema de protección social de niños, niñas y adolescentes. También la Asignación Universal por Embarazo (AUE) y las distintas normativas vinculadas a la salud sexual y reproductiva, el abordaje integral de la violencia de género, el acceso a la educación, entre otros hitos relevantes.

Más recientemente, se incorporaron en la agenda cuestiones específicas asociadas a las poblaciones que requieren protección especial como el Programa de Acompañamiento para el Egreso para

jóvenes sin cuidados parentales y la implementación de la Ley Brisa para hijos e hijas de víctimas de femicidios. Los avances en materia de registro de nacimientos de niños y niñas junto a la implementación del Certificado Único de Discapacidad en todo el territorio nacional. La posibilidad de que adolescentes de 16 y 17 años puedan votar es un gran avance en materia de ampliación de derechos políticos.

Aun así, en la actualidad se identifican desafíos significativos:

- Revertir la situación de familias en situación de pobreza e indigencia, y en especial de niños, niñas y adolescentes quienes son los más afectados.
- Garantizar el derecho a la alimentación y nutrición saludable niños y niñas en el marco de la soberanía alimentaria.
- Lograr incluir a aquellos que están fuera de la escuela, sin acceso a la salud y/o sin protección social adecuada.
- Universalizar la educación inicial y ampliar la oferta de espacios de cuidado y educación para la primera infancia.
- Generar políticas para promover el buen trato y fortalecer a las familias en el proceso de crianza en el marco de enfoques de género que operen sobre la redistribución de los cuidados y su visibilidad en las familias y sus comunidades.
- Promover políticas públicas integrales para proteger y restituir derechos para los niños y niñas víctimas de violencia, maltrato y abuso sexual, con especial foco en la mirada de igualdad de género de estas políticas.
- Promover espacios de participación, de escucha activa, de recreación y acceso al juego.
- Promover en todas las políticas públicas tanto en su diseño, como en su implementación y evaluación la perspectiva de género y diversidad como enfoque transversal e integral de la intervención social.
- Garantizar el acceso a derechos de las poblaciones en especial situación de vulneración, como los niños y niñas de pueblos indígenas, migrantes y población con discapacidad.

## El sistema de protección de derechos

Tales desafíos requieren de máximos esfuerzos por parte de todos los actores involucrados, coordinación intra y entre niveles de gobierno, participación social y comunitaria. Y fundamentalmente inversión social. Si se analiza la inversión social realizada por el estado nacional y por los estados provinciales en los últimos 15 años ha habido un aumento realmente importante que requiere ser sostenido e incrementado.

En efecto, los 15 años de la Ley 26061 ponen en el centro de la escena sus principales aportes y nos marca un norte respecto del rol del Estado, esto es fundamentalmente poder garantizar el interés superior de los niños, niñas y adolescentes en todas las políticas públicas, en todos los niveles de gobierno y en todo el territorio nacional.

La situación actual es de emergencia social y sanitaria y se ha visto agravada por las consecuencias de la pandemia Covid-19. Esta situación exige la implementación de medidas estructurales. No alcanza con proyectos acotados y focalizados. La pandemia ha visibilizado problemas estructurales históricos y ha agudizado los problemas de coyuntura. La gestión iniciada el 10 de diciembre de 2019 en el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, ha definido cinco ejes prioritarios para las políticas sociales:

1. Argentina Contra el Hambre: políticas de seguridad y soberanía alimentaria.
2. Políticas de cuidado para la niñez, adolescencia y adultos mayores con eje en el territorio y la comunidad.
3. Políticas para la integración socio urbana de los barrios populares.
4. Políticas de inclusión laboral, ampliación del acceso al crédito no bancario y finanzas solidarias.
5. Políticas de protección social para las poblaciones más vulnerables y acompañamiento en situaciones de emergencias.

Una notable relevancia en la agenda y en el debate público han tomado las políticas de cuidados. De allí que se ha tomado un eje prioritario a las políticas de cuidado para la niñez, adolescencia

y adultos mayores con eje en el territorio y la comunidad.

Tales políticas asumen una lógica netamente integral e intersectorial, al abarcar distintas dimensiones de la esfera social y áreas de política (desarrollo social, género, trabajo, salud, educación), una multiplicidad de actores (Estado, familias, sociedad civil y mercado) y niveles de gobierno involucrados en la prestación de estos servicios, así como diversas poblaciones, con necesidades diferenciales, destinatarias de los mismos. En este sentido las políticas de cuidados demandan de esfuerzos de coordinación vertical y horizontal a los efectos de lograr un ejercicio pleno del derecho a los cuidados por parte del conjunto de la población.

Dentro de los destinatarios de cuidados, es posible distinguir tres grandes poblaciones; los niños, niñas y adolescentes (en particular la primera infancia y niños, niñas y adolescentes privados de cuidados parentales), las personas con discapacidad y los adultos mayores en situación de dependencia. Otro grupo de personas directamente involucrada en el entramado de los cuidados son los cuidadores y las cuidadoras, remunerados/as y no remunerados/as. Esto incluye a los y las trabajadoras que brindan servicios de cuidado y a los adultos responsables y/o progenitores, que asumen una obligación de cuidado con el apoyo del Estado.

Si bien todas las políticas públicas destinadas a la niñez y adolescencia que se implementan desde el Ministerio de Desarrollo Social y en particular desde la SENAF están contempladas en el eje prioritario referido recientemente, las políticas sociales destinadas a la población de niños, niñas y adolescentes son una prioridad para el Ministerio de Desarrollo Social y están representadas transversalmente en el conjunto de ejes prioritarios. Se mencionan algunos ejemplos a continuación:

Dentro del Plan Argentina Contra el Hambre, se destaca la implementación de la Tarjeta Alimentar, que llega a 1.5 millón de familias con niños y niñas hasta 6 años de edad, embarazadas y pobla-

## El sistema de protección de derechos

ción con discapacidad que recibe la AUH. También las prestaciones alimentarias para comedores escolares, comunitarios y merenderos, a los que asisten miles de niños, niñas y adolescentes todos los días.

También tiene relevancia la población de niños, niñas y adolescentes en el marco del Programa Potenciar Trabajo, orientado a la inclusión socio laboral de población en situación de vulnerabilidad. Los y las titulares de Potenciar Trabajo realizan tareas de cuidado comunitario en jardines maternales, comedores, merenderos y otros centros del territorio, donde asisten niños, niñas y adolescentes principalmente en zonas con amplios niveles de pobreza. La salida y recuperación de la crisis se debe producir poniendo al trabajo y a la generación de ingresos para las familias como eje central de las políticas sociales para los próximos años.

La integración socio urbana de los 4416 barrios populares es otro gran desafío para garantizar el derecho al hábitat de las niñas, los niños y adolescentes que allí residen. Casi el 40% de la población en barrios populares tiene menos de 15 años y el 70% tiene menos de 30 años. El 93% de los barrios

populares no tiene acceso a la red formal de agua, el 99% no tiene acceso a la red formal de cloacas, el 70% no tiene acceso a la red formal de electricidad y el 98% a la red formal de gas. Garantizar estos servicios básicos para la población es una obligación para las políticas sociales venideras.

Recapitulando, la Ley 26061 sentó un punto de partida en materia de garantía y disfrute de derechos de niños, niñas y adolescentes. A partir de allí, se diseñó la arquitectura institucional, contemplando el nivel nacional, provincial y municipal en el marco del federalismo argentino y la participación de las organizaciones comunitarias del territorio. Luego, se implementaron distintas políticas públicas, las que con sus vaivenes y mayor o menor nivel de cobertura y sus características específicas, avanzaron en materia de protección de derechos. Aún con esas políticas, la situación actual agravada por la pandemia Covid-19 presenta múltiples y complejos desafíos. Las políticas sociales para garantizar derechos tienen que abordar los problemas estructurales, requieren abordajes multidimensionales y acuerdos sostenidos con gobiernos y organizaciones del territorio en una construcción plural y colectiva.

## Erika Roffler

Secretaria Nacional de Articulación de la Política Social del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. Candidata a Doctora en Ciencias Sociales (UBA), Máster en Administración y Gerencia Pública (Universidad de Alcalá- INAP, España) y Master en Políticas y Públicas y Género (FLACSO Argentina), Licenciada en Ciencia Política (UB). Especialista en Gestión y Evaluación de Programas Sociales. Es investigadora del Centro de Estudios de la Ciudad (CEC- Sociales) de la Universidad de Buenos Aires. Desde el año 2009, es docente de la Maestría de Políticas Sociales Urbanas (Universidad Nacional de Tres de Febrero), de la Maestría de Políticas Sociales (UBA) e Intervención Social (UBA).

# II. De la Convención sobre los Derechos del Niño hasta la sanción de la Ley 26061

Marisa Graham

Los niños no deben ser considerados objetos de protección segregativa, sino sujetos de pleno derecho que deben recibir protección integral, y gozar de todos los derechos que tienen las personas adultas, además de un grupo de derechos específicos que se les otorga por la particularidad de que los niños se encuentran en desarrollo.

No sólo se deben proteger sus derechos, sino también es necesario adoptar medidas especiales de Protección. Opinión Consultiva C17 CIDH.

## Reflexiones preliminares

La Convención sobre los Derechos del Niño es el tratado de derechos humanos que ha sido ratificado por la mayor cantidad de países del mundo. Solo los Estados Unidos de Norteamérica no lo ha hecho, ya que no somete su soberanía a los sistemas internacionales o regionales de derechos humanos. En contraposición, tal vez sea nuestro país el que, posiblemente por nuestra historia reciente, más se somete y coopera con ambos sistemas. Para comenzar este análisis, es importante recordar el contexto en el cual es ratificada la Conven-

ción sobre los Derechos del Niño, no sólo por la República Argentina sino también por la mayoría de los países. Es en el año 1989, año en el que el economista inglés John Williamson escribe el decálogo llamado "Consenso de Washington". Para ese entonces nuestro país ya había ratificado muchos de los tratados que forman parte del Derecho Internacional de los Derechos Humanos. En la década de los 90 se comenzó a aplicar en los países de la región, y particularmente en la Argentina, los principios y acciones que impuso el Consenso de Washington, en primer lugar la "reforma del Estado" que en nuestro país se tradujo en el slogan "Achicar el Estado es agrandar la Nación".

El Consenso de Washington salió a la luz por primera vez en el artículo "Lo que Washington quiere decir cuando se refiere a las reformas de políticas económicas"; publicado en 1990 por John Williamson conocido como el padre intelectual de los mandamientos adoptados por los organismos multilaterales para los países en desarrollo. En realidad, este "Consenso" no se ha realizado de manera explícita, pero reúne un conjunto de políticas impulsadas desde Washington, por el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y el gobier-

## El sistema de protección de derechos

no estadounidense entre otros, con el propósito de volcar los anteriores esquemas proteccionistas hacia modelos no intervencionistas de mercado abierto (...) Sostenido por el apoyo intelectual de algunas escuelas de pensamiento y basado en el "agotamiento" del anterior modelo económico, el estado de bienestar. El Consenso de Washington encontró terreno fértil en América Latina, aunque el ritmo y fuerza con que se impulsaron las políticas varió de país a país.<sup>1</sup>

El dogma del consenso establecía que, dado que el sector privado gestiona más eficientemente los recursos que el sector público, los gobiernos deben disminuir al Estado a su mínima expresión y dejar en manos del sector privado la mayor parte de su gestión aun cuando se trate de...servicios universales; (como el acceso al agua potable o a la electricidad). Para el autor, el Estado debe ser un mero facilitador de los negocios del sector privado (estabilidad), un regulador ocasional de los excesos del mercado (programas de alivio de la pobreza y protección del medio ambiente) y un garante de la paz social (gobernanza).

Así fue como en la década de los 90` se dio una situación absolutamente perversa; por un lado exhibíamos los estándares más altos en relación a la normativa internacional sobre derechos humanos y por el otro se implementaban con mayor crudeza las políticas de ajuste reseñadas en el párrafo anterior, inauguradas ya a fines de los '80.

Esta política económica provocó la exclusión de gran parte de nuestra población, acentuando la desigualdad, afectando principalmente a niños, niñas y adolescentes y provocando con ello la ruptura del lazo social, una ruptura en el lenguaje, en la cultura. En efecto, *"...la aplicación del CW (Consenso de Washington) en ALC (América Latina y el Caribe) no ha producido los resultados esperados, especialmente en el campo social. Aunque el crecimiento económico se ha restaurado en algunos países de la región, éste ha sido frágil y fuertemente dependiente de los flujos de capitales. Por su lado, la distribución del ingreso ha empeorado y el empleo formal ha sufrido un deterioro en la gran mayoría de países..."*<sup>2</sup>

1. Eduardo Bustelo-Alberto Minujin. La política Social Esquiva. Revista de sociales n° 6. Universidad de Quilmes. Pag. 7.

2. Eduardo Bustelo-Alberto Minujin. Pag. 7.

El hiato entre lo prescripto en los Tratados de Derechos Humanos ratificados, once de ellos con jerarquía constitucional a partir de la reforma de la Constitución Nacional de 1994, y las condiciones objetivas y subjetivas de vida de nuestro pueblo era inconmensurable.

En ese contexto, en el que el Estado se corre de las funciones primordiales de garante frente a los ciudadanos de sus derechos sociales, económicos y culturales, surgen como voz de la ciudadanía social y - en este caso particular, de los niños, niñas y adolescentes -, las organizaciones de la "sociedad civil": la voz de *les infants*.

## Una mirada crítica de las instituciones estatales. ¿Niñología vs. Minoridad?

Obviamente no se trataba de la sociedad civil de la Edad Media, en oposición a la sociedad religiosa, tampoco y mucho más cerca, de la definida por Gramsci, como aquella realidad donde se forma la sociedad colectiva, donde se genera la adhesión popular, donde se libran las batallas políticas.

Esta sociedad civil –traducida en organizaciones no gubernamentales- defensora de los derechos de los niños, fue funcional al sistema económico, político y social de fines del siglo XX y a los cambios estructurales que prescribía el Consenso de Washington, en particular las privatizaciones y la descentralización.

Allí es donde aparece el tercer sector, las ONGs. para hacerse cargo de los que, planificada e inevitablemente quedarían afuera no sólo del aparato productivo, sino también de la cultura, entendida como sistema de valores colectivos.

En el caso de las niñas, niños y adolescentes, al privatizarse o tercerizarse la gestión de las políticas públicas destinadas a ellos, surgieron dos tipos de organizaciones: las de atención o asistencia directa, denominadas con el tiempo hogares u hogarcitos, por un lado; y las de control del Estado por el otro, los decidores de los derechos de Niñas, Niños y Adolescentes.

## El sistema de protección de derechos

Fue en este complejo marco en que se desarrolló el proceso de transición entre los dos modelos, el tutelar clásico (o de la situación irregular) y el neoproteccionismo (o de protección integral de derechos) y que en la Argentina particularmente, pero también en el resto de la región, se transitó en espejo; en un espejo asimétrico, que nos devuelve una imagen invertida y distorsionada. Un espejo que reflejaba pero no miraba y que muchas veces no protegía.

*“En América Latina la convención sobre los derechos del niño no fue interpretada como una reinvencción o reconstrucción de los mecanismos de promoción y garantía de todos los derechos de los niños, sino como una reformulación antitética de los sistemas legales de protección a la niñez existentes al momento de su incorporación en los diferentes países...”<sup>3</sup>*

Apareció allí un contrapunto entre quienes recibían la CDN casi de memoria, pero fallida en su implementación, y quienes defendían la Ley 10903 del año 1919, llamada Ley de Patronato de Menores (ley Agote), y se resistían a los cambios, que en muchos casos importaba una fuerte pérdida de poder. Es nuestra opinión, controversial por cierto, ni la ratificación de la CDN, ni su posterior rango constitucional, tuvieron el impacto transformador que se anhelaba ni provocaron la ansiada ruptura con el modelo tutelar. En ese contexto transitó la primera década de aplicación de la CDN.

*“... El contenido, alcance e impacto de las nuevas legalidad e institucionalidad de la infancia no fueron pensados desde el presente y hacia el futuro, sino como sustituto y de forma refleja a los dispositivos que anteriormente trataban con un segmento específico de la infancia aquellos sobre los que el Estado debía intervenir porque habían cometido delitos, porque carecían de familia o porque la propia era considerada incompetente para su crianza...”<sup>4</sup>*

3. Mary Beloff. Derechos del Niño. Su protección especial en el Sistema Interamericano. Análisis sistemático de fallos fundamentales. Ed. Hammurabi, pag. 57.

4. Mary Beloff. Ibidem. pag. 57.

## La Ley 26061

Debieron pasar muchos años hasta que se sancionara en la Argentina la Ley 26061 de Protección Integral de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes que recepta y reglamenta los postulados de la Convención sobre los Derechos del Niño. Esta ley inicia un proceso transformador que tiene como uno de los hitos relevantes la constitucionalización del derecho civil y la democratización de las relaciones familiares, mediante la reforma del Código velezano, sustituido por el Código Civil y Comercial de la Nación del año 2014, que entró en vigencia el mes de agosto de 2015.

La sanción de este nuevo Código Civil y Comercial estuvo precedido por la sanción de gran cantidad de leyes de reconocimiento y ampliación de derechos, tales como la Ley de Financiamiento Educativo – 26075; Ley de Educación Sexual Integral 26150; Ley de Educación Nacional 26206; Ley de Prevención y Sanción de la Trata de Personas y asistencia a las víctimas 26364; Ley de protección al trabajo infantil y protección del trabajo adolescente. 26390; Ley de protección Integral para prevenir, erradicar la violencia contra las mujeres 26485; Ley de Banco De Datos Genéticos 26548; Ley de Matrimonio Igualitario 26618; Ley de Identidad de Género 26743; Ley Para la Promoción de la Convivencia y el abordaje de la Conflictividad social en las Instituciones Educativas (bullying) 26892; ley de reforma del Código Penal que incorpora el Ciberacoso sexual (grooming) como delito 26904, entre otras.

En tanto, a nivel internacional y regional se fueron elaborando interpretaciones, recomendaciones, doctrina y jurisprudencia de los sistemas regionales de derechos humanos (Tribunal Europeo de DDHH, Comisión y Corte Interamericana de Derechos Humanos) y las observaciones y recomendaciones del Comité de Derechos del Niño de Naciones Unidas, que van delineando nuevos contenidos y nuevas lecturas al corpus iuris, en aras de efectivizar el ejercicio de esos derechos, en otros términos: de garantizar lo que el maestro Germán Bidart Campos llamaba la vigencia sociológica de los derechos humanos.

La breve reseña efectuada hasta aquí nos permite afirmar que la CDN tuvo una mayor y mejor apli-

## El sistema de protección de derechos

cación en su segunda década de vigencia, porque se dispara una nutrida actividad legiferante, que da cuenta de la universalidad y transversalidad de los derechos humanos de niñas, niños y adolescentes.

## La CDN y el sistema de protección integral de derechos

De la lectura de la Convención sobre los Derechos del Niño no surge, *prima facie*, ninguna alusión a que los Estados Parte se obliguen a crear un Sistema Integral de Protección de Derechos. Pero ¿Qué es un sistema de protección?

Se habló décadas del sistema de protección integral de derechos, instrumento que garantizaría derrotar al demonizado sistema de patronato o tutelarismo clásico, y dar fin al poder omnímodo de los jueces, que ejercían a través de las medidas de protección de personas, convertida en una práctica muy generalizada y justamente acusada de aplicarse con un gran margen de discrecionalidad.

Sin embargo advertimos a poco andar, que el Sistema de Protección Integral de Derechos había quedado reducido a las medidas de protección de derechos en general, y en particular a las medidas excepcionales, cuando la CDN cuenta con un vasto número de normas que reconocen y garantizan los derechos humanos de niños, niñas y adolescentes como ciudadanos, que se encuentran en nuestra región bajo el paraguas de la prescripción del artículo 19 de la Convención Americana de Derechos Humanos, que alude al derecho de todo niño o niña a su protección especial.

El sistema de protección que se diseñó en la etapa llamada neoliberal era el adecuado para sostener esas políticas. En aquellos años, el sistema se graficaba mediante una pirámide: en la base se encuentran la mayoría de las personas menores de 18 años, sujetos de derecho, titulares de derechos, integrados a las políticas universales: los niños. El segundo tramo corresponde a los niños en situaciones de vulnerabilidad social con medidas de protección integral, candidatos posi-

bles a subir hacia el vértice de la pirámide y en el vértice del triángulo aquellos sometidos a las políticas excepcionales, los separados de sus familias, los pobres, los solos: los menores.

Lamentablemente, y tal vez por este pecado de origen, es que no ha podido ser removido totalmente este reduccionismo de las funciones que debe cumplir el Sistema de Protección integral en toda nuestra región. En el estudio realizado para UNICEF Regional, el respetado colega Alberto Morlachetti advierte: "Se debe tener en cuenta que la mirada exclusivamente centrada en un sistema de protección en los términos del art. 19 de la CDN, pone el énfasis en la protección de la niñez respecto de aquellos que tienen la responsabilidad de su cuidado y custodia (...padres, de un representante legal o de cualquier otra persona que lo tenga a su cargo – art. 19 CDN). Así se reafirma el rol del Estado en la protección de la niñez ante el maltrato y/o negligencia de su familia que no estaría en condiciones de cuidar apropiadamente de sus hijos e hijas. Esta concepción del rol del Estado como guardián del buen funcionamiento familiar no es nuevo y ha sido el rol preponderante cumplido en los sistemas de patronato bajo la denominada doctrina de la situación irregular de la niñez, que justamente pone el acento en la falta de capacidad de la familia y a veces el propio "menor de edad" para adaptarse a las reglas sociales.<sup>5</sup>

Es relevante hacer un punto aquí para decir que, en realidad las medidas de protección integral o excepcional de derechos que, en realidad, se aplican a una parte muy pequeña de la población de niños y niñas. En efecto, en la República Argentina hay aproximadamente 13 millones de personas menores de 18 años; la mayoría de ellos viven en sus casas, con sus familias; con sus mamás y papás más o menos pobres, con sus abuelas, sus hermanos... ajenos a esas medidas y lejos de esas ventanillas públicas y privadas. Millones de niñas, niños y adolescentes no están cruzados ni intervenidos por esas medidas de protección, ni excepcional ni integral.

5. Alejandro Morlachetti "Hacia una medición de los sistemas de protección de la niñez en América Latina y el Caribe" pag.5. UNICEF – Abril 2018

## El sistema de protección de derechos

Es dable pensar que la primera alusión a un Sistema puede encontrarse en el art. 4 de la CDN<sup>6</sup> analizado luego en la Observación General Nro. 2 de Noviembre de 2002: “El papel de las instituciones nacionales independientes de los derechos humanos en la promoción y protección de los derechos del niño”, cuando establece “(...) alentar a los Estados Partes a crear una institución independiente para la promoción y vigilancia de la aplicación de la Convención las que (...) deberían establecerse de conformidad con los Principios relativos al estatuto de las instituciones nacionales de promoción y protección de los derechos humanos, los “Principios de París” que son normas mínimas que brindan orientación sobre: el establecimiento, la competencia, las atribuciones, la composición, las modalidades de funcionamiento y las actividades cuasi jurisdiccionales de tales órganos nacionales”.

La Observación que analizamos no hace referencia a un sistema, sino a un mecanismo, lo que para algunos autores podrían ser vistos como sinónimos:

En efecto en uno de sus párrafos la Obs. Gral. N° 2 dice: “Las instituciones nacionales independientes de derechos humanos representan un importante

---

6. CDN (art. 4) Los Estados Partes adoptarán todas las medidas administrativas, legislativas y de una índole para dar efectividad a los derechos reconocidos en la presente Convención. En lo que respecta a los derechos económicos, sociales y culturales, los Estados Partes adoptarán esas medidas hasta el máximo de los recursos de que dispongan y, cuando sea necesario, dentro del marco de la cooperación internacional.

mecanismo para promover y asegurar la aplicación de la Convención, y el Comité considera que el establecimiento de tales órganos forma parte del compromiso asumido por los Estados Parte ...de garantizar su aplicación y promover la realización universal de los derechos del niño...”

Si bien esta Observación parece más dirigida a las funciones del Defensor del Niño, para algunos autores, la referencia a *mecanismo*, tal vez podría ser asimilado a *sistema*. Sin embargo, es clara cuando expresa: “*el Comité ha acogido con satisfacción el establecimiento de instituciones nacionales de derechos humanos y de defensores o comisionados del niño y órganos independientes análogos para la promoción y vigilancia de la aplicación de la Convención*”.

En este marco y honrando la experiencia transcurrida desde la sanción de la Ley 26061, es deseable que el Sistema de Protección ejerza la rectoría de las políticas dirigidas a la niñez y la adolescencia, asegurando el cumplimiento de un plan de acción de todos los derechos con el fin de que el Estado, en todos sus niveles, implemente políticas públicas y prestaciones positivas, con indicadores, metas y plazos, que propendan a garantizar aquello que las leyes dictan, respetando el principio de no regresividad de los Derechos Humanos. Siendo órganos independientes de derechos humanos, como los Comisionados o Defensores, quienes deben abocarse al rol que de promoción y vigilancia que muy bien define y describe la Observación general del Comité de Derechos del niño antes reseñada.

## Marisa Graham

Abogada especialista en derecho de familia. Profesora adjunta de grado y posgrado en derecho de familia y de niños de la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires; profesora de posgrado de la Facultad de Ciencias Sociales (UBA). Directora de la Diplomatura de posgrado “Derechos de la niñez y la adolescencia en contextos sociales, políticos y culturales”. Fue asesora de la Comisión de Tratados de Derechos Humanos y de Integración de la Convención Constituyente del año 1994 y ocupó cargos relacionados con la materia en la Provincia de Buenos Aires, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y la Nación. Actualmente es la Defensora de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes.

# III. Una ley para un nuevo contrato social de la niñez y adolescencia

Norberto Liwski

Cuando el Congreso Nacional sancionó el 28 de septiembre del año 2005 la Ley de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños, y Adolescentes, y su posterior promulgación el 21 de octubre del mismo año, la República Argentina inauguraba desde su legislación interna un nuevo ciclo en la concepción y responsabilidades del Estado respecto a la niñez y adolescencia; armonizando de este modo con los principios y disposiciones de la Convención sobre los Derechos del Niño de Naciones Unidas.

Cumplidos los primeros 15 años de dicha norma, constituye un acto de valoración política e institucional la iniciativa de la Secretaría Nacional Niñez, Adolescencia y Familia de abrir un espacio para la difusión pública de compromiso y pluralidad con los aspectos más relevantes que han representado este período y los desafíos de cara al futuro.

Un primer nivel de reflexión es considerar que el tiempo transcurrido entre la ratificación de la Convención expresada en la Ley Nacional 23849 del mes de diciembre del año 1990 y la sanción de la Ley 26061 no debería ser considerado como un espacio ausente de iniciativas, por el contrario y a diferencia de otras realidades de la región constituyó un período de intensos debates entre actores sociales, institucionales, académicos, entre otros.

Este período que podríamos valorar de análisis crítico, reflexivo y propositivo estuvo acompañado y sostenido en el protagonismo de las organizaciones sociales, de derechos humanos y de movimientos sociales que incorporaron en sus agendas la lucha por una legislación actualizada. Así mismo corresponde señalar que la consagración de dicha norma se logra en un contexto político en el cual el Estado recuperaba, no sólo una presencia que resignificaba las mejores experiencias de nuestra historia contemporánea sino que, asumía las políticas de derechos humanos como un eje vertebrador de sus políticas públicas.

En el período que precede a la sanción de la Ley, particularmente en la transición institucional del año 2002-2003, luego de la grave crisis político-institucional y económica que se desencadenara hacia finales del año 2001, se fueron profundizando los procesos institucionales que se proponían abandonar las prácticas heredadas de la visión tutelar de la Ley del Patronato y que, al tiempo que recogían las aspiraciones de las organizaciones populares, se iba generando una agenda de políticas públicas basadas en la Convención sobre los Derechos del Niño e interpretando a esta con el carácter vinculante que genera la ratificación del Tratado.

## El sistema de protección de derechos

En el marco político de referencia, la Ley 26061 puede ser considerada como un logro de legítimas aspiraciones de amplios sectores sociales e institucionales, junto a la decisión política de legisladores y gobierno, de establecer las bases de un nuevo contrato social con la niñez y la adolescencia en perspectiva de derechos, diversidad en las constituciones familiares y un enfoque de género que iría profundizándose como un componente de actualizadas y fraternas visiones de la sociedad.

Reconociendo la amplitud temática abordada por la Ley 26.061, me permito concentrar el análisis del tema en tres aspectos principales. Por un lado, la creación de la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia, sustituyendo al Consejo de igual denominación. En este aspecto la norma puso en cabeza de la Secretaría el funcionamiento del Consejo Federal de Niñez, Adolescencia y Familia.

Precisamente, este mandato le confiere a la Secretaría el carácter de rectoría, asumido en la complejidad de nuestro sistema federal, y representa la posibilidad de que dentro de la atención que requiere la singularidad de cada provincia argentina y sus respectivos mandatos institucionales, el Estado Nacional asume orgánicamente los mecanismos de articulación, coordinación, complementación, cooperación y capacitación que permiten establecer objetivos y desarrollos de planes y estrategias sostenidos en los principios recientemente mencionados.

La reconfiguración de esta institución del Estado Nacional necesita un alto desarrollo tanto de sus capacidades técnicas como de los recursos suficientes para el cumplimiento de sus objetivos, entendiendo que los mismos se derivan de una fluida interacción con los diversos actores estatales y no estatales, comprometidos con los derechos de niños, niñas y adolescentes. En las actuales circunstancias dichos objetivos se han adquirido a partir del 10 de diciembre próximo pasado cuando la voz soberana de nuestro pueblo decidió en las urnas un profundo cambio de rumbo sobre el modelo económico social que se estableciera en los últimos cuatro años con marcados y graves retrocesos en aspectos sensibles de los derechos del niño.

El segundo aspecto que considero de gran valor al cumplirse los 15 años de la sanción de la Ley, es la concreción del capítulo 3 referido al Defensor de los derechos de las niñas, niños y adolescentes. La designación, mediante un exigente y transparente procedimiento de selección ha establecido que dicha responsabilidad expusiera la dificultad de una perspectiva de género al considerar dicha figura solo en versión masculina, siendo que la realidad es que la decisión adoptada por la Comisión Parlamentaria Bicameral de establecer en orden de mérito a la Dra. Marisa Graham nos recuerda que al igual que la Convención sobre los Derechos del Niño, aún tenemos obstáculos que superar en la construcción de un lenguaje inclusivo.

Sin duda, la función de control y defensa de los derechos de las niñas, niños y adolescentes ante las instituciones públicas y privadas, así como la supervisión y auditoría de la aplicación del Sistema de Protección Integral deberá cumplirse con la disponibilidad de medios y recursos acorde a la complejidad y trascendencia de la función.

Por último deseo referirme a los artículos 23 y 24 de la referida Ley y en las cuales se señala el derecho de libre asociación y el derecho a opinar y a ser oído. Ambas circunstancias quedan expuestas en los artículos 15 y 12 de la Convención sobre los Derechos del Niño y constituyen un importante desafío para la plena implementación de la norma. Los y las adolescentes representan, sin duda alguna, un sector de altísima incidencia en ambos artículos de la Ley, a lo cual debe agregarse que en la Reforma del Código Civil y Comercial, aprobada en el año 2014, se explicita el espacio adolescente y del cual se derivan nuevos derechos y una especial consideración respecto al cuidado de su cuerpo. Esta franja etaria, con frecuencia, se invisibiliza en los planes y programas orientados a la protección social y la garantía del derecho a la educación. Esta circunstancia adquiere singular importancia en este tiempo de pandemia por el coronavirus, requiriéndose desde las políticas públicas un esfuerzo adicional hacia los adolescentes que en el contexto señalado transitan con obstáculos de diverso tipo, particularmente, quienes incluidos entre los sectores de la pobreza se agrega la potencial desvinculación del sistema educativo, la dificultad de

## El sistema de protección de derechos

acceso al trabajo y el alto riesgo de resultar objeto de reclutamientos forzados por grupos del delito organizado y generándoles un circuito de violencia que con frecuencia solo se limita con su propia vida o atraviesan las crueles experiencias de la violencia institucional.

En función de este marco de complejidades, el Comité de los Derechos del Niño de Naciones Unidas efectuó la Observación General N° 20 en el año 2016 y bajo la denominación: "Sobre la efectividad de los derechos del niño durante la adolescencia".

Dicho documento adquiere cierto carácter compensatorio en virtud de que el texto de la Convención no distingue la singularidad de la adolescencia y virtualmente queda limitada al carácter penal de la intervención del Estado.

En esa línea de pensamiento, el Comité desarrolla en amplitud las fuertes razones en favor de centrar la atención en los adolescentes, afirmando en uno de sus párrafos "los adolescentes colaboran de manera positiva en muchas esferas, como las campañas de salud y educación, el apoyo familiar, la enseñanza entre pares, las iniciativas de desarrollo comunitario, la elaboración de presupuestos participativos, la creación artística, su contribución colectiva en favor de la paz, los derechos humanos, la sostenibilidad del medio ambiente y la justicia climática. También muchos adolescentes están a la vanguardia en el entorno digital y los medios sociales, pero también son ellos quienes sienten y sufren

con frustración, dolor y muchas veces, impotencia las profundas desigualdades y los enormes obstáculos para el desarrollo de sus proyectos.

La condición de protagonistas activos en sus propios ámbitos comunitarios necesita de una firme convicción de los organismos del Estado y su capacidad multiplicadora. Superar la concepción de beneficiarios por la de protagonistas, fundamentalmente en términos colectivos, debe inscribirse como un eje prioritario para los tiempos que corren y desde una perspectiva de desarrollo del Sistema de Protección Integral de sus derechos.

Al finalizar esta breve reflexión deseo expresar el reconocimiento a todos los actores y actoras que hicieron posible, hace 15 años con su lucha incesante, concretar la sanción de la Ley, y a quienes desde diferentes posiciones han asumido con valentía y compromiso la convicción de avanzar en la implementación de la misma en cada una de sus disposiciones y reconociendo la variedad de contextos políticos, económicos y sociales, a los cuales ha estado sujeta la implementación de la norma.

En síntesis, podríamos decir que a mayor aplicación de la Ley 26061 mayores son los atributos de las jóvenes generaciones a la vida democrática y a la construcción de una sociedad más justa y solidaria. Hoy, más que nunca afirmamos su plena vigencia y el compromiso de continuar bregando para hacer efectivo cada uno de los derechos consagrados en la Ley.

## Norberto Liwski

Médico pediatra egresado de la Facultad de Medicina de la Universidad Nacional de La Plata. Presidente del Comité para la Defensa de la Salud, la Ética y los Derechos Humanos – CODESEDH. Presidente de "Defensa de los Niños Internacional", Sección Argentina, Organismo no Gubernamental con Status Consultivo de Naciones Unidas. Entre 2003 y 2007 fue Vicepresidente del Comité de Derechos del Niño de Naciones Unidas. Miembro del Consejo de Presidencia de la Asamblea Permanente por los Derechos Humanos. Se desempeñó en cargos públicos en la Administración nacional y provincial en el ámbito de las políticas públicas de niñez, adolescencia y familia. Es además profesor titular en la Universidad Nacional del Nordeste, Universidad Nacional de Tres de Febrero y UNIPE. Autor de numerosas publicaciones referidas a derechos humanos, niñez y educación.

# IV. Sistemas de protección de derechos: pasado, presente y futuro

Paola Vessvessian

Este 15° aniversario de la sanción de la Ley 26061 es, sin duda, un momento de celebración que además supone la obligación de realizar un balance de los avances en su cumplimiento, valorando las lecciones obtenidas, consolidando las mejores prácticas y, por supuesto, identificando los errores para aprender de ellos.

Al tiempo, es una oportunidad para pensar, de cara al futuro, los objetivos y metas a alcanzar, identificando las nuevas características que adquieren las problemáticas, las posibles vacancias en términos de políticas e instituciones públicas y, por supuesto, los déficits actuales que requieren de urgente subsanación.

La sanción de esta ley de Protección Integral de Derechos fue un hito en un dinámico y complejo proceso social que, basado en los saberes y las prácticas de miles de voluntades, logró objetivarse en el plano de lo político, plasmándose en la normativa infraconstitucional.

Personalmente, siento el profundo orgullo de haber sido parte de esa movilización.

En ese ahora lejano año 2005, quienes integrábamos el equipo de la ministra de Desarrollo Social de

la Nación, Alicia Kirchner, intuíamos que la Ley de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes estaba llamada a convertirse en una bisagra histórica en la especificidad de las políticas de infancia y adolescencia, percepción que ha sido ampliamente ratificada en el devenir político y social de la Argentina.

Si bien es cierto que la Ley nos brindaba un amplio marco conceptual, redefiniendo las relaciones de las familias, de las comunidades y de los estados con las infancias y adolescencias desde la perspectiva de los derechos, también lo es que saber hacia dónde queríamos dirigirnos no necesariamente implicaba similar claridad acerca de cómo hacerlo.

En términos institucionales, el abandono del paradigma del "patronato" requería de la creación de las nuevas reparticiones y procedimientos, establecidos por la Ley, junto al rediseño del conjunto de los dispositivos gubernamentales existentes. Pero nada de ello sería efectivo ni duradero si no lográbamos generar un profundo cambio cultural y arraigar el paradigma de los derechos en el conjunto de la política pública y en la sociedad toda.

Sólo la poderosa fuerza, comprometida y transformadora, de la militancia social y política, en estre-

## El sistema de protección de derechos

cha articulación con las capacidades del Estado, podría alcanzar el éxito.

Por eso, desde el minuto uno, pusimos en marcha una Comisión con la tarea específica de elaborar las propuestas para los decretos reglamentarios que darían operatividad a las disposiciones de la 26061, misión que debía cumplimentarse como corolario de una ronda de consultas en la que participaran la mayor cantidad posible de entidades vinculadas a los derechos de infancia, organizaciones sociales, organismos de derechos humanos, profesionales y expertos/as.

En gran medida, de esa amplia participación democrática y de la generosa colaboración de miles de compañeras y compañeros, provino la legitimidad y la fortaleza que adquirieron las nuevas instituciones. El compromiso y la dedicación de todas las personas que trabajaban en los dispositivos estatales hizo el resto.

A la distancia, me pesa que en aquellos días no hayamos sabido cómo incorporar en ese proceso la palabra y el protagonismo de niñas, niños y adolescentes, enfoque central del paradigma que poníamos en marcha. Este es un ejemplo de la relevancia de reflexionar y examinar críticamente -y como práctica cotidiana- nuestro accionar.

### Hacia una nueva institucionalidad: la experiencia de una transición compleja

Para dar curso a las novedosas disposiciones, es importante señalar que no partíamos de cero. El paradigma de derechos objetivado en la Convención de los Derechos del Niño había sido asumido como propio por una significativa proporción del personal y el funcionariado del antiguo Consejo Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia (CONAF), y materializado en prácticas acordes, tanto como el contexto normativo e institucional lo permitían.

La sanción de la Ley daba un nuevo impulso a esa transformación, que no dejaba de ser compleja y

voluminosa. El destino quiso que me tocara ser la última Presidenta del CONAF y también la primera Secretaria Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia. Un honor y un desafío.

El Consejo, si bien contaba con un número importante de programas de alcance nacional, e incluso recursos humanos distribuidos en las diferentes provincias, concentraba su acción en la atención directa de las problemáticas de su incumbencia en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Debíamos crear la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia (SENAF) como un nuevo ámbito de rectoría en las políticas públicas, pero al mismo tiempo que las provincias y la CABA preparaban sus propios organismos administrativos. Esto implicó que debíamos comenzar “lo nuevo” al tiempo que no podíamos desconocer las obligaciones pendientes de “lo viejo”.

Esa tensión entre múltiples derechos de los distintos actores involucrados estuvo permanente presente y en variadas dimensiones. En la desestructuración de los antiguos dispositivos y la construcción de los nuevos estaba en juego, además de los derechos de niñas, niños y adolescentes como prioridad, los de miles de trabajadores y trabajadoras, por ejemplo.

Conciliar este cúmulo de vectores, a veces contrapuestos, no era nada simple, y no hubiera sido posible saldar las tensiones sin la profunda decisión y vocación política del Estado como conductor del proceso. Pero todo hubiera sido más dificultoso si no hubiéramos contado con el entusiasmo y el compromiso de quienes, desde diversos lugares, contribuyeron en esta etapa. Creo que vale destacar en este punto los ingentes esfuerzos de las organizaciones sindicales, ATE y UPCN, cuyo aporte fue un factor decisivo e indispensable para el tránsito exitoso de todo ese proceso.

La fuerza transformadora que logró parir esta Ley se desplegaba por todo el territorio nacional. En pocos meses, las condiciones necesarias para la constitución del Consejo Federal de Niñez, Adolescencia y Familia estuvieron dadas y pudimos ponerlo en marcha.

## El sistema de protección de derechos

Con la instauración de este ámbito de debate, participación y concertación entre las autoridades de órganos de protección de derechos de las provincias, la CABA y la SENAF, el Poder Ejecutivo Nacional lograba cumplir las mandas de la Ley en términos de las instituciones creadas. Quedaba en poder del Congreso Nacional la designación del Defensor/a de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, deuda que recién este año terminó de saldarse.

Este proceso de cambio institucional, enraizó fuertemente a lo largo y ancho del país. Es notorio como las áreas de niñez, de diversas maneras y con distintas profundidades, han sido jerarquizadas en todas las jurisdicciones nacionales con el transcurso de los años, pasando a ser actores relevantes de las políticas públicas.

Sin desconocer la importancia de las transformaciones institucionales, este era el aspecto formal ya que la sustancia del cambio de paradigma se juega en las prácticas cotidianas y en la generación de una conciencia social acorde.

Que las personas en las infancias dejaran de ser objeto de intervención para constituirse como sujetos de derechos implicaba que las mediaciones fragmentarias sobre la “minoridad”, con la impronta de la judicialización, los “institutos” y “reformatorios”, debía ser superada por una mirada integral, basada en los conceptos del centro de vida y de las familias, que se extendiera más allá de las fronteras específicas, para ser abrazada por la comunidad.

Paulatinamente, este enfoque se ha ido convirtiendo en la tendencia general, aunque es claro que sigue costando permear algunas instancias que, pese a deberse a la infancia y la adolescencia, siguen atravesadas por antiguas pautas culturales centradas en los adultos.

Claro que tener conciencia plena de que lo que nos falta de ninguna manera debe invalidar el hecho de que hemos avanzado muchísimo. Ahora bien, estoy convencida de que no es posible garantizar derechos segmentando a la comunidad. Sin desconocer las especificidades, es en los ámbitos co-

munitarios, especialmente las familias, donde las vidas se desarrollan, independientemente de las edades. Por lo mismo, creo no hubiera sido posible este giro copernicano en la política pública de infancia y adolescencia si no se hubiera desarrollado en el contexto que se desarrolló.

¿Es posible hablar de la promoción de los derechos de la infancia cuando las familias quedan bajo el asedio del desempleo, la inseguridad habitacional y alimentaria, o imposibilitadas de acceder a sistemas básicos como el educativo o el de salud? No lo creo. En realidad, estoy convencida de lo contrario. El contexto de recuperación generalizada de derechos fue un factor determinante para el desarrollo del proceso.

Ese marco económico, que privilegiaba la producción sobre la especulación, determinaba el retroceso vertiginoso del desempleo y del trabajo informal, y, junto a una política de redistribución progresiva del ingreso, permitía recuperar derechos y reparar los estragos causados por décadas de hegemonía del neoliberalismo. No sólo en la Argentina, sino en la mayor parte de la América del Sur.

Sólo así fue posible vigorizar los Sistemas de Protección de Derechos en todo el territorio nacional, al mismo tiempo que se entronizaban políticas de promoción específicas, pero de vasto alcance como lo fueron la Asignación Universal por Hijo o el plan Conectar Igualdad, por sólo citar algunos ejemplos.

Lamentablemente, hacia la segunda mitad de la década pasada, la tendencia regional se revirtió, incluso en nuestro país, con el regreso de los programas de valorización financiera del capital y concentración de la riqueza, con ruinosos efectos sobre el mercado laboral y los sistemas de protección social, con el dramático resultado de la extensión de la pobreza y la indigencia.

La fortaleza previamente adquirida por los Sistemas de Protección de Derechos de la infancia y adolescencia contribuyeron decisivamente a poner coto al generalizado deterioro de las condiciones de vida de las mayorías populares.

## Los nuevos desafíos

Sin duda alguna, el futuro de los sistemas de protección de derechos estará signado por las características de la reconstrucción económica y social de la Argentina.

El cambio de rumbo desde la conducción del Estado Nacional nos permite, a pesar de los efectos imprevisibles y gravísimos de la pandemia de COVID-19, transitar un período de esperanzas: es altamente valorable la decidida acción de todas las autoridades, en un contexto tan complejo, dirigidas a la protección de las familias con niñas y niños, especialmente de las edades más tempranas.

Claramente, también necesitamos continuar perfeccionando las políticas protectivas y restitutivas para con niñas, niños y adolescentes que sufren amenazas o vulneraciones en sus derechos. El actual estado de desarrollo de las áreas gubernamentales específicas nos permite ser optimistas.

Siento que, entre los principales desafíos de la etapa, se destacan la consolidación como parte de los Sistemas de Protección de Derechos de aquellos ámbitos institucionales de marcada incidencia en la infancia y adolescencia, como son el sistema educativo y sanitario, profundizando en sus prácticas la perspectiva de los derechos. Y también el conjunto de los espacios naturales

que la comunidad construye para mejorar su calidad de vida, como los clubes, centros culturales, sindicatos, centros vecinales, etc., y atraviesan el conjunto de la vida de las familias.

La promoción del protagonismo de niñas, niños y adolescentes también debe formar parte de las prioridades de la agenda. Ha sido creciente la capacidad de escucha adquirida en estos tiempos marcados por las interacciones remotas, tendencia loable que debemos ser capaces de profundizar.

Y, sin ánimo de ser exhaustiva, la protección prioritaria de los derechos de la infancia debe permear el conjunto de los debates y de las prácticas sociales. Queda un largo camino por recorrer en términos de desmontar prejuicios e imaginarios negativos en amplios segmentos de nuestra comunidad.

Incluso, en problemáticas de creciente interés, como por ejemplo los referidos a las políticas de cuidados, emergen tensiones que deben ser resueltas observando los derechos consagrados por la Ley 26061.

El gran desafío sigue siendo el de construir una Argentina justa, libre y soberana en la que los únicos privilegios sean para la niñez.

## Paola Vessvessian

Licenciada en Servicio Social. Doctorado en Servicio Social (tesis en elaboración). Asistente técnica territorial para el Programa Nacional de Fortalecimiento Social. Directora General en Gestión y Capacitación Ministerio de Asuntos Sociales- Santa Cruz. Jefa de Gabinete del Ministerio de Desarrollo Social – Secretaria de Gestión y Articulación Institucional del Ministerio de Desarrollo Social. Secretaria Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia del Ministerio de Desarrollo Social – Presidencia de la Nación. Presidenta del Consejo Federal de Niñez, Adolescencia y Familia. Coordinadora Técnica del Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales. Ministra de Desarrollo Social – Provincia de Santa Cruz. Docente en la Especialización en Gerontología Comunitaria e Institucional – SENAF /UN Mar del Plata y en Políticas Comunitarias – Abordaje Integral de Problemáticas Sociales en el Ámbito Comunitario- MDS/UNLA. Comité Científico – Especialización en Políticas Públicas de Niñez, Adolescencia y Familia – SENAF/UNER. Diputada Nacional en la actualidad.

# V. La adolescencia institucional de la Ley 26061 y el Consejo Federal de Niñez, Adolescencia y Familia

---

Claudio Franchello

## Aspectos Normativos

En nuestro país se adoptó la forma de organización federal de gobierno tal como queda de manifiesto en la primera parte de la Constitución Nacional. En la organización política de nuestra nación se reconocieron a las provincias como estados preexistentes, y estos delegaron facultades para la constitución del Gobierno Federal. A través de esta delegación, hay una larga historia que establece la distribución de competencias de la Nación, las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, reservándose la legislación de fondo en cabeza del gobierno nacional y las normas de procedimientos en las provincias.

Otro de los antecedentes a tener en cuenta es la sanción, en noviembre de 1989, de la Convención

Internacional de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, que fue ratificada por Argentina, con la sanción de Ley 23849 en el año 1990, y que con la reforma de la Constitución del 1994 se le otorgó jerarquía constitucional. Es así que en octubre de 2005, se promulga la Ley 26061 de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes, receptando y regulando la aplicación interna de los preceptos enunciados en dicha convención internacional.

Reconociendo estos marcos normativos es que la Ley 26061 en su Artículo 42 introduce el concepto de Sistema de Protección Integral de Derechos, y establece que los Órganos Administrativos de Derechos que lo componen tienen

## El sistema de protección de derechos

tres tipos de niveles o instancias. Así, establece la creación y funcionamiento de órganos de protección de derechos a nivel nacional, federal y provincial, contemplando también la particularidad que reviste la naturaleza jurídica especial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

En el ámbito del Poder Ejecutivo Nacional el Artículo 43, de la Ley 26061 crea la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia como organismo especializado y rector en materia de derechos de niñez y adolescencia.

En el orden federal, el Artículo 45 de la Ley establece la creación del Consejo Federal de Niñez, Adolescencia y Familia como órgano de articulación y concertación, para el diseño, planificación y efectivización de políticas públicas en todo el ámbito del territorio de la República Argentina.

Por último, reconoce la Ley Órganos Administrativos de Protección Provinciales cuya forma y jerarquía determina cada provincia y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, respetando las respectivas autonomías así como las instituciones preexistentes. La ley también prevé, en su Artículo 42 in fine, la existencia de organismos administrativos a nivel local, es decir que el Órgano Provincial pueda generar convenios con los municipios y comunas para extender su cobertura.

## Constitución del Consejo Federal de Niñez, Adolescencia y Familia, creación de una nueva institucionalidad

Con el cometido encargado por la Ley 26061, el Poder Ejecutivo Nacional emitió el Decreto 415/2006 que al reglamentar el artículo 45 de la Ley, por el cual se crea el Consejo Federal de Niñez, Adolescencia y Familia, establece que las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires deberán proveer lo necesario para identificar, y en su caso establecer, por las vías y medios que determinen las respectivas legislaciones vigentes, a

los Órganos de Protección de Derechos que tendrán representación en dicho órgano a crearse, estableciendo un plazo de ciento ochenta días para que pudieran hacerlo. El Poder Ejecutivo Nacional se comprometió a brindar asistencia técnica necesaria para facilitar la creación y/o reformar las instituciones de infancia, de conformidad a los lineamientos establecido en la ley.

Es así que la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia en cumplimiento a lo establecido en el decreto 416/2006 en su Artículo 3 inc. a) convocó a la primera reunión plenaria para el 15 de Diciembre del año 2006. Esta primera reunión de carácter histórico fundacional, llevó dos largas y acaloradas jornadas de debate que comenzaron el 15 de Diciembre de 2006, y se retomó, luego de un cuarto intermedio, el 16 de Marzo de 2007.

Fue allí donde se definieron las cuestiones claves para el armado institucional y la puesta en marcha del Consejo Federal de Niñez, Adolescencia y Familia, ámbito de concertación fundamental en el Sistema de Protección Integral de Niños Niñas y Adolescentes. Ambas reuniones tuvieron lugar en la actual sede de la Secretaria Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia. Se aprobaron dos textos importantes en esas dos sesiones fundacionales:

1) Declaración de creación del Consejo Federal de Niñez, Adolescencia y Familia por medio de la cual todas las máximas autoridades provinciales y nacionales reunidas ratifican su compromiso en la profundización del proceso de transformación institucional y adecuación normativas necesarias para la construcción de un vigoroso Sistema de Protección Integral de Niños, Niñas y Adolescentes.

2) Se aprobó por unanimidad el Reglamento Interno del Consejo Federal de Niñez, Adolescencia y Familia, que regula la vida institucional del mismo hasta la actualidad.

En cuanto a las autoridades del Consejo Federal de Niñez, Adolescencia y Familia, conforme lo establece la Ley, la presidencia es ejercida por el Titular de la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Fa-

## El sistema de protección de derechos

milia y por reglamento se incorporaron las figuras de un Vicepresidente es elegido en plenario por sus pares provinciales y un Secretario Ejecutivo que lo propone el presidente.

Cabe rescatar la importancia de estos hechos de carácter histórico para las políticas públicas dirigidas a Niñas, Niños y Adolescentes, por tres cuestiones:

El cambio de paradigma producido primero por la Convención Internacional de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes y luego por la sanción de la Ley 26061, pasando de la situación irregular al enfoque de protección de derechos significó fundamentalmente en términos prácticos, pensar, diseñar y ejecutar políticas públicas para el cien por ciento de los Niñas, Niños, Adolescentes y sus familias. Hacerlos efectivos en todo el país, sin este ámbito de concertación, sería imposible.

Desde la perspectiva Institucional hasta la creación del COFENAF no existía en el país un ámbito de concertación federal de Políticas Públicas dirigidas a Niñas, Niños y Adolescentes, ni Órganos Administrativos provinciales constituidos y preparados para hacer efectivos los derechos de las infancias, solo existía un Consejo Nacional del Menor y la Familia, que solo tenía competencia en el ámbito de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y en algunos lugares del Conurbano de la ciudad. Por lo tanto la perspectiva federal en la materia que nos ocupa también tendría casi la misma antigüedad que la Ley.

Otro de los hitos que me parece importante rescatar es que la Secretaría de Niñez Adolescencia y Familia puso a disposición un Fondo Federal de Niñez, Adolescencia y Familia para acompañar en el proceso de transformación institucional a las autoridades de aplicaciones provinciales. Gracias a eso se inauguró un proceso virtuoso de convenios y transferencias de tecnologías y financieras que acompañaron el fortalecimiento institucional del Sistema de Protección Integral de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes a nivel federal, que fijaron el piso de derechos mínimos para todos los niños y adolescentes del país.

## Avances y principales ejes de los acuerdos alcanzados

Es importante tener presente que desde que se puso en marcha, el Consejo Federal de Niñez, Adolescencia y Familia, no dejó de sesionar ni un solo año, lleva celebradas 35 sesiones presenciales y una sesión virtual por motivos de la pandemia e innumerables encuentros de trabajo, que han generado en todos estos años más de 50 documentos firmados por los consejeros, entre Actas Acuerdos, Resoluciones, Protocolos, Estándares, Guías de Actuación y Sistemas de Información, que han sido claves para el armado y puesta en marcha del Sistema de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes en todo el país.

## Algunos de los ejes de trabajo que el COFENAF logró acordar en este tiempo:

- Políticas Públicas para Adolescentes Infractores o Presuntos Infractores a la Ley Penal: Relevamiento Federal sobre dispositivos y programas del sistema Penal Juvenil. Lineamientos para una política respetuosa de Derechos Humanos. Se trabajó sobre la inconstitucionalidad de la aplicación de penas privativas de la libertad perpetuas en materia penal. Se elaboró una propuesta de proyecto de ley penal Juvenil.
- Políticas Públicas destinadas a Niños/as Sin Cuidados Parentales: dos relevamientos nacionales, se aprobaron Lineamientos y Protocolos para medidas de protección y excepcionales. Adopciones.
- Aplicación de la Ley 26233 de Centros de Desarrollo Infantil, se fijaron los estándares para los espacios de primera infancia y se aprobó el Registro Nacional de Espacios de Primera Infancia.
- Derecho a la Identidad: se trabajó en los Decretos 90 y 92/2009 sobre la posibilidad de la inscripción en sede administrativa de los niños que no habían sido inscriptos oportu-

## El sistema de protección de derechos

- namente en el registro civil y acceso gratuito al DNI.
- Erradicación de Policías y Gendarmería Infantiles.
- Sistemas de Información: se trabajó con las distintas jurisdicciones y con Universidades nacionales en sistemas de Información, como el SIIPNAF, La Encuesta de condiciones de vida de Niñas, Niños y Adolescentes, el RUN entre otros.
- Participación y protagonismo de Niñas, Niños y Adolescentes. Se acordó promocionar el voto a los 16 años, se acordaron lineamientos para promocionar la participación y el protagonismo de Niños, niñas y adolescentes.
- Se acompañó el proceso de reforma y su entrada en vigencia de la Reforma del Código Civil y Comercial de la Nación.
- Prevención de la Violencia y Promoción del Buentrato.
- Acompañamiento para el Egreso de Niños sin Cuidados Parentales.
- Embarazo No Intencional en la Adolescencia.
- Líneas de Acción durante la Pandemia del COVID-19.

## Conclusiones y desafíos

En el marco de los 15 años de la promulgación de la Ley 26061 y de los 14 años de creación del Consejo Federal de Niñez, Adolescencia y Familia, podemos sostener que el cambio de paradigma a la Protección Integral de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, en nuestro país se encuentra muy vigente, y que la estructura del Sistema integral de Protección de Derechos de Niños, niñas y adolescentes se encuentra en pleno proceso de desarrollo transitando una adolescencia institucional, pero con un largo y rico proceso de construcción colectiva federal.

El Consejo Federal de Niñez, Adolescencia y Familia como ámbito de concertación federal se ha transformado en un actor central en la definición de la agenda y compromisos, generando un canal de transformación plural compartido por el Estado Nacional, las 23 Provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Quiero rescatar que

en este ámbito en base a los lineamientos planteados por la Convención Internacional y la Ley 26061, se ha trabajado con mucho consenso en las sesiones del COFENAF, con el tiempo también ha sido un espacio donde se han planteado algunas sanas disidencias, como por ejemplo: con las Notas que los Consejeros de distintas provincias enviaron al Presidente del Consejo Federal de Niñez, Adolescencia y Familia, con motivo de algunos recortes y reasignaciones presupuestarias con destino a las fuerzas de seguridad en el año 2018, o el firme posicionamiento expresado en el acta acuerdo por todos los consejeros firmada por unanimidad, que rechaza cualquier intento de reducir la edad de punibilidad de las personas adolescentes, con motivo de un Proyecto de Ley Penal Juvenil, elevado por el Poder Ejecutivo en el año 2018, que claramente violaba todos los preceptos aprobados y trabajados históricamente por el COFENAF.

Por otro lado Argentina está atravesando, una situación muy compleja desde la perspectiva económica: la reducción de ingresos en las familias, la pérdida de puestos de trabajo, y el endeudamiento irresponsable del país, generando una aceleración en los niveles de pobreza, fue un combo que deterioró la calidad de vida de las Familias y las Niñas, Niños y Adolescentes en los últimos 4 años, y esto a su vez se vio severamente afectado aún más con el impacto de la pandemia de la COVID 19 en el mundo y en particular en nuestro país.

Con este contexto me parece importante poder marcar como desafío articular todos los recursos con los que cuenten el estado nacional y las jurisdicciones provinciales en pos de profundizar la pelea que se viene dando contra la COVID 19 y mitigar el impacto que esta situación genera en los Niñas, Niños y Adolescentes como ya lo vienen haciendo conforme los lineamientos trabajados en la última sesión virtual del Consejo Federal.

Desde la perspectiva institucional, es clave seguir fortaleciendo a las Autoridades de Aplicación Provinciales, en sus distintas realidades, para que puedan seguir incorporando más recursos humanos y técnicos a los sistemas provinciales de pro

tección integral de niños, niñas y adolescentes, y acompañar a los distintos procesos de desconcentración o descentralización de los mismos para lograr mayor cobertura territorial y servicios a disposición para hacer efectivo el derecho de los niños, niñas y adolescentes en todo el país. Esto es necesario porque en esta etapa de crisis y pos pandemia vamos a tener que desarrollar tareas de acompañamiento a las familias, a los niños y la fundamental articulación con los sistemas sanitarios, escolares y de seguridad social todo esto en el menor tiempo posible, acompañando el fuerte esfuerzo que está haciendo el estado nacional con las transferencias de ingresos por sus distintas líneas.-

Por último, destacar que esta institucionalidad que se generó con la creación del COFENAF, se ha consolidado en el tiempo, como el ámbito de resonancia política e institucional más importante porque se transformó en un cimiento donde se asienta un vigoroso Sistema de Protección

Federal que garantiza derechos de Niñas, Niños y Adolescentes en el Norte, Sur, Este y Oeste de nuestro querido país.

---

#### REFERENCIAS

- Constitución de la Nación Argentina – Ed. Infojus. Julio 2014.-
- Convención Internacional de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes.-
- Ley N° 23849 Ratificación de Argentina de la Convención Internacional sobre los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes.
- Ley N° 26061, sobre Protección integral de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes.-
- Decreto PEN N°: 415/2006.-
- Decreto PEN N°: 416/2006.-
- Reglamento Interno del Consejo Federal de Niñez, Adolescencia y Familia.-
- Memoria y Balance del Consejo Federal de Niñez, Adolescencia y Familia, 2007 a 2013. Publicación Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia. Marzo 2014.-
- Actas de las 35 Sesiones Plenarias del Consejo Federal de Niñez, Adolescencia y Familia.-
- Acta de la Sesión Virtual de Abril 2020 del Consejo Federal de Niñez, Adolescencia y Familia.-

## Claudio Javier Franchello

Abogado, egresado de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales (UNC). Curso de Post Grado sobre “Desarrollo Local en Áreas Metropolitanas”, organizado por la Universidad Nacional de General Sarmiento. Maestría en Economía Social en la Universidad Nacional de General Sarmiento. Miembro del Comité Académico de la Especialización en Políticas Públicas de Niñez, Adolescencia y Familia – Universidad Nacional de Entre Ríos, Facultad de Trabajo Social. Ex Subsecretario de Desarrollo Institucional e Integración Federal de la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia. Ex Secretario Ejecutivo del Consejo Federal de Niñez, Adolescencia y Familia. Ex Secretario Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. Asesor Jurídico del Gobierno de la Provincia de Santa Cruz. Asesor en la Honorable Cámara de Diputados de la Nación.

# VI. El sistema de protección integral de derechos de niños, niñas y adolescentes a 15 años de la Ley 26061

---

Eleonora Murga

Visibilizar avances y desafíos en relación al sistema de protección de derechos a 15 años de la sanción de la Ley N°26061, conlleva inevitablemente, en varios aspectos, una perspectiva autorreferencial toda vez que, en diferentes etapas y procesos, se ha tenido la oportunidad de participar de la adecuación normativa provincial, así como en la construcción de la nueva institucionalidad y en distintas instancias a nivel federal de reflexión teórica, producción de conocimiento científico y capacitación sobre las políticas, programas y servicios y las intervenciones en el sistema.

Este recorrido permite analizar el proceso que se iniciara con aquellos primeros interrogantes y metas que se planteaban hacia el año 2005, a

partir de la consideración central de que la ley se constituye en una herramienta conceptual y metodológica de fundamental importancia con un fuerte impacto político e institucional, que convoca nuevos actores y establece nuevos medios y procedimientos para actuar esta protección, impulsando reformas en aquellas jurisdicciones que aún no lo habían hecho o lo habían realizado con estándares diferentes a los establecidos en los instrumentos internacionales de rango constitucional.

## La adecuación normativa

En línea con sus postulados, se fueron sancionando otras leyes como la de Educación Nacio-

## El sistema de protección de derechos

nal N°26206; la de Promoción y Regulación de los Centros de Desarrollo Infantil y sus Decretos Reglamentarios N° 1202/08 y 1703/08; la de Prevención y Sanción de la Trata de Personas y Asistencia a sus Víctimas N°26364, modificada por la 26842; la de Servicios de Comunicación Audiovisual 26522 y la de Erradicación del Trabajo Infantil N° 26844, entre otras, además de promoverse la adhesión provincial al Registro Único de Aspirantes a Guardas con Fines Adoptivos.

Un hito fundamental en el proceso de adecuación normativa ha sido la aprobación en octubre de 2014 del nuevo Código Civil y Comercial de la Nación que aparece en sintonía con las disposiciones constitucionales-convencionales y con la Ley N° 26061, lo que se evidencia, entre otros aspectos, en la recepción de los principios de la protección integral: interés superior del niño, derecho a ser oído, autonomía progresiva, así como en el reconocimiento jurídico de la socio-afectividad y la regulación y protección de diversas formas e instituciones familiares acorde al concepto de familia que contempla el decreto 415/06 al reglamentar el Art. 7 de la ley 26061, relativo a la responsabilidad familiar<sup>1</sup>.

Más recientemente se han aprobado otras leyes como la N°27364, que regula el Programa de acompañamiento a jóvenes sin cuidados parentales y la N° 27452 de reparación económica para las niñas, niños y adolescentes cuando alguno de sus progenitores haya fallecido a causa de violencia intrafamiliar o de género.

No obstante, una gran asignatura pendiente está dada por la imperativa necesidad de derogar las disposiciones de la Ley N°22278 para dar paso a un régimen legal acorde a la Doctrina de la Protección Integral de Derechos, tal como lo promoviera el COFENAF y lo recomendará el Comité.

1. La norma citada incluyó dentro del concepto de familia tanto a la nuclear, como a la ampliada o extensa e, incluso, a otros miembros de la comunidad que representen para el niño, vínculos significativos y afectivos en su historia personal como también en su desarrollo, asistencia y protección, lo que proyecta efectos en la regulación familiar actual, por ej. en las responsabilidades y funciones del progenitor afín.

## El proceso de desarrollo del sistema de protección de derechos

### Conformación y actuación de los organismos administrativos de protección

Como parte de la nueva institucionalidad, la Ley N°26061 crea y organiza los órganos administrativos de protección a nivel nacional: Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia (SENAF), Consejo Federal de Niñez, Adolescencia y Familia y deja a la determinación de las provincias y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires -en uso de su autonomía- la creación y organización de los locales.

A través de las sesiones plenarias del COFENAF -37 hasta la actualidad- se han alcanzado acuerdos de gran relevancia para la consolidación del Sistema de Protección y Promoción Integral de Derechos a nivel nacional, regional y provincial, como por ejemplo, en materia de adecuación normativa sobre la primera infancia, la promoción de conductas saludables, la necesidad de optimizar los dispositivos penales, cómo garantizar el derecho a la identidad, el protagonismo adolescente y la democratización de la libertad de expresión de chicas y chicos en el marco del nuevo sistema de comunicación audiovisual<sup>2</sup>.

Asimismo, se estableció que la Secretaría Nacional garantizará de su partida presupuestaria un fondo federal a ser distribuido en las jurisdicciones, cuya ejecución debía estar orientada a los fines explicitados en la Declaración del 15/12/06. Otro avance en la conformación del sistema ha sido la implementación de la figura del Defensor de Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes. A casi 15 años de la sanción de la ley, y después de un extenso proceso que se inició en el año 2017 y culminó el 28 de febrero del año en curso,

2. Memoria y balance del consejo federal de niñez, adolescencia y familia – años 2007 a 2013 - isbn 978-987-25954-9-4, año 2014

## El sistema de protección de derechos

el Senado aprobó la designación de la Dra. Marisa Graham para cubrir el cargo de Defensora de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes, quien inmediatamente prestó juramento junto a los defensores adjuntos, Juan Facundo Hernández y Fabián Repetto.

Tal como se pronunciara UNICEF, la tarea desplegada por la Defensoría debe tener un enfoque federal, lo que implica un trabajo coordinado, cooperativo y de generación de sinergias entre Nación y provincias (incluidos los municipios), para lo cual cuenta también como interlocutores a las Defensorías ya existentes a nivel nacional como Santa Fe, Córdoba, La Pampa, Misiones y Santiago del Estero.<sup>3</sup>

Para el cumplimiento de sus fines, es necesario que la Defensoría cuente con una dotación presupuestaria suficiente que le asegure los recursos materiales y humanos adecuados para poder supervisar el diseño y la ejecución de políticas destinadas a la niñez y la adolescencia, generar informes, incidir sobre los actores de los poderes ejecutivos y legislativos e informar a la ciudadanía acerca de los avances en el cumplimiento de la CDN.

### Las relaciones entre los organismos del sistema

El desarrollo del sistema, con la participación de los diversos organismos que lo conforman y los lineamientos que la ley establece –art. 4-, impacta de manera directa en el rol que debe asumir el Estado, abarcando tanto el diseño institucional como en las políticas y programas, el marco de las prácticas que se implementan en los organismos administrativos y judiciales, y los procedimientos que se siguen en ellos.

Por un lado, se reubica al Poder Judicial en su función específica y genuina de impartir justicia y dirimir conflictos, despojándolo de toda actuación asistencial.

3. Posición de UNICEF sobre el nombramiento del Defensor del Niño Nacional, en el marco de la audiencia pública. Septiembre de 2017

Durante estos años se ha podido mensurar los avances en la desjudicialización de las problemáticas sociales, teniendo en cuenta, por ejemplo, qué organismos (judiciales o administrativos) adoptan las medidas de protección (el 89 %, organismos dependientes del Poder Ejecutivo y sólo el 11 por el Poder Judicial).<sup>4</sup>

Este cambio se hace extensivo a su vez al tipo de relaciones que se generan entre los poderes del Estado, al interior del Poder Ejecutivo, entre la Nación, las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, entre el Estado y la sociedad civil, y entre ésta y el Estado, los niños y sus familias, requiriendo una concertación articulada de acciones.

### La descentralización

En gran medida, el Plan Nacional de Acción por los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes se operativiza a través de programas y proyectos provinciales y municipales que se llevan adelante a través de procesos de descentralización y articulación, toda vez que si las políticas públicas se ajustan más a las necesidades de una localidad y los actores en territorio actúan coordinadamente, aumenta la eficiencia y eficacia de los programas implementados.

Con esta finalidad se ha avanzado en el desarrollo de los sistemas locales de protección que con distintos nombres (agencias de derechos, áreas de niñez, servicios de protección de derechos) han actuado como unidades de gestión territorial, promoviendo la conformación de redes intersectoriales que conectan y optimizan los recursos existentes.

La descentralización generó un enorme reto para los gobiernos locales en la conformación de los sistemas locales de protección, muchas veces en

4. Relevamiento niñas, niños y adolescentes sin cuidados parentales realizado en el marco del COFENAF con apoyo de UNICEF en sus versiones 2011-2014 y 2018

## El sistema de protección de derechos

un contexto de recursos económicos y técnicos limitados, a pesar que desde el año 2004 aumentara considerablemente la transferencia de recursos del nivel nacional.

El desarrollo de estos sistemas locales no ha sido un proceso lineal, ni automático ni homogéneo. Por el contrario, ha dependido de ciertas condiciones institucionales, políticas, sociales y económicas y variado según las características y las diferentes capacidades de gestión de los gobiernos locales.

Consolidar los sistemas locales de protección con la participación de todos los actores (públicos y privados) de diversos niveles existentes en territorio, mejorar las capacidades de los municipios que permitan identificar prioridades, administrar recursos y establecer criterios de acción estratégicos para la gestión de las políticas sociales, especialmente las destinadas a la niñez y adolescencia para que puedan responder en forma adecuada, constituye una meta prioritaria.

### La articulación intersectorial

Es éste uno de los aspectos que mayores dificultades ha presentado, advirtiéndose la actuación fragmentada tanto en el diseño, como la gestión e implementación de las políticas, programas y servicios, con lo cual se convierten en compartimientos estancos y se pierden la sinergia, los recursos públicos y las oportunidades para un mejor desarrollo de los servicios.

Por lo demás, debe tenerse en cuenta que la coordinación a nivel operativo se suele gestionar en escenarios llenos de ambigüedad, incertidumbre, tensiones y disputas de poder, donde muchas veces interfieren los celos profesionales e intereses políticos que dificultan la participación de algunos actores involucrados en la toma de decisiones. Del mismo modo, debe valorarse la desigual capacidad institucional entre las distintas organiza-

ciones, así como las asimetrías de poder entre los integrantes de los distintos equipos, aun bajo la apariencia de tener la misma responsabilidad por ocupar cargos similares.

Es claro que frente a la atención de la urgencia por parte de cada área predomina una visión de corto plazo en la formación de las políticas y programas que deben ser coordinados y la falta de previsibilidad en el mediano plazo. Por otra parte, en la práctica se evidencian mayores mecanismos informales de coordinación y muchas veces se recurre a la coordinación de la autoridad judicial o legislativa.

Por ello, resulta fundamental la jerarquización de las áreas de infancia a las que corresponde dotar de las capacidades necesarias para planificar y ejecutar sus políticas y acciones a través de metodologías participativas y con criterios de equidad.

## Algunas conclusiones valorando los avances y asumiendo los desafíos

El principio constitucional de efectividad se presenta como el principal desafío para la actuación de los operadores públicos y privados del Sistema. Es que, a partir de los enunciados de la CDN, la responsabilidad en la protección de los derechos reconocidos a la infancia no sólo recae sobre los padres o responsables directos del niño, sobre un área del ejecutivo con competencia en infancia, o sobre la justicia especializada, sino que, aún con diferentes grados y niveles, la protección integral de la infancia compromete a diferentes actores gubernamentales y no gubernamentales en el ámbito de su competencia específica y de conformidad al principio de participación comunitaria, en virtud del principio de co-responsabilidad.<sup>5</sup>

5. Murga, María Eleonora; "La protección integral de niños, niñas y ado-

En cualquier caso, en la representación del sistema debiera quedar claro la progresividad y priorización que deben orientar las intervenciones en el sistema, comenzando por garantizar políticas y servicios universales e integrales al alcance de todos los niños, recurriendo luego al auxilio de las medidas de protección integrales como respuesta específica a situaciones puntuales de vulneración de derechos y, por último, a la medida excepcional de separación de un niño de su familia, cuando su superior interés así lo exija, habiéndose agotado previamente las posibilidades y recursos para que el niño permanezca en su medio familiar. Lo que debe traducirse en políticas de integración articuladas y no focalizadas, evitando la dispersión de recursos, la duplicación de estructuras, la extemporaneidad de objetivos e impulsando un trabajo de unificación y articulación de recursos, circuitos administrativos y gestiones compartidas.

Y en este sentido, si bien los relevamientos dan cuenta de una disminución de las medidas excepcionales, una de las dificultades que se advierte es la prórroga de estas medidas más allá de los plazos legalmente establecidos.

Desde la aprobación de la Ley 26061 se ha señalado que uno de los mayores desafíos para garantizar el derecho a vivir en familia ha sido la desinstitucionalización, es decir, procurar el pronto regreso del NNA al medio familiar-comunitario, advirtiéndose sobre las consecuencias de las internaciones prolongadas.<sup>6</sup> Frente a lo cual se alza en la actualidad el imperativo legal del art. 607 del CC y que obliga al organismo administrativo a expedirse sobre la situación del niño en un plazo máximo de 180 días para definir eventualmente su adoptabilidad.

---

lescentes: diálogos entre marcos normativos y actores del sistema” en “Dilemas y desafíos en derecho de familia” Autores: Salomon, Claudia E. (Coordinadora), Delta Editora, año 2016.

6. “Obligado, Clara Alejandra; “Medidas Alternativas Convivenciales. Institucionalización, Invisibilidad y Alternativas Familiares Comunitarias” en Tratado de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes, pág. 1385.

De lo expuesto se desprende la necesidad de realizar un trabajo conjunto entre el Poder Administrativo y el Judicial para supervisar las medidas excepcionales, a través del cual deberá darse cuenta de qué política pública, qué programa, qué orientación y acompañamiento ha recibido ese grupo familiar para restituir los derechos vulnerados de sus miembros. Es que solo a partir de la valoración acerca del resultado de las medidas implementadas, y de un concreto conocimiento de las condiciones actuales del medio familiar o comunitario puede obtenerse una decisión judicial fundada acerca de la pertinencia de la prórroga de la medida y, eventualmente, resolverse su futura adopción.

Mirando retrospectivamente el camino recorrido, es posible advertir los avances realizados en los distintos aspectos analizados sin perder de vista las recomendaciones que han sido señaladas por el Comité de Seguimiento de la Convención sobre los Derechos del Niño que deberán responderse en el informe argentino en el año 2023.

Como asimismo, las de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos acerca del mejoramiento del sistema de registración, la construcción de indicadores de evaluación y monitoreo del cumplimiento de la política para la niñez y el resto de programas y servicios, así como la necesidad de elaborar un plan estratégico para apoyar la implementación del SNP en todos los niveles, -especialmente en local-, y asistir técnicamente a los municipios en su creación y fortalecimiento, identificando y proponiendo las transferencias económicas a nivel vertical que sean necesarias para su adecuado funcionamiento<sup>7</sup>.

Es que, en palabras de quien fuera nuestra querida compañera de ruta a lo largo de muchos de estos años, Griselda Anzola: “El contexto antes descripto

---

7. COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS “Hacia la garantía efectiva de los derechos de niñas, niños y adolescentes: Sistemas Nacionales de Protección”, OEA/Ser.L/V/II.166, Doc. 206/17, 30 noviembre 2017

indica que el accionar de lo público y lo privado respecto de la infancia tiene necesaria correlación con las dinámicas de los diferentes ámbitos territoriales donde los niños, niñas y adolescentes, sus familias, sus comunidades entran su vida cotidiana. Es allí donde las potencias y las desigualdades se ponen de manifiesto, y desde donde debemos ser capaces de revisar nuestros marcos epistemológicos, operativos y éticos. Un enfoque integral de derechos para la infancia, desde este marco político e institucional nos propone

y obliga a superar miradas e intervenciones sectoriales, aisladas, para avanzar hacia un escenario de co-responsabilidad, identificando los distintos actores vinculados en el trabajo con niños, niñas y adolescentes, y donde los mismos sean partícipes, sean escuchados y formen parte del diseño de las estrategias de trabajo”<sup>8</sup>.

---

8. Anzola, María Griselda- MURGA, María Eleonora; Cuadernillo N° 2 “Desarrollo de Sistemas de Protección Integral de Derechos en el Ámbito Local” Ministerio de Desarrollo Social, Presidencia de la Nación, Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia.

## Eleonora Murga

Abogada egresada de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la UNL y Especialista en Derecho de Familia por la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Rosario. Se desempeñó como Secretaria suplente de los Juzgados Civil y Comercial N° 4 y 8 y Defensora de Pobres y Menores N° 1 y 2 suplente de la ciudad de Paraná, como Jueza Titular del Juzgado de Familia con asiento en la Ciudad de Puerto Madryn (Chubut) y del Juzgado de Familia y Penal de Niños y Adolescentes de Diamante, Entre Ríos. Actualmente es Jueza Titular del Juzgado de Familia N° 3 de Paraná, Entre Ríos. Fue Coordinadora del Proceso de Implementación de la oralidad efectiva en los procesos de familia en la Provincia de Entre Ríos, designada por el STJER, e integrante del Grupo de trabajo para la reforma procesal de familia en la Provincia de Entre Ríos. En el ámbito de la gestión pública fue Directora de Derechos y Programas para la Niñez, la Adolescencia y la Familia del Consejo del Niño, el Adolescente y la Familia (COPNAF) de la Provincia de Entre Ríos (2004-2010). Es investigadora y docente de grado y posgrado en distintas Universidades Nacionales. Autora del proyecto de Ley provincial de Protección Integral de Derechos del Niño, el adolescente y la familia de la Provincia de Entre Ríos.

# VII. Lo político, la política y la construcción- deconstrucción del sistema de protección integral de derechos

---

María Inés Peralta

El sistema de protección integral de derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes 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 (Ley 26061, Título III. Artículo 32).

Sigue siendo necesario afirmar con énfasis que los derechos de la niñez son una cuestión política; no se trata de buenas intenciones, voluntades individuales y sensibilidades compasivas hacia niños, niñas y adolescentes. Tampoco se trata de quedarnos conformes con leyes conquistadas. Se trata de transformar la realidad, con política y con políticas.

Con claros fundamentos, Eduardo Bustelo nos formó y trabajó en esta línea. Fue fundador y primer director (1989-1993) de la Oficina de UNICEF Argentina, mucho antes de las leyes nacionales y provinciales que definen y crean el SPID; su gestión se basó en la generación de lazos estratégicos, en un trabajo de articulación intra e intersectorial, entendiendo que las transformaciones

## El sistema de protección de derechos

institucionales y de prácticas sociales requieren un trabajo deliberativo, argumentativo, educativo, confrontativo, de construcción de consensos; en definitiva, político.

Quien escribe estas líneas -trabajadora social, educadora popular y docente universitaria- forma parte del proceso de movilización social y política en torno a los derechos de la niñez y la juventud que tuvo lugar en Córdoba<sup>1</sup> y que junto a procesos similares de otras provincias dieron sustento “desde abajo” a las transformaciones legislativas y de políticas públicas que hoy tenemos. Esa historia, esa práctica, ese modo de construir políticas es la que considero fundamental para hacer realidad, cada día, el Sistema de Protección de Derechos.

Nuevamente Eduardo Bustelo, en su libro “El Recreo de la Infancia”, nos aporta claves para pensar: que la compasión y la represión son aún los modos de vinculación dominantes del mundo adulto con niños, niñas y jóvenes; que en nombre de la compasión se han cometido las mayores atrocidades a lo largo de la historia de la humanidad; y que siguen muriendo millones de niños/as por guerras y por hambre y nadie paga por ello, a pesar de la Declaración de los DDHH y de la Convención Internacional sobre los derechos del Niño.

Podríamos seguir enunciando terribles violaciones a los derechos de Niños, niñas y adolescentes, mientras que el mundo adulto se sigue convenciendo a sí mismo que hace siempre lo mejor por ellos/as. Esta lógica de dominación patriarcal-adultocéntrica está instalada en la mirada sobre la niñez, atraviesa a las sociedades impidiéndole registrar el enorme daño que produce a la humanidad toda y a Niños, niñas y adolescentes, en particular. El patriarcado-adultocéntrico es un régimen de verdad en términos de Foucault: “La verdad está ligada a los sistemas de poder que la producen y la sostienen, y a efectos de poder que ella induce y reproduce”. Un primer nivel de lu-

cha y acción política contra ese poder dominante es “designar esos núcleos, denunciarlos, hablar públicamente de ellos (...) es forzar la red de información institucional, nombrar, decir quién ha hecho qué, designar el blanco, es una primera inversión de poder, es un primer paso en función de otras luchas contra el poder”.

Todas las organizaciones e instituciones que conforman el El Sistema de Protección de Derechos seguimos cruzadas por ese régimen de verdad dominante que debemos/ necesitamos seguir deconstruyendo, pero sólo se pueden enfrentar desafíos históricos parándonos en las herramientas y los capitales que sí contamos para resistir, innovar, proponer, activar y tensionar esas mismas instituciones, habitándolas con autonomía relativa ya que al decir de Foucault “el poder está siempre ahí. Que no se pueda estar fuera del poder no significa que se esté de todas formas atrapado”.

El interés general que aquí nos une como esfera pública<sup>2</sup> – la efectiva realización de los derechos de niños, niñas y adolescentes – no es un estado que se alcanza, es una búsqueda permanente, una construcción histórico social basada en disputas, conflictos y confrontaciones<sup>3</sup>. Esa búsqueda se hace a través del debate y los consensos de las pluralidades de las sociedades civiles modernas y de una fuerte crítica a los dobles discursos; la búsqueda en definitiva, de la democracia real, que en nuestro campo la expresa simple, directa y contundentemente Alejandro Baratta con una frase que nos orienta desde hace años: “la democracia es buena para los niños, pero fundamentalmente, los niños son buenos para la democracia”

2. “La Esfera pública se refiere a un espacio jurídicamente privado en el que individuos sin estatus oficial buscan persuadirse los unos a los otros por medio de la argumentación racional y la crítica en torno a asuntos de interés general”, Jürgen Habermas, citado por Arato y Cohen; “Esfera pública y sociedad civil” Metapolítica, Volumen 3, Num 9, pp 37-55. 1999. Nancy Fraser recupera esta idea de esfera pública habermasiana como el “foro de las sociedades modernas donde se lleva a cabo la participación política a través del habla” (1997;97)

3. Nancy Fraser complejiza y actualiza el debate sobre la esfera pública alejándose de la misma como un ideal de discusión racional sin exclusiones ni invisibilizaciones y recupera desde una mirada histórica revisionista que “al mismo tiempo que el público burqués, surgió un ejército de contra-públicos entre ellos, surgió un ejército de contrapúblicos, entre ellos públicos nacionalistas, públicos populares campesinos, público de mujeres de élite, públicos negros y públicos proletarios. 1997; 105).

1. En mi caso desde “Servicio a la Acción Popular”, institución de educación popular, desde la cual formamos parte del Grupo “Córdoba por los Derechos de niños, niñas y adolescentes” y luego del Foro Intersectorial por los derechos de niños, niñas y adolescentes” y desde dichos espacios con redes nacionales. En definitiva, las experiencias movimientistas que construyen política y políticas desde abajo.

## El sistema de protección de derechos

Desde qué claves deconstruir/nos en estos espacios colectivos, deliberativos, argumentativos, propositivos? ¿Cómo construir ese sistema de protección integral de derechos desde el cuestionamiento interseccional a las lógicas de dominación?

En la era de los derechos y de la justicia Nancy Fraser nos propone pensar las políticas sociales desde tres claves: Redistribución, Reconocimiento y Paridad Participativa. Y Boaventura de Sousa Santos desde las Epistemologías del Sur, nos invita a reflexionar sobre la (in)justicia epistémica.

La redistribución nos remite a la política social de la igualdad, aquella que aborda el problema de la desigualdad económica orientada por un modelo de desarrollo con inclusión social. Esto significa promover la producción nacional, proteger el mercado interno, avanzar hacia el desendeudamiento, aumentar la inversión pública, estimular el consumo interno, ampliar la cobertura de los sistemas de protección social, profundizar las políticas específicas dirigidas a niños y niñas como la Asignación Universal por Hijo (AUH). El Estado tiene un papel fundamental e insoslayable en garantizar políticas que apuntan a eliminar las diferencias entre los grupos sociales. Quienes conformamos el sistema de protección integral de derechos no siempre otorgamos a este tipo de políticas públicas el lugar central que merecen en la cuestión de la niñez. Ello es algo urgente a deconstruir en nuestra Argentina y Latinoamérica, simplemente porque la mayoría de la población es pobre y porque que la mayoría de los pobres son niños y niñas.

El reconocimiento nos remite a la política cultural de la diferencia: valorizar las diferencias es reconocer los géneros, las etnias, los territorios, las generaciones, y pensar la superación de la injusticia desde cambios culturales y simbólicos. En el campo de la niñez y la juventud, la educación popular jugó un papel clave en los territorios al hacer presente y efectivo el derecho al juego, a la identidad (personal, familiar y territorial), a la cultura juvenil, a los espacios propios de pares, etc.<sup>4</sup> Acciones de

este tipo multiplicadas por miles a lo largo y ancho del país impusieron el reconocimiento de una presencia: la de niños/as y jóvenes en el espacio público. Así comenzaron a estar presentes estos derechos en la agenda y existen expresiones -insuficientes- de políticas recreativas, culturales, de cuidado, de participación, de escucha, de buen trato, etc. Los actores del SPID debemos poder reconocer la mirada que NNYJ tienen sobre el mundo y comprender el sentido de sus reivindicaciones específicas para, desde allí, avanzar en transformaciones más profundas que permitan a revisar las prácticas sociales y las prioridades institucionales, transformando patrones de representación, de comunicación, de lenguajes.

La paridad participativa es una condición imprescindible para avanzar en esta lógica integral de la idea de justicia que los procesos deliberantes no están exentos de la lógica del poder (macro y micro) y, por lo tanto, operan a favor de los grupos dominantes. En este punto quienes conformamos el SPID debemos alertar, denunciar, deconstruir la tendencia dominante a una participación "simpática" en la que fácilmente se cae desde el adultocentrismo. Resta mucho camino por andar para que dicha participación signifique información, escucha, decisión, comprensión y co-construcción.

Finalmente, la clave aportada por Boaventura de Sousa Santos: la (in)justicia epistémica. Es simple explicar esta injusticia cuando hablamos de la niñez porque la vemos cotidianamente: a los/as/es niños/as/es se les calla porque no saben, deben esperar porque sus cuestiones no son las más importantes ni urgentes, deben dar el asiento a los mayores, son poco creíbles porque fantasean, como fantasean no son objetivos ni portan la verdad... y así sucesivamente. Al patriarcado adultocéntrico le cuesta, "intentar una crítica a la razón indolente, perezosa, que se considera única, exclusiva y que no se ejercita lo suficiente como para poder mirar la riqueza inagotable del mundo". Su deconstrucción implica un gran y profundo trabajo al cual niños/as/es nos convocan: requiere una Sociología de las ausencias: "que torna pre-

4. Un ejemplo se encuentra publicadas en Peralta y Reartes: "Niñez y derechos. formación de promotores de derechos de la niñez y adolescencia:

una propuesta teórica-metodológica". Espacio Editorial. Bs. As. 2000; y en numerosos materiales educativos de Servicio a la Acción Popular.

sentes experiencias disponibles pero que están producidas como ausentes y es necesario hacer-presentes” y una Sociología de las emergencias: “que produce experiencias posibles, que no están dadas porque no existen alternativas para ello, pero son posibles y sí existen como emergencias”. La mirada, la voz y la acción de la niñez es aún una ausencia que debe hacerse presente y es una experiencia disponible y posible, pero que no estamos permitiendo que emerja. Concluye el autor: “Ambas sociologías van a producir una enorme cantidad de realidad que no existía antes: hay un mundo lleno de alternativas” (Santos, 2006; 31) Hasta aquí algunas reflexiones. Muchos son los desafíos alcanzados y muchos los por venir en la construcción del SPID.

“Se precisan niños para amanecer” (Daniel Viglietti)

“Re-crear tiene que ver con otro comienzo como creación” (Eduardo Bustelo)

#### REFERENCIAS

- Bustelo, Eduardo; “El recreo de la Infancia. Argumentos para otro comienzo”. Siglo XXI, Bs. As., 2007
- Fraser, Nancy; “Iustitia Interrupta. Reflexiones críticas desde la posición “postsocialista”. Siglo del Hombre Editores, Bogotá, 1997.
- Fraser, Nancy; La justicia social en la era de la política de identidad: redistribución, reconocimiento y participación, en “Revista de Trabajo”, Año 4, Número 6, Agosto - Diciembre 2008
- Peralta, María Inés y Reartes, Julia: “Niñez y derechos. Formación de promotores de derechos de la niñez y adolescencia: una propuesta teórica-metodológica”. Espacio Editorial. Bs. As., 2000
- Santos, Boaventura de Sousa; “Renovar la teoría crítica y reinventar la emancipación social”, CLACSO, Bs. As., 2006.

## María Inés Peralta

Licenciada en Servicio Social, Magíster en Ciencias Sociales con orientación en Políticas Sociales. Profesora Titular Regular Dedicación full time UNC. Investigadora Categoría II. Directora Carrera de Especialización en Intervención Social en Niñez y Adolescencia FCS-UNC Decana Facultad de Ciencias Sociales UNC Docente de Posgrado en Especializaciones en la temática de Derechos de la Niñez en UNC y en UNSL. Autora de publicaciones en la temática de Trabajo Infantil, del Sistema de Protección de Derechos y de Formación de Promotores/as de Derechos. Miembro de Servicio a la Acción Popular.

# 03

---

## **La promoción de derechos y la prevención en grupos vulnerables**

# I. A 15 años de la Ley 26061. La nueva reconstrucción de la Argentina

---

Mariano Luongo

**Hacia un país en donde la  
promoción de los derechos de  
los niños, niñas y adolescentes  
sea posible y efectiva**

Hace 15 años el Honorable Congreso de la Nación sancionaba la Ley N°26061 de Promoción y Protección Integral de Niños, Niñas y Adolescentes disponiendo la derogación de la célebre Ley N°10903 conocida como "Patronato de Menores". Esta última había normado la relación del Estado con la niñez casi un siglo y estaba orientada a "moldear" a los chicos y chicas "abandonados y delincuentes" desde la perspectiva del control del estado.

Oriunda de los sucesos de la Semana Trágica, la argumentación del Dr. Agote y sus colegas parlamentarios planteaba entre otras cosas "Las etapas de esta carrera de la vagancia y el crimen son las

siguientes: Los padres mandan a los niños a vender diarios, y el primero, segundo y tercer día reciben el producto obtenido de la venta. Pero en seguida los niños juegan el dinero o se lo gastan en golosinas y cuando llegan a sus casas, el producto de las ventas se halla muy disminuido. Entonces los padres los castigan y después de dos o tres correcciones, generalmente un poco fuertes, resuelve el niño no volver nunca más a su casa y viven robando en los mercados, durmiendo en las puertas de las casas y fatalmente caen en la vagancia y después en el crimen"<sup>1</sup>

---

1. <http://patagoniarebelde.undav.edu.ar/ley-n-10903-de-patronato-de-menores-o-ley-agote/>

Sin ánimo de realizar aquí una historia de la niñez, ni de analizar el impacto en la política pública de las acciones, por ejemplo, de la Fundación Eva Perón, podemos decir que lo curioso del caso es que esta concepción objetivante de niños, niñas y sus familias perduró durante décadas y aun hoy subyace en algunos discursos políticos cuando se discute la asistencia del Estado para los sectores populares<sup>2</sup>.

Obviamente, los legisladores de antaño no estaban pensando en cualquier niño o niña, estaban refiriéndose a los chicos y chicas pobres, a los pibes de los barrios, las que se embarazan para cobrar un plan o directamente a los denominados hoy peyorativamente planeros, etc.

Como ven, estos discursos de nuestro pasado, que aparentemente parecen ajenos, mantienen una actualidad en los debates de hoy y en los que se enfrentó la nueva Ley de Protección. Específicamente queremos significar que hubo un gran debate y movilización social que se coronó en el año 2005 y que, independientemente de la sanción, aún hoy cobra vigencia.

La Ley N°26061 logró saldar esta vieja deuda que el país tenía con los pibes, en el sentido del reconocimiento de los chicos y chicas como plenos sujetos de derechos y ya no como meros objetos de protección. El desafío era y es pensar en el conjunto de las infancias reconociendo sus diversidades y ya no en los denominados “menores”.

Si bien en 1990 la Argentina había incorporado a la legislación interna la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño y con la reforma de 1994 obtuvo rango constitucional, el texto de la ley que hoy estamos conmemorando plantea hacer operativos los derechos ahí consagrados. Establece el interés superior del niño, el rol protagónico de la familia, crea el organismo rector - SENAF, el Consejo Federal de Niñez, Adolescencia y Familia como así también la Defensoría de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes, de reciente y tardía creación.

A mi entender, la Ley de Protección Integral tiene otra característica que la hace inaugurar una etapa con mucha fuerza. Su sanción coincidió, a diferencia de las experiencias de 1990 y del 1994, en donde el reconocimiento de derechos fue acompañado por políticas económicas neoliberales que empobrecían a los niños y niñas, a sus familias, a sus abuelos, etc. y culminaron con el crack del 2001- con una expansión de las políticas públicas en favor de la consagración de múltiples derechos de los ciudadanos, donde las máximas de esta ley iban cobrando sentido y valor práctico. Se iba delineando un país con un Estado activo y promotor, un proyecto de inclusión social y una perspectiva de derechos que se expresó de múltiples maneras en donde los niños y niñas fueron protagonistas.

El presidente Néstor Kirchner en el año 2005, meses antes de la sanción de la ley, lanzó el Plan de Acción por los Derechos de las Niños, Niñas y Adolescentes, en el que subrayó que “no se puede concebir solamente una política desde el sector, tiene que ser una política absolutamente global”<sup>3</sup>. Y efectivamente este plan y la sanción de la ley coincidían con un modelo de país distinto, en donde se comenzaba a privilegiar al trabajo y a los que trabajaban, a las personas de carne y hueso.

En el año 2005 yo no entendía del todo a lo que se estaba refiriendo Néstor. El riesgo de que la Ley N°26061 y el plan del poder ejecutivo fueran meros enunciados de deseos, era grande. Sin embargo, hay un hecho que tuvo relevancia mundial y que evidenció el rumbo. Me refiero al histórico canje de deuda que implicó una quita del 66% de la deuda por reestructurar, que estaba en default desde la crisis de 2001 y que logró una aceptación del 76%<sup>4</sup>. Los recursos del Estado en vez de ir a los acreedores externos iban a estar destinados a levantar a la Argentina y sus habitantes.

2. <https://www.pagina12.com.ar/diario/economia/2-145746-2010-05-16.html> <https://www.pagina12.com.ar/diario/suplementos/cash/48-8558-2015-06-07.html>

3. <https://www.casarosada.gob.ar/informacion/archivo>

4. <https://www.lanacion.com.ar/economia/con-una-adhesion-al-canje-del-76-la-argentina-dejo-atras-el-default-nid684583/>

Comenzó a subir la inversión pública en desarrollo social, en educación, en salud, en hábitat, etc. y por otro lado comenzó a bajar la pobreza y la indigencia en general y de los niños y niñas de manera muy marcada. La Ley de Protección Integral cobraba sentido y estaba acompañada por muchas otras leyes que iban ampliando derechos en favor de los niños y niñas.

El proceso quizás tuvo su momento más importante con la creación de la Asignación Universal por Hijo (AUH), en el año 2009. Con ella las familias más postergadas del país pudieron acceder al régimen de asignaciones familiares, derecho que hasta entonces les era negado por encontrarse inmersos en situaciones de precariedad laboral o de falta de trabajo. De esta manera, en un año se redujo la indigencia en un 60%<sup>5</sup> de los hogares con pibes. Su impacto generó una de las medidas más progresivas en materia de distribución del ingreso.

Con el país en marcha, las políticas públicas dirigidas a los niños comenzaron a mutar a los derechos denominados de cuarta generación, como por ejemplo el Programa Conectar Igualdad, que por decreto N°459/10, se garantizó la entrega de millones de netbooks con el objetivo de terminar con la brecha digital.

A través de una vigorosa tarea del Consejo Federal de Niñez, Adolescencia y Familia<sup>6</sup>, la política específica del órgano rector estuvo orientada a homologar las medidas que se tomaban con los niños sin cuidados parentales<sup>7</sup>, a la generación de información desarrollando, por ejemplo la ECOVNA<sup>8</sup>; a la promoción de la participación de los chicos y chicas<sup>9</sup>; a que la voz de los chicos y chicas se respete en los procesos administrativos; a visualizar

5. <http://www.centrocifra.org.ar/docs/CIERA%20-%20DT%2007.%20La%20asignacion%20universal%20por%20hijo.pdf> – Pagina 15

6. Ver <https://www.desarrollosocial.gob.ar/wp-content/uploads/2015/05/Memoria-COFENAF2.pdf>

7. <https://www.unicef.org/argentina/media/2446/file/Ni%C3%B1os%20y%20ni%C3%B1as%20sin%20cuidados%20parentales.pdf>

8. <https://www.desarrollosocial.gob.ar/wp-content/uploads/2015/07/3.-Encuesta-Sobre-Condiciones-de-Vida1.pdf>

9. Ver <https://www.argentina.gob.ar/interior/observatorioelectoral/analisis/voto-joven>

campañas que pongan el eje en los buenos tratos y prevención de las violencias<sup>10</sup>, etc.

A pesar de todos esos años de expansión de derechos, con la vuelta del neoliberalismo los mismos fueron mermando de manera sostenida, de tal forma que a comienzos de este año 2020, aún sin COVID-19 a la vista, la consigna del ejecutivo nacional fue una convocatoria amplia y transversal para lograr una Argentina contra el hambre.

El deterioro social y económico que sufrió nuestro país en los últimos años es concreto y elocuente. Es muy difícil considerar de manera abstracta la promoción de los derechos de los niños y niñas sin considerar el desarrollo humano, social y económico del territorio concreto en donde los primeros se ponen en juego y se expresan implicándose unos a otros. Es difícil pensar el derecho a la educación, sin el derecho a la salud y este último sin pensar en el derecho a una alimentación adecuada y así sucesiva e interrelacionadamente.

La pandemia agravó los muchos problemas existentes, de manera tal que el INDEC recientemente acaba de plantear que los sectores vulnerables de la población de niñas, niños y adolescentes son semejantes a los del año 2002<sup>11</sup>. La tarea de reconstrucción llevará nuevamente un enorme esfuerzo de todos los argentinos y argentinas.

Asumimos esta gestión de Gobierno poniendo en marcha desde el Ministerio de Desarrollo Social, la Tarjeta Alimentar que en menos de tres meses había entregado 1.500.000 tarjetas que generan una cobertura a 8.000.000 de niños y niñas aproximadamente.

Con la llegada de la pandemia y cuidando la salud de la población toda, no sólo se erigió nuevamente un Ministerio de Salud y la puesta en funcionamiento de hospitales abandonados, sino también se llevó adelante una tarea de sostenibilidad de los ingresos familiares sin precedentes.

10. <https://www.telam.com.ar/notas/201408/73872-lanzan-una-campana-para-incorporar-el-buentrato-hacia-chicos-y-chicas-como-concepto-de-vida.html>

11. Ver [https://www.indec.gob.ar/uploads/informesdeprensa/eph\\_pobreza\\_01\\_200703093514.pdf](https://www.indec.gob.ar/uploads/informesdeprensa/eph_pobreza_01_200703093514.pdf)

## La promoción de derechos y la prevención en grupos vulnerables

Por un lado, de manera directa se desarrollaron refuerzos para la AUH como así también para la tarjeta Alimentar. Asimismo, y paralelamente se implementó el Ingreso Familiar de Emergencia para 9.000.000 de destinatarios, se puso en marcha el Programa de Asistencia al Trabajo y la Producción que cubre cerca de 3.000.000 de trabajadores registrados. Los niños y las niñas también son destinatarios de todas estas políticas. Paralelamente, como un deja vu histórico, el Gobierno Nacional llevó adelante un nuevo canje de deuda histórico con una adhesión de más del 90% de los acreedores externos que posibilitan la inversión en el desarrollo nacional.

Desde nuestro organismo, con una mirada crítica de lo acontecido en el último período nos propusimos desarrollar acciones con una clara mirada territorial y fundamentalmente sensible a la realidad de las familias y niños y niñas de sectores vulnerables.

En primer lugar, la pandemia requirió que reformuláramos las prioridades, y llevamos adelante una asignación extraordinaria de recursos para todas las jurisdicciones del país de manera tal que no haya ningún niño, niña o adolescente en dispositivos de cuidado institucionales sin los requerimientos mínimos.

En segundo lugar, desarrollamos una batería de publicaciones con recomendaciones para la prevención y cuidado<sup>12</sup>, como así también de juegos y de actividades recreativas para poder sortear la complejidad del aislamiento social.

Asimismo, desarrollamos en conjunto con UNICEF Argentina y el COFENAF la iniciativa Aunar, que significó la asignación de fondos para más de 500 hogares convivenciales de niños y niñas sin cuidados parentales, como así también para los dispositivos de adolescentes con medidas penales para reforzar la asistencia en pandemia.

Entre otras acciones, cabe destacar que nos propusimos intervenir de manera activa en la campaña

de invierno del Ministerio de Desarrollo Social eje en la prevención y asistencia para todas las familias con niños en situación de calle como así también para los pibes en situación de calle en el AMBA cuando era epicentro de la pandemia, llevando adelante convenios específicos de asistencia y promoción de derechos con diversos municipios.

También llevamos adelante, en conjunto con el Ministerio de Salud una campaña prevención comunitaria de la Bronquiolitis y otras formas de infecciones respiratorias en todas las jurisdicciones de país, con la entrega directa de 10.000 kits en el AMBA.

Aumentamos, en lo que va de este año, en más de un 100% la cobertura de programas como el Régimen de Reparación Económica para las niñas, niños y adolescentes de la Ley N°27452, como así también el de Acompañamiento para el Egreso de jóvenes sin cuidados parentales establecido en la Ley N°27364.

Múltiples convenios con jurisdicciones provinciales para mejorar las prestaciones para adolescentes con medidas penales, promoviendo la reducción de las medidas privativas de libertad impulsando las que se dan en territorio. Desarrollando la línea de trabajo de la Justicia restaurativa para esta esfera específica de trabajo.

Promoviendo, a través de las posibilidades electrónicas, el módulo del Registro Único Nominal Nacional en vistas de poder generar prestaciones que vayan orientando de manera análoga el registro de las medidas de nuestro sistema.

Por otro lado, la pandemia puso en evidencia la conflictividad intrafamiliar y la mayor probabilidad de que se produzcan prácticas violentas hacia los niños y niñas por lo cual participamos en conjunto con distintas agencias gubernamentales, UNICEF Argentina y organizaciones de la sociedad civil de la campaña nacional de prevención "A la violencia la frenamos entre todos y todas. Viralicemos la responsabilidad"<sup>13</sup>. Y desarro-

12. <https://www.argentina.gob.ar/desarrollosocial/ninezyadolescencia/materialescovid19>

13. Ver <https://www.facebook.com/UNICEFArgentina/posts/10159230231232450>

## La promoción de derechos y la prevención en grupos vulnerables

lamos una campaña en fomento de los buenos tratos y de alertas tempranas de violencia hacia los niños y niñas con agentes territoriales de todo el territorio nacional.

Todo esto por nombrar algunas de las acciones que llevamos adelante desde la Subsecretaría que tengo circunstancialmente a cargo. Sin embargo, y a pesar de todo el esfuerzo realizado la situación social para muchos chicos y chicas es realmente compleja.

Efectivamente, este aniversario nos encuentra con una situación de emergencia para vastos sectores de la población argentina, y los niños y niñas no pueden ser ajenos a ella. Dado que el ejercicio de sus derechos depende de la posibili-

dad que podamos forjar un país más justo e igualitario.

Necesitamos, como dice nuestro presidente Alberto Fernández, volver a poner a la Argentina de pie. Esto significa concretamente reconstruir al país mediante políticas públicas integralmente orientadas a la generación de trabajo, a la redistribución del ingreso, a privilegiar los intereses de las mayorías, a erigir como en el pasado reciente una agenda en favor del pueblo. En donde el ejercicio de los derechos de las niñas y niños sean posibles y efectivos.

Humildemente y con mucha convicción, creo que hacia allí van dirigidos toda nuestra atención y nuestro esfuerzo.

## Mariano Luongo

Subsecretario de Derechos para la Niñez, Adolescencia y Familia del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. Licenciado en Sociología, Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires. Magister en Metodología de la investigación, Universita Di Bologna. Miembro de la Comisión Gubernamental de reglamentación de la Ley N° 26061 de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes (2006). Director Nacional de Gestión y Desarrollo Institucional (2011-2015) y Subsecretario de Desarrollo Institucional e Integración Federal (2015) de la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. Secretario de Estado de Políticas Sociales del Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia de Santa Cruz (2015-2017).

## II. Salud y primeros años: los desafíos pendientes

Gabriela Bauer

En los primeros años de la vida ocurre la mayor aceleración de crecimiento de las estructuras corporales, la mayor maduración del sistema nervioso central, la más intensa adquisición de funciones progresivas e integradas, y el establecimiento de las bases para el desarrollo de la autonomía. Es también la etapa donde se expresa como nunca la plasticidad de los sistemas para adaptarse a eventuales lesiones o daños. La vulnerabilidad biológica de este período se hace evidente en el hecho que la tasa de mortalidad específica del primer año de vida se equipara recién después de los 40 años.

Frente a esta complejidad, se requiere una red de cuidados, formada por instituciones, por servicios de salud y desarrollo, y por cuidadores comprometidos, en un contexto social que legitime sus derechos. En este sentido, la Ley 26061 de 2005, permitió avances en el campo de los derechos reglados para la protección de la niñez y de la adolescencia en todo el país, lo que no implica que no deban multiplicarse los empeños para lograr equidad en las garantías, sosteniendo los logros alcanzados y obteniendo la consecución de los que aún faltan.

Entendemos por inequidad las diferencias sistémicas, evitables e injustas, que afectan la posibilidad de ejercer plenamente los derechos. Al ser estas inequidades evitables, el reducirlas se convierte en un problema de justicia social. Son los valores morales y sociales de los pueblos —y no los modelos económicos— los que deben definir la injusticia de una desigualdad. Esos valores, plasmados en la Ley 26061, siguen exigiéndonos que todos los niños y las niñas tengan la oportunidad justa de alcanzar su máximo desarrollo, que nadie se vea obstaculizado en su intento de realizar dicho potencial, y que sean evitados todos los perjuicios que se pueden evitar.

Quienes desempeñamos funciones en el actual gobierno del Frente de Todos tenemos la convicción de que la protección real de los derechos no es independiente de los sistemas políticos que los sostienen, entendidos estos como un régimen de posiciones ideológicas que crean el marco imprescindible para instrumentar políticas de salud eficaces, en el sentido opuesto a las convicciones implícitas de los gobiernos neoliberales, que exhiben una profunda desa-

## La promoción de derechos y la prevención en grupos vulnerables

presión por los derechos, a los que consideran un obstáculo para el crecimiento de la economía y para la maximización de las ganancias empresariales.

Nuestro país ha sido testigo en los últimos años del retroceso ocurrido en las condiciones de vida de las familias, y del crecimiento del desempleo, de la pobreza y de la indigencia, todos ellos factores reconocidos mundialmente como determinantes sociales de la salud (OMS, 2009). Las respuestas instrumentadas desde el Estado en años anteriores, como el saneamiento ambiental, la Asignación Universal por Embarazo, la Asignación Universal por Hijo, los planes de vivienda, el calendario de vacunación más completo de América Latina, los programas alimentarios, y otros, han sufrido recortes o han sido virtualmente eliminadas.

La situación actual exige que todos los sectores involucrados en el bienestar de la niñez actúen con la mayor celeridad para reforzar las políticas ganadas, para recuperar aquellas que se han perdido, y para intervenir con eficacia sobre el cúmulo de inequidades que, concentradas en los primeros años de los niños y niñas, pueden impactar sobre su vida y su salud, así como sobre la vida y la salud de las nuevas generaciones.

Para seguir trabajando desde el Estado en torno a la equidad en los derechos de las niñas y los niños tenemos que diseñar e implementar políticas que recuperen el valor de los vínculos entre las personas y entre todos los sectores involucrados en el cuidado de la niñez. No cabe duda que para mejorar los indicadores de salud debemos enfocar el cuidado de la niñez desde el momento del embarazo, garantizando el acceso de las personas gestantes a los controles, y asegurando que los nacimientos ocurran en maternidades seguras, de acuerdo con el riesgo detectado.

En base a las pautas establecidas en el artículo 4° de la Ley 26061, las políticas públicas deben basarse en el fortalecimiento de las familias, en la descentralización de los organismos de aplicación, y en la gestión coordinada entre organismos de gobierno y sociedad civil, para que se promue-

van redes y organizaciones que defiendan y protejan los derechos de los niños y las niñas.

Para el éxito de estas políticas, tenemos que responder a preguntas concretas que orienten sobre el número de niñas y niños involucrados, sobre los perfiles de sus necesidades y sobre la diversidad de los factores facilitadores y obstaculizadores en juego, para poder así continuar con la definición de los problemas, con el establecimiento de las prioridades, con la explicitación de las metas, con la planificación de las estrategias y, finalmente, con la ejecución sostenida, monitoreada, auditada y con rendición de cuentas de estas políticas.

El abordaje por curso de vida es un marco de orientación apto para el logro de los objetivos mencionados. Desde ese marco, proponemos como guía facilitadora para la formulación de políticas para los primeros años el documento "Todas las Mujeres, Todos los Niños para América Latina y el Caribe", (que orienta a los países en sus esfuerzos para alcanzar las metas establecidas en la Estrategia Mundial para la Salud de la Mujer, el Niño y el Adolescente (2015), denominadas Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

Estas orientaciones hacen centro en la reducción de las desigualdades y en el bienestar de la niñez, planteando tres ejes organizadores: Sobrevivir, Prosperar, Transformar.

El eje Sobrevivir está intrínsecamente relacionado con el Derecho a la Vida, y señala la necesidad de políticas de intervención sobre las causas reducibles de mortalidad materna, infantil y de menores de 5 años. Más allá de los promedios, deben analizarse siempre las desigualdades entre jurisdicciones para planificar estrategias focalizadas donde más se requiera.

En el Gráfico 1 puede observarse que en Argentina, el número de nacidos vivos ha descendido en el período 2009-2018 (últimos datos disponibles), en el que se registró una disminución del 8% de los nacidos vivos (59.942 nacimientos menos). Esta tendencia que se ha acelerado a partir de 2016 y es sostenida en la mayoría de las provincias plantea preguntas que aún no podemos responder.

## La promoción de derechos y la prevención en grupos vulnerables

Podría adelantarse la hipótesis de una asociación entre las políticas de salud sexual y reproductiva y la libertad de elección de las personas con capacidad de gestar, pero hay un campo abierto para investigar sobre este tema.

La tasa de mortalidad infantil (TMI: Gráfico 2), analizada en el largo plazo, muestra una tendencia descendente, aunque no ajena a las crisis económicas (obsérvese el aumento ocurrido en el 2002); durante los últimos años, el descenso ha sido más lento que lo esperable. En el Gráfico 3 se representan las principales causas de muertes infantiles. La mayoría de las muertes ocurre en la etapa neonatal (antes de los 28 días de vida) y se asocian con prematuridad y con malformaciones congénitas (especialmente cardiopatías). En la Síntesis Estadística de Natalidad y Mortalidad (DEIS, Ministerio de Salud, 2020), y en base a criterios científicos de reducibilidad de la mortalidad infantil, 55% de las muertes neonatales y 64% de las muertes posneonatales ocurridas en 2018 podrían reducirse.

Las defunciones en la infancia presentan, en la mayor parte de los casos, signos y síntomas de claudicación que permiten anticiparse y desencadenar las acciones necesarias para evitar la muerte, por lo que aquellas ocurridas fuera de los establecimientos de salud pueden ser un indicio de la falta de acceso efectivo a la atención de la salud. El 24,5% de las muertes posneonatales en 2018 ocurrió en el domicilio. Un estudio realizado en 2019 (en proceso de publicación) realizado por la ex DINAMIA, actual Dirección de Salud Perinatal y Niñez del Ministerio de Salud, revela en las familias de los niños que fallecieron en el domicilio una prevalencia elevada de necesidades básicas insatisfechas (71%) y de factores de riesgo para muerte súbita (colecho, hacinamiento, exposición al humo de tabaco).

El análisis de la distribución geográfica de la mortalidad infantil permite observar las desigualdades entre jurisdicciones, 14 provincias tienen tasas de mortalidad superiores al promedio del país. La inequidad en las TMI entre provincias no ha logrado superarse en la medida esperable (Gráfico 4), y corre riesgo de profundizarse con la

crisis precipitada por la Pandemia por Covid – 19. Por otra parte, estamos aún lejos de alcanzar los ODS para la tasa de mortalidad materna. Las causas principales de mortalidad materna son las emergencias obstétricas (hipertensión arterial, hemorragia uterina y aborto). La tendencia ha sido fluctuante en los últimos años, y la inequidad entre jurisdicciones es más marcada que en la mortalidad infantil.

Garantizar la sobrevivencia en el primer mes de vida requiere articulación y aceleración de las políticas destinadas a fortalecer la atención de la salud de las personas gestantes y de los recién nacidos. Incluye acciones de prevención y detección oportuna centradas en el primer nivel de atención, trabajo comunitario para prevenir la Sífilis congénita y el Chagas congénito, consolidación de redes de diagnóstico prenatal de malformaciones y de otros problemas, anticipación para la derivación a centros adecuados de las personas gestantes con riesgos o comorbilidades, fortaleciendo los servicios de salud perinatal para la atención de las situaciones de emergencia obstétrica, acciones de capacitación continua de los equipos neonatales en cuidados centrados en la familia y un equipamiento tecnológico acorde con los avances de la ciencia.

El Programa Nacional de Cardiopatías Congénitas, que ha logrado la organización de los servicios cardiovasculares del subsector público para la atención de niñas y niños con cardiopatías en todo el país, requiere ser fortalecido y ampliado para garantizar el acceso universal, independientemente del subsector de salud que se trate.

Con respecto a la sobrevivencia de niños y niñas luego del período neonatal, los mayores esfuerzos deben centrarse en prevenir infecciones respiratorias, en el refuerzo de servicios para atención de las mismas, en intervenciones apropiadas para los niños y niñas de familias con condiciones de vida vulneradas, en programas para el sueño seguro, en líneas de acción para la lesiones prevenibles, y en la detección oportuna de la desnutrición aguda, con estrategias focalizadas en las comunidades indígenas o rurales donde se encuentran los niños y niñas de mayor riesgo.

## La promoción de derechos y la prevención en grupos vulnerables

El eje Prosperar está intrínsecamente relacionado con el Derecho a la Salud Integral. Tenemos que crear políticas para el fortalecimiento de todos los ámbitos de capacitación y acceso a la información para mujeres y personas gestantes, y para sus familias. La información debe cubrir aspectos de cuidados de la salud integral, de desarrollo, de vínculos tempranos, de alimentación saludable, de juego, de disfrute, y de prevención de violencias, entre otros aspectos relevantes. Debe ser continuo el trabajo para lograr el acceso en igualdad de oportunidades a los servicios de diagnóstico precoz, de tratamiento, de recuperación de la salud, y de habilitación, todos ellos con base en las comunidades donde viven los niños y las niñas.

La mejoría de la calidad de los indicadores para medir los determinantes del eje Prosperar es una prioridad para todos los organismos involucrados. Estos indicadores deben ser integrales y exhaustivos, y deben aportar información que incluya los determinantes sociales, que orienten a nivel poblacional dónde están los niños y las niñas con vulneración de derechos y con mayor afectación de su salud. Son imprescindibles para poder dar respuesta a las preguntas sobre los niños y las niñas en su territorio, y sobre la cultura y las prácticas de las familias en comunidades indígenas y rurales de quienes poco sabemos para poder organizar estrategias adecuadas a sus necesidades. Es a partir de estas preguntas, y con el auxilio de indicadores aptos, que debe articularse la investigación en salud ligada a la acción.

Iniciamos la gestión con datos alarmantes de pobreza y de indigencia, y son los niños, las niñas y los adolescentes las personas más afectadas. La pandemia por COVID-19 ha agravado la situación, determinando un escenario con consecuencias sanitarias, sociales y económicas que nos exigen redoblar las acciones políticas y programáticas para el cuidado de las personas gestantes, los niños y las niñas. Uno de los derechos más afectados es la alimentación, y se deben realizar acciones coordinadas para garantizar el acceso a alimentos sanos, seguros y soberanos para estos grupos. Los daños alimentarios nutricionales en los primeros años tienen un efecto imborrable a lo largo de todo el ciclo vital, y la manera como el Estado garanti-

ce este derecho esencial va a impactar en la salud, el crecimiento, el desarrollo y el potencial de toda una generación. Entre los desafíos a priorizar está la garantía de la lactancia universal exclusiva hasta los 6 meses, y complementada hasta por lo menos los 2 años. Lejos estamos aún de la meta: según la Encuesta Nacional de Lactancia (2017), solo el 42% de los niños y niñas reciben lactancia exclusiva a los 6 meses. El contexto histórico nos exige pensar la lactancia en corresponsabilidad social con paridad en los cuidados, licencias ampliadas, espacios laborales de lactancia.

Desde la perspectiva sanitaria, pocas medidas pueden ser tan efectivas como la protección de enfermedades inmunoprevenibles. En tal sentido, el desarrollo del Calendario Nacional de Vacunación, respaldado luego por la Ley 27491, es ejemplar, pero, al igual que lo que ha sucedido en otros países, el aislamiento preventivo y las exigencias sobre los servicios de salud ocasionados por la pandemia actual, resultan barreras para el acceso de los niños y las niñas a la vacunación y a los controles de salud, por lo que resulta un verdadero desafío articular estrategias comunitarias para resolver esta instancia.

El eje Transformar está intrínsecamente relacionado con el Derecho al Pleno Desarrollo y a una Vida Libre de Violencias. Debemos fortalecer las políticas destinadas a que todos los actores relacionados con el cuidado de los niños y las niñas conozcan los dispositivos de atención y denuncia existentes para la violencia, el abuso y el trabajo infantil. Debemos desarrollar materiales específicos destinados a brindar información sobre la prevención y denuncia de violencia física, psicológica, obstétrica o institucional, e incluir la obligatoriedad de difundir esta información, de forma accesible y adaptada a las circunstancias.

Finalmente, para la complejidad que enfrentamos, nada brindará mayor posibilidad de transformar la realidad de la mayoría de los niños y las niñas que el trabajo conjunto, con coordinación intersectorial, federal y participativa, reforzando la corresponsabilidad en los cuidados, adoptando la perspectiva de género y priorizando el enfoque transversal de los derechos.

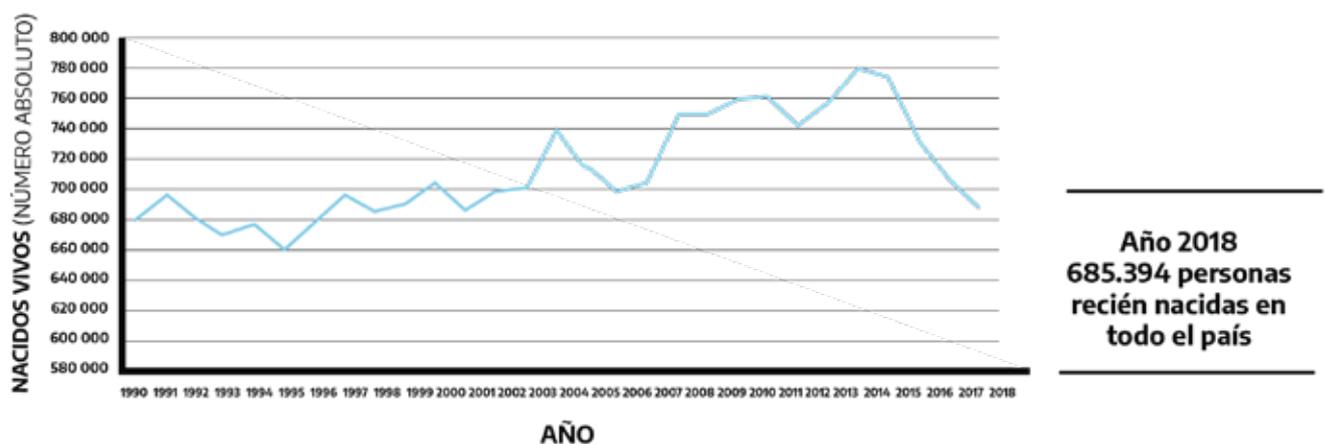
## La promoción de derechos y la prevención en grupos vulnerables

### REFERENCIAS

- 62ª Asamblea Mundial de la Salud: Reducir las inequidades sanitarias actuando sobre los determinantes sociales de la salud. Mayo 2009. Disponible en: [https://apps.who.int/gb/ebwha/pdf\\_files/A62/A62\\_R14-sp.pdf?ua=1](https://apps.who.int/gb/ebwha/pdf_files/A62/A62_R14-sp.pdf?ua=1)
- Todas las Mujeres, Todos los Niños: Estrategia mundial para la salud de la mujer, el niño y el adolescente (2016-2030). Año 2015. Disponible en: [https://www.dropbox.com/s/p11w202qlvfdzw2/EWEC\\_GSUPDATE\\_ES\\_WEB.pdf?dl=0](https://www.dropbox.com/s/p11w202qlvfdzw2/EWEC_GSUPDATE_ES_WEB.pdf?dl=0)
- PNUD: Objetivos De Desarrollo Sostenible. Metas en Salud. Disponible en: <https://www.undp.org/content/undp/es/home/sustainable-development-goals/goal-3-good-health-and-well-being.html#targets>
- Dirección de Estadísticas e Información en Salud. Secretaría de Gobierno en Salud. OPS. OMS: Indicadores Básicos 2019. Disponible en: <http://www.deis.msal.gov.ar/>
- Todas las Mujeres, Todos los Niños: Pilares para la Implementación de la Estrategia Mundial para la Salud de la Mujer, el Niño y el Adolescente. Disponible en: <https://www.everywomaneverychild-lac.org/pilares-implementacion-estrategia-mundial-salud-mujer-nino-adolescente/>
- Síntesis Estadística Número 6: Natalidad y Mortalidad 2018. Ministerio de Salud Argentina: Disponible en: [http://www.deis.msal.gov.ar/wp-content/uploads/2020/03/Sintesis-Natalidad-y-Mortalidad-Nro6\\_2018-V3.pdf](http://www.deis.msal.gov.ar/wp-content/uploads/2020/03/Sintesis-Natalidad-y-Mortalidad-Nro6_2018-V3.pdf)
- Situación de la Lactancia Materna en Argentina. Informe 2018. Ministerio de Salud. Disponible en: [http://deis.msal.gov.ar/inventarios/documentos/1/37\\_my\\_first\\_instrument\\_1\\_marco\\_normativo.pdf](http://deis.msal.gov.ar/inventarios/documentos/1/37_my_first_instrument_1_marco_normativo.pdf)

### GRÁFICO 1

Evolución de los Nacidos Vivos en número absoluto por año: total país. Argentina, período 1990–2018. Elaborado por la Dirección de Salud Perinatal y Niñez. Fuente: DEIS 2019, Ministerio de Salud.



Elaborado por la Dirección de Salud Perinatal y Niñez. Fuente: DEIS 2019, Ministerio de Salud

## La promoción de derechos y la prevención en grupos vulnerables

GRÁFICO 2

Evolución de la Tasa de Mortalidad Infantil (TMI) en Argentina: número de niños y niñas menores de un año fallecidos, en relación con el total de nacidos vivos en el mismo período. Período 1990–2018. Elaborado por la Dirección de Salud Perinatal y Niñez. Fuente: DEIS 2019, Ministerio de Salud

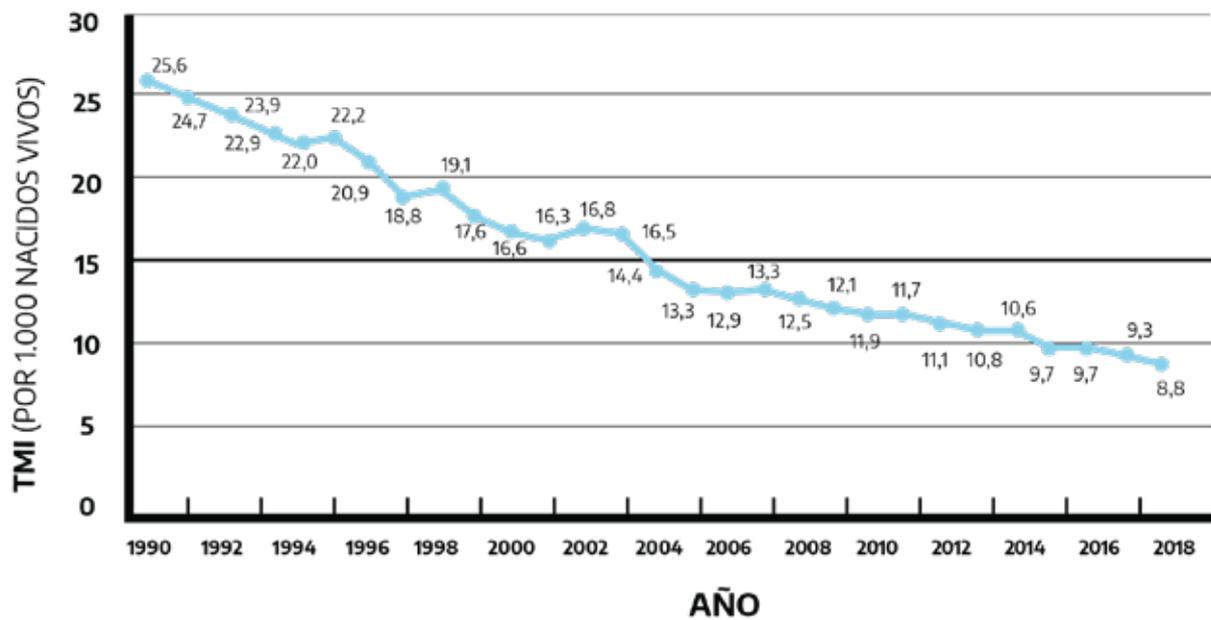
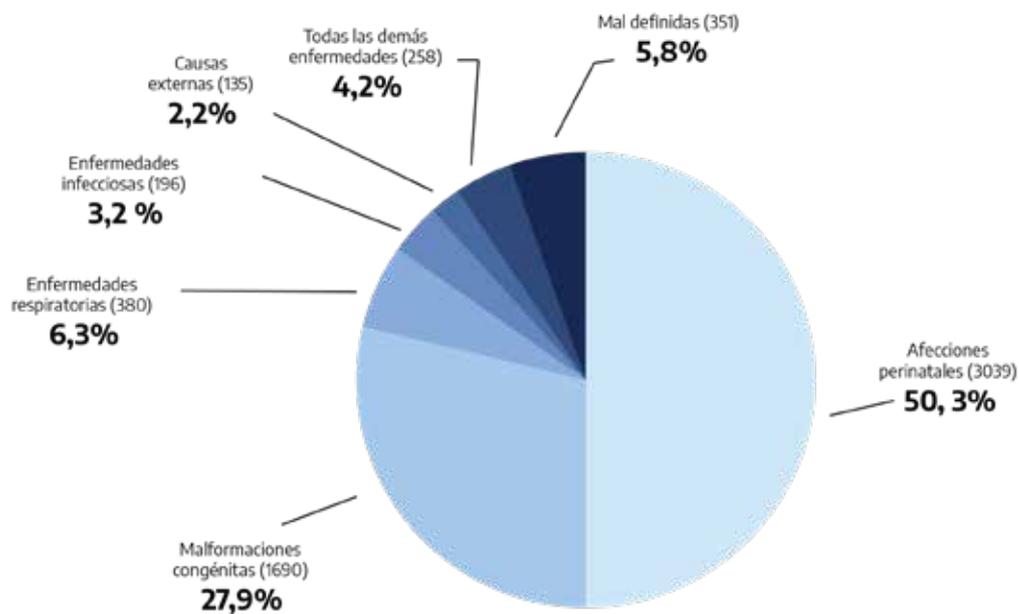


GRÁFICO 3

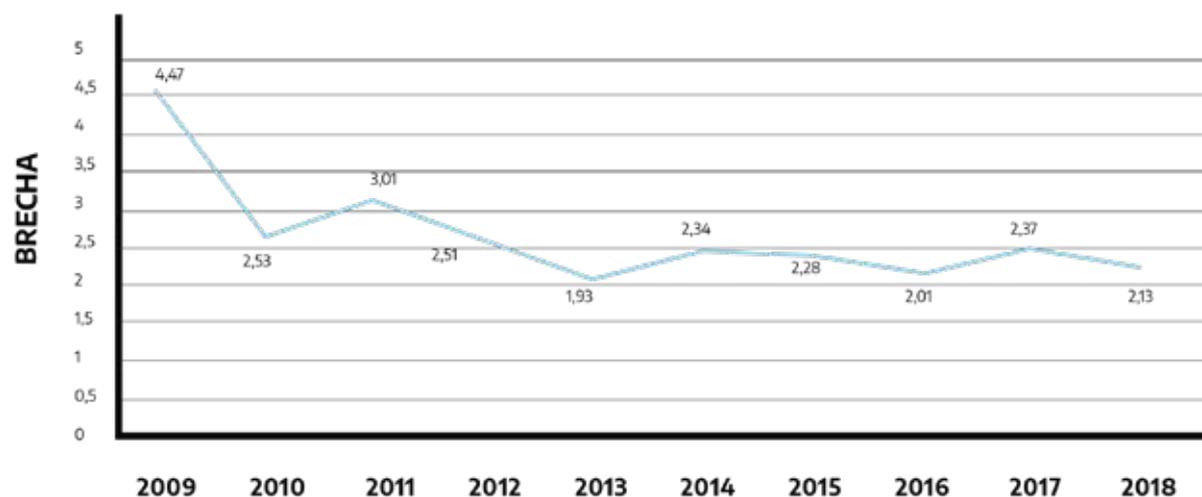
Causas agrupadas de mortalidad infantil en Argentina. Año 2018. Elaborado por la Dirección de Salud Perinatal y Niñez. Fuente: DEIS 2019, Ministerio de Salud.



## La promoción de derechos y la prevención en grupos vulnerables

**GRÁFICO 4.**

Brechas de desigualdad en la TMI entre provincias argentinas. Período 2009-2018. Elaborado por la Dirección de Salud Perinatal y Niñez. Fuente: DEIS 2019, Ministerio de Salud.



## Gabriela Bauer

Médica graduada en la Universidad de Buenos Aires, especializada en Pediatría y subespecializada en cuidados de niños y niñas con enfermedades crónicas y necesidades especiales de atención de la salud. Complementariamente realizó una Especialización en Estadísticas para la Salud (UBA) y una Maestría en Metodología de la Investigación Social (UNTREF/Universidad de Bologna, Italia). Trabajó en la Dirección Nacional de Maternidad e Infancia del Ministerio de Salud de la Nación y fue Jefa de Clínica de los Consultorios de Condiciones Crónicas Complejas en el Hospital Nacional de Pediatría Garrahan. Fue vicepresidente de la Sociedad Iberoamericana de Neonatología SIBEN (2010-2013) y es miembro de la Sociedad Argentina de Pediatría. Dirigió múltiples estudios de investigación y es autora de numerosas publicaciones sobre temas de salud. Actualmente se desempeña como Directora de Salud Perinatal y Niñez en la Dirección Nacional de Abordaje de Cursos de Vida del Ministerio de Salud de la Nación.

# III. 15 años no es nada ¿No es nada? Un balance necesario desde la óptica civil

Marisa Herrera

## El valor de los números y del tiempo

15 años de la Ley N° 26061, 30 años de la ratificación de la Convención sobre los Derechos del Niño, 25 años de la adopción de la Plataforma de Acción de Beijing y 5 años de vigencia del Código Civil y Comercial (CCyC). ¿Habrá que jugarle al 5 o múltiplo de 5? Algunos de los aniversarios que se festejan en el 2020 y que merecen una necesaria reflexión en clave de derechos humanos de niños, niñas y adolescentes (NNA). Son números -con el consecuente paso del tiempo que encierran- textos normativos y derechos que se entrelazan, potencian y resignifican cuando son analizados desde la obligada perspectiva transversal, sistémica e integral que se merecen.

Esta excusa numérica es interesante para focalizar sobre uno de los tantos caminos recorridos en materia de infancias y adolescencias en lo que respecta a sus derechos; más específicamente, a su efectividad en el ámbito civil. ¿Acaso, la Ley N° 26061 no fue una pieza normativa clave para girar o al menos ampliar la mirada tan centrada en el derecho penal y todo lo relativo al régimen penal juvenil y revalorizar toda una gran vertiente no pe-

nal y fundamental para la defensa de los derechos humanos de niños, niñas y adolescentes? Si esto fuera así, vaya importancia que rodea a esta normativa que cumple tres lustros.

Centradxs o concentradxs en los derechos civiles, en particular, en lo atinente a las relaciones de familia -con el lugar que ocupa esta red social en materia de infancia y adolescencia - tal como lo afirma la Convención sobre los Derechos del Niño en su carácter de columna vertebral normativa en este campo con jerarquía constitucional en la reforma de 1994 (conf. art. 75 inciso 22), cabe destacar en esta oportunidad a modo de reflexión crítica sobre el impacto de la ley 26061 en el Código Civil y Comercial. No por casualidad, este texto normativo vigente desde el 01/08/2015 ha generado tantas -y presumibles- resistencias, ya que siempre ha sido más fácil prohibir, silenciar, anular, perseguir que incorporar, visibilizar, contener, proteger y reparar. Máxime cuando se trata de un actor social signado por ciertas consideraciones socio-jurídicas básicas que, a modo de cimientos, pueden ser sintetizados en el siguiente gráfico:



¿Cómo han impactado estos estándares internacionales reafirmados y reforzados por la Ley N°26061 en un texto que, por "naturaleza", ha sido rígido, frío y elitista como lo era el Código Civil sancionado en 1871, escrito por una sola persona -Vélez Sarsfield- a la luz de la vela?

En otras palabras, se trata de dimensionar el rol que ha ocupado la ley de Protección Integral de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes en la redacción del CCyC, destacándose que no se estaba ante una página en blanco con todo para escribir al momento de redactar el entonces Anteproyecto de Reforma y Unificación, cuya comisión fue creada por el Decreto 191/2011; sino que había -enhorabuena- corrido muchísima agua debajo del puente; un puente estructurado sobre la doctrina internacional de los derechos humanos, la misma que auspició la ley 26061 bajo el mando de la mencionada Convención.

### Ser sujeto de derecho... civil

Lamentablemente, aún sigue retumbando el término "menores" a secas -con todo lo que eso significa desde el plano simbólico, cultural como

práctico- a pesar de los esfuerzos normativos por parte de la Ley N°26061 como del propio CCyC. Si bien la primera rompió el hielo legislativo al aludir a la noción de niños, niñas y adolescentes, la segunda fue más allá y profundizó la idea al entender que se es niño o niña hasta que se alcanza los 13 años de edad y desde allí hasta los 18 años se los considera adolescentes (art. 25); distinción clave para poder comprender el texto civil atravesado por el obligado principio de autonomía progresiva cuya normativa estrella y rupturista es el art. 26 dedicado al ejercicio de los derechos por parte de las personas menores de edad. ¿Acaso, las personas menores de edad no pueden ejercer por sí ciertos derechos, derivación directa y obligada del reconocimiento como sujetos de derecho? La respuesta positiva se impone y es sabido que el campo ineludible para hacerse eco de este reconocimiento jurídico es el relativo a los derechos sexuales y no reproductivos o, en palabras del texto civil y comercial, el cuidado del propio cuerpo.

En el art. 26 no sólo se repotencia la noción de adolescencia, sino que se va más allá al introducir una subcategoría etaria como lo es la franja de adolescentes entre 16 y 18 años para quienes la

última parte del artículo en análisis dispone que “es considerado como un adulto”, con todo lo que eso significa desde el punto de vista jurídico y su impacto en las demás facetas. Como dice el dicho popular: como muestra basta un botón. Sólo cabe traer a colación el debate aún abierto sobre el derecho a la interrupción del embarazo directamente vinculado con la noción de libertad y autonomía. Es sabida la incidencia que ha tenido lo previsto en el art. 26 del CCyC en todo intento de regulación de este derecho y su acceso (ejercicio) a las personas menores de edad, sin dudar a las adolescentes en especial aquellas que se encuentran en esa franja entre los 16 y 18 años a quienes los proyectos presentados reconocen el libre acceso sin ningún tipo de limitación.

Si de autonomía y libertad se trata, el mismo art. 26 también se ocupa de una figura rupturista y central en la ley 26061. Nos referimos al abogado del niño que, si como bien se dice, el lenguaje no es neutro, deberíamos consignarlo como abogadx del niñx. Precisamente, el reconocimiento de los NNA como sujetos de derecho no sólo debe serlo en el plano del derecho de fondo sino también del derecho formal o en lo que respecta a los procedimientos, tanto judiciales como administrativos. En esta lógica impulsada por la ley 26061, el texto civil y comercial avanza y profundiza sobre esta institución al ser mencionada de manera general en el art. 26 y retomada en varias oportunidades como ser en el campo de la adopción y la admisión de que el pretense adoptado intervenga en su propio proceso de adopción como parte con su correspondiente “asistencia letrada” (conf. arts. 608 inc. a y 617 inc. a); o de manera más elocuente en el art. 677 - referido a la “representación” de las personas menores de edad dentro del Título VII del Libro Segundo sobre “Responsabilidad parental”- en el que se asevera que “Los progenitores pueden estar en juicio por su hijo como actores o demandados”, agregándose -y he aquí lo importante- que “Se presume que el hijo adolescente cuenta con suficiente autonomía para intervenir en un proceso conjuntamente con los progenitores, o de manera autónoma con asistencia letrada”. Esta presunción de madurez que se deriva de los y las adolescentes (léase, aquellas personas que se encuentran entre los 13 y 18 años) constituye uno de los pilares sobre los cuales se edifica el régimen jurídico nacional en materia de infancia y adolescencia.

Como último aporte de la Ley 26061 a la fisonomía que ostenta la legislación civil contemporánea, es dable destacar la regulación referida a la responsabilidad parental (ex “patria potestad”, concepto que tantas críticas -tan bienvenidas- ha concentrado en atención al autoritarismo y patriarcado que encierra) en general y en particular, en lo que respecta a una población doblemente vulnerada y vulnerable como son los progenitores adolescentes.

Veamos. Uno de los principios sobre el cual se estructura la regulación de la relación entre progenitores e hijxs y que explicita el art. 639 en su inc. b es “la autonomía progresiva del hijo conforme a sus características psicofísicas, aptitudes y desarrollo. A mayor autonomía, disminuye la representación de los progenitores en el ejercicio de los derechos de los hijos”. Esta previsión es consecuencia directa de lo previsto en el art. 5 de la Convención sobre los Derechos del Niño reafirmada por la Ley 26061 en el art. 3 inc. c. De este modo, la autonomía progresiva constituye una clara limitación-delimitación sobre el rol de los progenitores en lo relativo a los derechos de sus hijos/as, siendo que cuando estos tienen mayor edad y grado de madurez, disminuye -incluso se evapora- la noción de representación como sinónimo de sustitución y toma mayor protagonismo los términos “asistencia” y “autonomía” propiamente dicha, es decir, el reconocimiento de que el/la hijo/a puede ejercer por sí determinados derechos sin injerencia -la cual sería considerada ilícita- por parte de uno o ambos progenitores.

¿Cómo repercute estas consideraciones cuando se trata de progenitores adolescentes? Se sigue, reafirma y fortalece la misma lógica en torno al protagonismo de los progenitores adolescentes sobre el cuidado de sus hijos/as como regla, siendo la sustitución o reemplazo por parte de los adultos observado de manera excepcional. En otras palabras, el art. 644 establece en lo que aquí nos interesa que “Los progenitores adolescentes, estén o no casados, ejercen la responsabilidad parental de sus hijos pudiendo decidir y realizar por sí mismos las tareas necesarias para su cuidado, educación y salud. Las personas que ejercen la responsabilidad parental de un progenitor adolescente que tenga un hijo bajo su cuidado pueden oponerse a la realización de actos que re-

## La promoción de derechos y la prevención en grupos vulnerables

sulten perjudiciales para el niño; también pueden intervenir cuando el progenitor omite realizar las acciones necesarias para preservar su adecuado desarrollo. El consentimiento del progenitor adolescente debe integrarse con el asentimiento de cualquiera de sus propios progenitores si se trata de actos trascendentes para la vida del niño, como la decisión libre e informada de su adopción, intervenciones quirúrgicas que ponen en peligro su vida, u otros actos que pueden lesionar gravemente sus derechos. En caso de conflicto, el juez debe decidir a través del procedimiento más breve previsto por la ley local (...).

¿Qué diferencias entre una legislación civil comprometida con los derechos humanos de niñas, niños y adolescentes y aquella que los consideraba “menores” e “incapaces”!

## Que sepa coser, que sepa bordar, que sepa .... de igualdad

El aludido art. 26 sobre el ejercicio del derecho al cuidado del propio cuerpo por parte de lxs adolescentes forma parte de una concepción de empoderamiento hacia los colectivos más vulnerables que encierra la legislación civil y comercial, en el que la igualdad de géneros ocupa un papel protagónico.

Como el tiempo -y en este caso, el espacio- es tirano, vamos a focalizar en dos aspectos íntimamente vinculados para poder dimensionar los avances que ha significado el CCyC en el que los derechos humanos de la infancia y adolescencia sólo son tales si se los revisa, reconceptualiza y atraviesa desde la obligada perspectiva de género; de lo contrario, sería infructuoso intentar cualquier esfuerzo en ese sentido. Como es sabido a esta altura del desarrollo y fortalecimiento de la agenda pública de género sintetizada en la ley Micaela -ley 27.499-: no hay derechos humanos sin perspectiva de género. Esta interacción ineludible es la que debe observarse cuando el CCyC en sus dos primeros artículos prioriza los tratados de derechos humanos, tanto en lo relativo a las “Fuentes y aplicación” del derecho civil y comercial (art. 1), como a su “Interpretación” (art. 2). Así, no es posible leer correctamente el texto civil y comercial si no se incorpora y aprehende un determinado modo de

aplicarlo que consiste en interpelarse de manera constante y sonante con la doctrina internacional de los derechos humanos en el que la cuestión de género ostenta un rol fundamental que se lo divisa de manera evidente en el ámbito de las relaciones de familia, infancia y adolescencia.

Siguiéndose esta lógica, no debe sorprender haber dado respuesta a una demanda histórica del movimiento feminista como lo es la valoración económica del trabajo en el hogar, de este modo, el art. 660 expresa que “Las tareas cotidianas que realiza el progenitor que ha asumido el cuidado personal del hijo tienen un valor económico y constituyen un aporte a su manutención”.

Por otra parte -vinculado a lo doméstico familiar que constituye uno de los nudos gordianos o génesis de la desigualdad en razón del género- es dable destacar el régimen legal supletorio de “coparentalidad” que recepta el CCyC al disponer en el art. 651 en cuanto “Regla general” que “A pedido de uno o ambos progenitores o de oficio, el juez debe otorgar, como primera alternativa, el cuidado compartido del hijo con la modalidad indistinta, excepto que no sea posible o resulte perjudicial para el hijo”<sup>1</sup>. Esta co-responsabilidad igualitaria entre los progenitores reafirma lo estipulado por el art. 7 de la Ley N°26061 en materia de “Responsabilidad familiar” en el que se asevera que “El padre y la madre tienen responsabilidades y obligaciones comunes e iguales en lo que respecta al cuidado, desarrollo y educación integral de sus hijos. Los Organismos del Estado deben asegurar políticas, programas y asistencia apropiados para que la familia pueda asumir adecuadamente esta responsabilidad, y para que los padres asuman, en igualdad de condiciones, sus responsabilidades y obligaciones”. ¿Acaso, este tipo de equiparaciones jurídicas no son hábiles para romper con estereotipos patriarcales tan arraigados sintetizados por la dupla tradicional: padre proveedor/madre cuidadora? De este modo, derogar la “preferencia materna” en el cuidado (el derogado art.

1. Para profundizar sobre esta cuestión clave para toda revisión crítica de las relaciones de familia desde un compromiso feminista, se recomienda compulsar Herrera, Marisa, “Coparentalidad –(des)igualdad. Hacia un feminismo emancipador en el derecho de las familias”, en Maffía, Diana – Gómez, Patricia Laura y Moreno, Aluminé (Compiladoras), Miradas feministas sobre los derechos, Ciudad de Buenos Aires, Editorial Jusbaries, 2019, pp. 93-122.

206 del Código Civil utilizaba el término cosificante de “tenencia”) de los hijos menores de 5 años se lo observa una consecuencia lógica en esa búsqueda aún latente por alcanzar una igual real en clave de géneros en plural en el que la diversidad de formas familiares constituye otro gran avance y acierto rupturista y fundamental.

Ahora bien, como cierre de este anteúltimo apartado, debemos dejar abierto el siguiente interrogante a modo de disparador para un futuro y necesario debate. Sin duda alguna, las políticas de cuidados se encuentran en el centro de la aludida agenda pública de género. ¿Estas políticas no encierran una desafiante e incómoda contradicción? Por un lado, se pretende revalorizar las tareas de cuidado otorgándoseles un valor económico, un reconocimiento patrimonial por esta labor que se lo resume con la conocida frase: “Eso que llaman amor es trabajo no remunerado”. Por otro lado, se busca redistribuir-compartir las tareas de cuidado. ¿Revalorizamos o redistribuimos? ¿Son acciones que se contraponen o se pueden compatibilizar y, en ese caso, de qué modo? Con otra tensión que acompaña este planteo crítico y que consiste en el temor de caer en la distinción (¿discriminación?) de que las personas del campo popular trabajan al cuidar a sus hijxs, por el contrario, las de clase media y alta cuidan a sus hijxs como parte del “amor”, del derecho de NNA a ser cuidados y protegidos por sus progenitores.

Más aún, se podría poner en crisis el concepto mismo de políticas de “cuidados”. ¿Acaso, la noción de “cuidados” no ha sido un término que siempre estuvo ligado al rol de las mujeres- madres, de las funciones sociales básicas asignadas a ellas, germen de la propia desigualdad que se pretende combatir a través de diferentes políticas públicas? ¿No sería más propio de la revisión que se pretende hablar de

políticas de responsabilidad? Seguramente, para poder responder este interrogante, sea necesario de manera previa, resolver la aludida tensión entre revalorizar el cuidado o distribuir-compartir el cuidado.

En definitiva, así son las complejidades de las relaciones sociales -en este caso familiares- en un mundo globalizado, moderno y hostil en el que las asimetrías se agravan en especial, para los/las más vulnerables como son los niños, niñas y adolescentes..

## Un cierre que queda abierto

¿Quién dijo que la Ley N°26061 vino a resolver todos los enigmas más complejos que rodean a los derechos de niños, niñas y adolescentes? Sí se puede afirmar, sin hesitación alguna, que esta normativa ha sido central para introducir necesarios y bienvenidos replanteos críticos en el ordenamiento jurídico nacional en general, y en especial, en el campo del derecho civil. El CCyC es un claro ejemplo de estas marcas indelebles que ha dejado la ley de protección integral porque, como era de presumir, reconocer a un otro/ una otra como sujetos de derecho con lo que ello significa, iba a producir un gran cimbronazo. Como lo ha dicho el reconocido filósofo, matemático y escritor británico Bertrand Russell: “No temas que tu opinión sea excéntrica, porque cada opinión que ahora se acepta fue excéntrica alguna vez”. Seguramente para algunos -incluso hoy- la ley 26061 haya tenido algo de excéntrico; por algo hoy una nueva publicación nos convoca para rendirle su merecido homenaje. Nada es casualidad, es la causalidad de animarse a pensar y repensar en clave de derechos humanos con inclusión, igualdad y justicia social.

## Marisa Herrera

Doctora en Derecho (UBA). Especialista en Derecho de Familia (UBA). Investigadora del CONICET. Profesora de la Facultad de Derecho de la UBA Y UNDAV. Integrante del equipo de redacción del Código Civil y Comercial. Propuesta por el Estado argentino como experta independiente para integrar el Comité de la CEDAW (2021-2024). Integrante del Consejo Consultivo para el Fortalecimiento del Poder Judicial de la Nación y Ministerio Público.

# IV. Niñxs y adolescentes como sujetxs de derecho en las escuelas. Los tiempos de lo que se pudo y de lo que aún queda por hacer

---

Gustavo Galli

Me siento honrado y agradecido de ser parte de una publicación que celebra los quince años de la Ley N° 26061. Quince años son muchos para quienes tienen quince años, sin embargo, sabemos que en perspectiva histórica de las niñeces y adolescencias en nuestro país, son sólo quince años.

No pretendo con esto justificar ausencias, omisiones, ni minimizar lo que falta, pero si quiero en la argumentación que busco compartir situar y mensurar los tiempos de los cambios y transformaciones sociales y culturales, entre ellas las que suceden al interior del sistema educativo.

Educar, a contrapelo de lo que se busca instalar, no tiene nada de la tan preciada inmediatez, bien por el contrario, supone tiempos que son inconmensurables, desconocidos. Los podemos intuir y es por la necesidad de normalizar y estandarizar que ha tenido (y tiene) nuestro sistema educativo que se divide en grados/años/ciclos/niveles. Sin embargo, poco sabemos – muy poco para ser más precisos- acerca de cuánto y cuándo aprendió un/a niñx tal o cual cosa. Menos sabemos si la aprendió o lo que hizo fue demostrarnos como que lo aprendió. Sé que este artículo no es de pedagogía, pero quiero compartir con estas líneas que algunas co-

## La promoción de derechos y la prevención en grupos vulnerables

sas llevan tiempo, sobre todo aquellas que “nos” transforman. Lo que nos enseñan hoy quizás lo aprendamos efectivamente, es decir devenga “experiencia” mañana, en un mes o en quince años, o nunca en gran parte de los casos. La pedagogía trabaja sobre la desmesura de hacernos creer que lo que se enseña se aprende. Nada más lejos de eso, pero no derribemos la ilusión que este texto no es para eso.

El origen del sistema educativo nace como tal en nuestro país 25 años antes que la promulgación de la Ley N°10903. La Ley N°1420 y la 10903 han ido de la mano construyendo subjetividades a lo largo y lo ancho de la patria reafirmando las condiciones “normales” de ciertos niños y adolescentes. Este “binomio jurídico” basado en una concepción adultocéntrica y disciplinadora nada tuvo de superficial en la construcción de las formas de comprender a las niñas y adolescencias ni en lo que la sociedad esperaba de ellas, por el contrario caló, hondo en las representaciones sociales y en las formas de comprender a niños y adolescentes en el mundo. La escuela a lo largo de más de un siglo construyó una matriz que valorizó la exclusión y la expulsión como forma de selectividad y disciplinamiento, extendiendo las condiciones de “normalidad” también a las familias de las que provenían los alumnos.

Muchos de quienes formamos parte del sistema educativo como educadores fuimos atravesados por esa matriz como alumnos en la escuela, pero también como estudiantes en nuestra formación docente y luego en el ejercicio de nuestro trabajo. Sabemos también que ninguna ley modifica acciones por el sólo hecho de promulgarse. Lo hace cuando es puesta en acto. Las leyes deben ser asumidas por las políticas y militadas por los sujetos para incorporarse a la vida cotidiana de todos, es ahí cuando deben poder “leerse” en las acciones de todos, lo que supone también que su omisión quede siempre expuesta.

Entiendo a la Ley N°26061 formando un “nuevo binomio” junto a la Ley N°26206 de Educación Nacional. Estas leyes están empezando a tomarse de la mano hace relativamente poco tiempo para cambiar posiciones, transformar subjetividades,

plantear nuevas formas de comprender a los niños y adolescentes en la escuela y en el mundo.

Haciendo una breve síntesis de estas primeras líneas me interesa rescatar la idea de que los cambios y transformaciones subjetivas necesitan tiempo, que aprender lleva tiempo, que en estas cuestiones aprender implica desaprender y que lejos de los tiempos fugaces de las virtualidades y la obsolescencia neoliberal no hay aprendizaje sin experiencia y no hay experiencia sin tiempo. Estas transformaciones lejos de ser epidémicas son bien profundas y lejos de ser individuales deben ser colectivas. Son aprendizajes sociales que implican reconocer lo naturalizado para deconstruirlo.

## Entre la promoción y la prevención en grupos vulnerables

Quiero remitirme brevemente al título de esta sección en la que me han invitado a escribir ya que tiene tres conceptos que son bien interesantes para pensarlos desde la perspectiva de las niñas y adolescencias en conjunción con la pedagogía: promoción, prevención y grupos vulnerables.

Personalmente me gusta más la promoción que la prevención para la escuela. Estamos acostumbrados a que la escuela sea el lugar que tiene que prevenir de muchas cosas: de los piojos al dengue, de las drogas al embarazo, de la violencia familiar al abuso sexual infantil, del abuso de alcohol en las fiestas adolescentes a la desnutrición en las infancias. Niños y adolescentes pasan mucho tiempo en la escuela, están juntos allí (excepto en tiempos de pandemia en los que prevenir pasa por no ir a la escuela) y es el lugar indicado para hablar de todo eso y más. Acuerdo con que así sea, sin embargo me preocupa que ingrese el paradigma de la prevención sin más reflexión que “es importante que en la escuela se hable”.

Todos sabemos que se puede hablar de todo pero que eso no implica aprender de todo, lo di-

jimos más arriba y no vamos a reiterarlo. También lxs educadores sabemos que se puede hablar de todo de muchas formas y que a veces aclarar oscurece. Pero lo que quiero decir aquí es que lo que en algunos ámbitos y disciplinas, como la salud por ejemplo, tiene unos sentidos en lo educativo tiene otros. Es aquí donde vale detenerse a pensar qué es prevenir, y entonces se me ocurre que es llevar adelante acciones para que algo que no queremos que ocurra efectivamente no ocurra. ¿Es el lugar de la escuela hacer que no ocurra lo que no queremos que ocurra? ¿Es allí dónde debemos poner el acento? ¿Podemos pensar en una pedagogía de la prevención? Humildemente creo que la escuela es el lugar en el que tenemos que hacer que sí ocurra lo que deseamos que ocurra. Nuestra energía debe estar puesta en todo momento, en construir la escuela que deseamos, la educación que soñamos con los niños y adolescentes que tenemos. Es ahí cuando entonces me inclino a pensar que la escuela y el sistema deben trabajar incansablemente en la promoción del/ de la otrx. Y si la escuela se propone la promoción tendrá seguramente como efecto secundario las prevenciones de todas aquellas cosas que la sociedad le demanda.

El tercer concepto al que me gustaría referirme es el de grupos vulnerables. Es interesante como en educación y en las ciencias sociales en general la idea de “grupos vulnerables” viene a reemplazar a la de “grupos en riesgo” que en los 90 se instaló fuertemente. Los grupos vulnerables son en verdad “grupos vulnerabilizados” y los “grupos de riesgo” son más bien “grupos que ponen en riesgo”. Thomas Popkewitz pedagogo crítico estadounidense, realizó una interesante investigación acerca de la forma de nombrar a los “grupos en riesgo” y concluyó con que es una categoría proveniente de las compañías aseguradoras que miden, justamente, riesgos para valorizar las pólizas. Tal como esa operación mercantil, nombrar a los “grupos en riesgo” es un eufemismo que en verdad encierra la idea de que esos grupos “ponen en riesgo” a la población “de bien”. Por qué hago este paralelismo, por un lado porque a veces ambas calificaciones sobre estos grupos son utilizadas como sinónimos, por otro, porque en la forma de decir siempre hay un ejercicio de poder de quienes tienen la capacidad de nombrar por sobre los que son nombrados, en este caso, los vulnerables.

Me pregunto entonces, ¿vulnerables a qué? pero me parece aún mejor preguntarme ¿Vulnerables por quién? Hablar de grupos vulnerabilizados implica una acción de alguien/es sobre ese/os grupo/s. El ser vulnerable nos habla de una característica del propio grupo o de lxs sujetxs que lo integran sin más explicación que esa cristalización identitaria que deviene en estigma.

En las escuelas sabemos de estigmas y cristalizaciones identitarias que implicaron durante muchos años exclusiones y expulsiones. En estos quince años estamos aprendiendo a tejer tramas de inclusión y derechos. Como sostiene Eduardo Rinesi, estas dos categorías difieren sustancialmente entre sí:

“...de los derechos que reclamamos al Estado y que el Estado debe asegurarnos que podamos ejercer, nosotros somos los sujetos.

De la inclusión en cambio, no. De las políticas de inclusión de las medidas de inclusión, de los planes de inclusión y de los discursos sobre la inclusión ni nosotros ni ningún otro ciudadano ni ningún otro grupo de ciudadanos es sujeto, sino objeto” (Rinesi, 2016, pág, 23).

Ser sujeto o ser objeto. Hasta la Ley 26061 lxs niñas y adolescencias fueron objeto de aplicación de la ley en la sociedad y, por ende, en la escuela. La ley 26061 junto con la 26.206 un año después nos imponen concebir a esxs antes “objetos” ahora “sujetos de derecho”. Entendemos el planteo de Rinesi como un desafío a la igualdad. Ser sujeto de derecho nos iguala a todxs, con otrxs, con quien antes era poseedor casi exclusivo de ese privilegio. La escuela se organizó bajo el imperativo de la desigualdad como punto de partida, no describiremos eso aquí y ahora, pero el supuesto sarmientino implicó dejar las identidades en la puerta de la escuela para que sea esa institución la que iguale en el punto de llegada.

El gran desafío que nos propusieron estos quince años, a la sociedad y al sistema educativo, es comenzar a pensar a lxs sujetxs como iguales en el punto de partida. Nada más complejo para la escuela homogeneizante y para adultxs formateados como objetos desde que han nacido.

La obligatoriedad de la escuela secundaria a partir de la Ley N°26.206 produjo un simbronazo a la estructura pseudo elitista de la escuela secundaria. Todxs en la escuela, supone justamente, la igualdad como punto de partida e implica abrir la puerta a quienes se le cerró durante casi un siglo. Hay quienes desde el sentido común se ufanan hablando de la metáfora de la “puerta giratoria” de la justicia, para argumentar falazmente cuestiones como la baja de edad de punibilidad. Sin embargo, los que transitamos la escuela secundaria como estudiantes y trabajadorxs sabemos que si hubo (y hay) una puerta giratoria muy bien aceitada es la de la escuela secundaria. Algunxs ni siquiera se acercan pero otrxs que se le animan salen despedidos con excusas institucionalmente correctas pero contrarias a cualquier mínima garantía de igualdad.

La Asignación Universal por Hijo, fue una política de inclusión que garantizó derechos. En los conurbanos de las grandes ciudades faltaban bancos y no había lugar en las escuelas secundarias, pero al mismo tiempo algunas familias cambiaron a sus hijxs de escuela porque se llenaba de “mala junta” o “así baja el nivel”. La escuela para no todxs. La matriz. La historia. Un siglo.

En quince años pasaron muchas cosas, entre ellas interpelaciones permanentes al sentido co-

mún, cambios en el lenguaje y la forma de nombrar, políticas sociales y educativas de inclusión y garantías de derechos, discusiones en salas de maestrxs y profesorxs, enojos y acuerdos, también el neoliberalismo que no sólo puso una pausa de cuatro años, sino que además, quiso que volviéramos varios casilleros para atrás, porque el derecho duele a los privilegiados.

Pero quince años no son suficientes para todo lo que debemos desaprender, para las políticas que tenemos que construir, para lxs nuevxs docentes que tenemos que formar mucho mejores que nosotrxs, para que lxs pibxs de nuestra patria dejen de vivir en la pobreza, para que todxs coman, todxs aprendan, todxs sean felices. Hay mucho por hacer y somxs muchxs. Vamos.

---

#### REFERENCIAS

- Popkewitz, T. (1994) Política, conocimiento y poder: Algunas cuestiones para el estudio de las reformas educativas. En P. Cookson y B. Schneider, eds. *Transforming Schools: Trends, Dilemmas and Prospects*. Garland Press.
- Rinesi, E. (2016) La educación como derecho. Notas sobre “inclusión” y “calidad”. Brener, G. – Galli, G. (2016) *Inclusión y calidad como políticas educativas de Estado o el mérito como opción única de mercado*. Buenos Aires: La Crujía – Stella – Fundación La Salle.

## Gustavo Galli

Profesor de Ciencias Naturales, Licenciado en Administración y Gestión de la Educación (UNSAM), Especialista en Currículum (FLACSO) y Magister en Educación: Pedagogías Críticas y Problemáticas Socioeducativas (FF y L. UBA). Actualmente es Director de Extensión de la UMET. También integra el equipo de la Secretaría de Cultura y Educación de SUTEBA. Se desempeña como docente universitario (UNAHUR – UNRN) y como docente de nivel terciario en el Profesorado Pueblos de América en CABA. Ha sido docente y directivo de escuelas secundarias y de Institutos de Formación Docente. Ex Coordinador de Programas para la Inclusión Democrática en las Escuelas del Ministerio de Educación de la Nación (2013-2015).

# V. Infancia(s) y género(s): desafíos a quince años de la 26061

Valeria Llobet

El acceso a derechos en la infancia se halla condicionada por la clase social a la que pertenece el hogar en el que el niño o la niña crece, su identidad étnico-racial, sus capacidades funcionales, y su género. El plural de “infancia” se vincula así con la diversidad de experiencias a partir de la variabilidad cultural entre grupos particulares, donde cobran sentido diversas formas de ser niño, de organizar el parentesco, la vida cotidiana y la crianza (Colángelo, 2005). En otras palabras, la producción de infancia está articulada con la producción y reproducción de las desigualdades sociales y las desigualdades de género. A la vez las tramas legales y burocráticas que atienden a la niñez contribuyen a la producción de desigualdades (Lugones, 2012; Villalta, 2010; Llobet, 2013).

A partir de una lectura crítica sobre esta relación entre infancia y género desde el punto de vista de la reproducción de las desigualdades, voy a enfocarme en la Ley de Protección Integral y las transformaciones que propicia, enfatizando en la relación con el cuidado -en sentido amplio- como punto clave de “entrada” a la promoción de los derechos de las niñas y las adolescencias. Siguiendo la máxima de Alessandro Baratta sobre la relación entre infancia y democracia, tempranamente se construyó una percepción sobre la convención

de derechos de la niñez y las leyes nacionales derivadas como herramientas capaces de transformar las sociedades en la dirección de una menor desigualdad. De hecho, la propia estrategia epistemológica de la CDN y sus construcciones sobre la promoción, provisión y protección como expediente para tramitar la integralidad e indivisibilidad de los derechos conducen a pensarla como un motor capaz de traccionar transformaciones sociales y culturales de más largo aliento.

En tal sentido, la promoción y prevención de la vulneración de derechos con perspectiva de géneros concretadas en la ley nacional de protección cuyo quinceavo aniversario se cumple en estos días, implican impulsar políticas públicas que motoricen transformaciones en las posibilidades del cuidar, esto es, transformaciones que se expresan en apoyos institucionales, materiales, sociales, emocionales y simbólicos. Ley que como ha sido repetido innumerables veces, no se da en soledad, sino en un entramado normativo, político e institucional con el que tiene relaciones de mutua imbricación.

Las transformaciones simbólicas e institucionales del cuidado configuradas en el contexto de la Ley 26061 se dieron centralmente en torno a la

sanción del matrimonio igualitario, la ley de identidad de género y la derogación de la figura de la patria potestad en la reforma del Código Civil. La incorporación de los derechos de la niñez a la reflexión sobre la composición y las formas patriarcales de la vida familiar ha conducido a transformar las ideas sobre la responsabilidad de madres y padres en el cuidado y la protección de niños y niñas y a sacudir las concepciones más normalizadoras, autoritarias y patologizantes sobre la composición de las familias y la relación de los sujetos con su identidad. Asumir que la familia tiene que ser sólo de una manera tiene severas consecuencias en el acceso a derechos y la desigualdad social de las niñas.

Leyes como la Ley Brisa<sup>1</sup> convalidan la transformación de las relaciones familiares y la consideración de la protección de niños y niñas de manera autónoma respecto del victimario, abriendo la posibilidad de evitar y cuestionar las revinculaciones forzadas. Aún así la intervención en las situaciones de violencia de género en las familias mantiene un sesgo profundamente machista que castiga a las madres, como mostró el informe sombra de ELA en 2017. Transformaciones que lejos de derivarse automáticamente del interés superior del niño requirieron el activismo convergente de feminismos y organizaciones de infancia, y la comprensión de manera articulada de las desigualdades de género y la protección a la niñez. No obstante esa potenciación virtuosa, es todavía muy común una distancia infranqueable entre las oficinas de niñez y las de género, desplegando acciones en paralelo o en franca oposición.

Pero a tales transformaciones de las relaciones intergeneracionales y de género, hay que agregar un análisis de las transformaciones materiales de las posibilidades del cuidar. Las dimensiones materiales y culturales se imbrican de maneras complejas, y el marco de la interseccionalidad aporta

1. Ley 27.452, establece la reparación económica para los hijos de progenitores víctimas de violencia familiar o de género, cobrando una suma mensual y con una cobertura de salud.

lentes que funcionan como prismas que permiten componer esa interrelación compleja. La cultura no es una “diferencia cultural” o la “cultura de x grupo” que implica una totalización explicativa de toda diferencia a partir de la otredad, o reifica “la cultura” como una entidad homogénea (la cultura “de los bolivianos” o “de los wichi”) y elide comprender no sólo las heterogeneidades sino las tensiones y relaciones de poder al interior de los grupos así caracterizados. Tampoco la pobreza es un déficit o una carencia autoexplicativa, una especie de “causa” de las conductas, prácticas y formas de organización radicada exclusivamente en las condiciones materiales de vida que hace del “pobre” un sujeto radicalmente extraño. Este desvío es necesario para problematizar la auto-suficiencia que muchas veces se otorga a los soportes materiales del cuidar. Así, no era raro que a poco de implementada la AUH, trabajadores de los sistemas de protección cuestionaran agradamente a las madres por concurrir a pedir ayuda, cuando “ya tienen la AUH, ¿qué más quieren?”, reeditando las premisas patriarcales del altruismo maternal tan arraigadas en las instituciones.

Para comprender con una lente de género las políticas que apoyan materialmente el cuidar es entonces necesario trascender la relevante AUH y considerar la formalización del empleo doméstico, la profesionalización de las cuidadoras y trabajadoras comunitarias, la ampliación de la escolarización a edades más tempranas y su disponibilidad territorial y de clase. Requiere también considerar el peso de la transformación pendiente del régimen de licencias laborales que siguen sólo enfocando en las madres, y la inclusión de los obstáculos de las mujeres de sectores populares en las protecciones reservadas a las trabajadoras formales.

Las transformaciones logradas y las aún pendientes implicaron profundos y largos debates para desnaturalizar premisas generizadas y clasistas institucionalizadas en el Estado y los regímenes de bienestar. Pensemos por ejemplo en las disputas que condujeron a que se dejen de pagar “Asignaciones Familiares” exclusivamente a los varones para aceptar que al menos en el ámbito

laboral, la responsabilidad por la provisión puede recaer indistintamente en cualquier figura parental. Más aún pensemos en la presuposición de la familia heterosexual que la mayoría de las previsiones de protección social tenía como base.

Una pregunta de relevancia que se deriva de estos planteos es quién y cómo se constituye en sujeto de protección. Los niños adquirirían valor político sólo en virtud de su papel en el ordenamiento social. El debate feminista sobre el Estado de Bienestar permitió problematizar esto y mostrar que muchas veces detrás de una supuesta formulación universal se esconde una idea androcéntrica, adultocéntrica, blanca, heterosexual.

Las materialidades del cuidado se expresaron con dramatismo durante la pandemia de Covid-19. UNICEF<sup>2</sup> estima que en diciembre de 2020 el porcentaje de niños y niñas pobres alcanzaría el 62,9% y las condiciones de vida del 40% de la población pobre implican la multiplicación de las desigualdades, como el limitado acceso a la educación de niños y niñas viviendo en la pobreza. El IFE y la tarjeta Alimentar configuran apoyos necesarios pero insuficientes, y las desigualdades de género y edad al interior de los propios hogares -tanto en la distribución de las tareas como de los recursos- abre preguntas sobre los sostenes provistos por el Estado.

Finalmente, en términos de transformaciones simbólicas, institucionales y emocionales las Leyes de Educación Sexual Integral (Ley 26.150), de Identidad de Género, de Promoción de Convivencia y el protocolo ILE configuran dimensiones centrales del cuidar. El sujeto infantil que se trama en estas leyes es un sujeto de derechos civiles y políticos al par que de derechos sexuales. Son leyes que obligan a la transformación de las instituciones para alojar a las niñas buscando la igualdad de géneros y la problematización del adultocentrismo, la protección ante violencias, maltrato y abusos, el acceso a la información y la atención a la salud y el respeto institucional por la autonomía y

2. <https://www.unicef.org/argentina/comunicados-prensa/segunda-encuesta-rapida-pobreza>

la autopercepción de la identidad de género. Aún así en setiembre de 2020 el presupuesto nacional para ESI no ha sido ejecutado. Ello no implicó que se discontinuara por completo la implementación de espacios de educación sexual integral en la virtualidad pero pone en riesgo la continuidad de la política a nivel federal.

A partir de las luchas de la comunidad trans por el derecho a la identidad y el reconocimiento de sus propias biografías, se ha comenzado a avanzar en la apertura a la autonomía progresiva y la voz de las niñas permitiéndoles que su identidad autopercibida sea legitimada mediante documentos oficiales sin mediar un victimizante proceso diagnóstico.

No obstante esos avances el mayor problema de las niñas y adolescencias sigue siendo el acceso a los derechos sexuales, y encontramos allí a actores del propio sistema de protección de derechos como activos obstaculizadores del acceso a la Interrupción Legal del Embarazo de las personas menores de edad con capacidad de gestar. Es una deuda impostergable terminar con las ideologías institucionalizadas que impiden a las niñas interrumpir embarazos. #NiñasNoMadres es antes que una consigna, una muestra de una desigualdad inadmisibles.

En los últimos años, actores conservadores han adoptado un discurso anticolonialista y nacionalista para plantear que la "ideología de género" sería una imposición de agencias internacionales y por lo mismo tiene un carácter imperialista. Estos actores "movilizan lógicas e imaginarios simplistas y establecen enemigos volátiles ... las feministas, los gays, los cuerpos trans ... en general atacan cualquier tipo de política comprometida con las posibilidades de superación de la desigualdad y la precariedad" (Gutiérrez, 2018: 111). En tal sentido, este uso de la idea de "imperialismo" es una estrategia para intentar deslegitimar las demandas por la igualdad de género y el logro pleno de los derechos de la niñez.

Las desigualdades de género se traman de múltiples maneras con el sistema de protección de derechos inaugurado por "la 26061". La apertura a la

interrelación del sistema mediante la corresponsabilidad es una vía para problematizar los múltiples resquicios en los que aún se cuecen estas desigualdades y una parte no menor de las acciones de promoción debiera ser interpelar esos espacios de resistencia a la igualdad. Es imposible garantizar los derechos de la infancia con estrategias que no incorporen la perspectiva de géneros.

---

#### REFERENCIAS

- COLÁNGELO, A. La mirada antropológica sobre la infancia. Reflexiones y perspectivas de abordaje. Serie «Encuentros y Seminarios» 2005.
- GUTIERREZ, M. A. Significante vacío: ideología de género, conceptualizaciones y estrategias. Entrevista con Sonia Correa *OLAC*, 2, 107-118. 2018.
- LLOBET, V. *Sentidos de la exclusión social. Beneficiarios, necesidades y prácticas en políticas sociales para la inclusión de niños/as y jóvenes en el área metropolitana bonaerense*. Editorial Biblos, Buenos Aires. 2013.
- LUGONES, M. G. *Obrando en autos, obrando en vidas. Formas y fórmulas de Protección Judicial en los tribunales Preventivos de Menores de Córdoba, Argentina, a comienzos del siglo XXI*. LACED, UFRJ, Rio de Janeiro. 2012.
- VILLALTA, C. La conformación de una matriz interpretativa: la definición jurídica del abandono y la pérdida de la patria potestad, en: Lionetti, Lucía y Míguez, Daniel (comps.) *Las Infancias en la Historia Argentina. Intersecciones entre Prácticas, Discursos e Instituciones (1880-1960)*, Prohistoria, Rosario. 2010.

## Valeria Llobet

Doctora en Psicología UBA y posdoctora en Ciencias Sociales, Niñez y Juventud. Investigadora Independiente de CONICET en LICH-UNSAM, dirige el Centro de Estudios Desigualdades, Sujetos e Instituciones. Es Profesora Adjunta Regular a cargo de los cursos de grado Introducción a los Estudios de Género, Derechos Humanos y Educación, y Estudios Sociales de Infancia y Juventud, y coordina el Diploma en Educación Sexual Integral (UNSAM).

# VI. Las pantallas infantiles como ejercicio de construcción de ciudadanía

---

Cielo Salviolo

Medios y contenidos audiovisuales y/o digitales ocupan un lugar central en la vida cotidiana de los niños y niñas, en sus modos de entretenimiento, en sus maneras de comunicarse, de divertirse, de jugar y de conocer el mundo. Sus narrativas, sus relatos producen visiones del mundo que impactan en nuestras formas de ser, en los modos en que entendemos a los otros y otras, y en la comprensión del mundo que nos rodea.

Con diferentes oportunidades de acceso y de manera heterogénea -porque el reparto simbólico y material es desigual también en este aspecto -celulares, Internet, videojuegos, tablets, televisión brindan a los chicos y chicas que tienen acceso a estos dispositivos, nuevas experiencias de lo cotidiano y espacios de visibilidad para la conformación de identidades.

Las pantallas de TV, las interfaces digitales, los videojuegos, las redes y los múltiples espacios pú-

blicos y privados de “participación” en los cuales construyen sus identidades y sus vínculos crean maneras de representar y de percibir al mundo, son portadores de imágenes y relatos, formas de comunicarse y de establecer vínculos con el otro, espacios de sociabilidad y de visibilidad.

Pensar hoy los derechos comunicacionales de las infancias y adolescencias implica, sin lugar a dudas, pensarlas en su relación con este entramado cultural simbólico: qué expresiones y narrativas construyen y habilitan, a quiénes visibilizan y cómo, qué contenidos están a su disposición, qué hacen con esos contenidos, qué mensajes producen las infancias en los medios, entre otras cosas.

Los derechos comunicacionales de las infancias y adolescencias involucran las posibilidades de participar activamente de la cultura; de acceder a contenidos de calidad que acompañen su de

## La promoción de derechos y la prevención en grupos vulnerables

sarrollo; de expresar sus opiniones; de participar en decisiones y acciones que generen transformaciones en la vida comunitaria; de desarrollar pensamientos críticos sobre los medios; de crear y experimentar a través de una multiplicidad de lenguajes.

Los 15 años de la Ley de Protección Integral de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes interpelan también a quienes trabajamos desde los medios de comunicación: ¿cómo crear pantallas y experiencias culturales donde todos y todas puedan sentirse representados? ¿Cómo visibilizar a la infancia como un colectivo social con derechos que interpela al Estado y a la sociedad? ¿Cómo generar espacios reales para la participación y el ejercicio de ciudadanía?

Estas preguntas parten de una concepción básica enmarcada en el enfoque de derechos: los niños son portadores de saberes, de concepciones y de modos de ver el mundo; tienen inquietudes, deseos, preguntas y cuestionamientos a la sociedad en la que viven; o dicho de otro modo, cada chico, cada chica enriquece, con su historia valiosa y singular, la vida en común de toda la sociedad.

Esto supone entender a los niños y niñas como protagonistas, como sujetos capaces de construir y resignificar aquello que reciben a partir de su propio contexto; que demandan un espacio en el que puedan expresarse como sujetos activos/as en la construcción de la realidad en la que viven y como productores de cultura.

Este reconocimiento de las infancias y de sus potencialidades es una gran deuda pendiente. Al mundo adulto le costó y aún le cuesta entender que la agenda de los derechos de niños, niñas y adolescentes también incluye el derecho a acceder a contenidos de calidad que sean un estímulo y una inspiración para sus vidas; que los representen como sujetos activos en las relaciones familiares y en interacción con el mundo, con la cultura, con lo social; que creen las condiciones para que ellas y ellos puedan enunciar lo que sienten, lo que piensan, lo que desean.

Quienes trabajamos en el ámbito de la comunicación tenemos hoy este desafío, especialmente en un contexto en el cual ningún actor político, social o económico del país puede pensar sus estrategias de inserción en la sociedad, de defensa de sus derechos, sin tomar en cuenta la necesidad de tener voz y comunicarse con la sociedad a la que pertenece, de sentirse reconocido/a, representado/a en una pantalla.

Chicos y chicas necesitan experiencias y proyectos culturales, audiovisuales o digitales que les permitan “contarse” con sus propias narrativas, lenguajes y expresiones. Ello también constituye un derecho. Y este aniversario de la Ley es una imperiosa invitación a garantizarlo.

En las pantallas esto se traduce bajo diferentes premisas. Por un lado, creando espacios que muestren y permitan mostrarse y expresarse a todos los chicos y chicas del país en sus casas, sus escuelas, sus calles, sus barrios, con sus familias, sus grupos sociales; que permitan conocer sus intereses, inquietudes, dinámicas, sus emociones, sus alegrías pero también hacer lugar a sus preocupaciones, conflictos, luchas, demandas, y angustias.

Esto, con el reconocimiento de que la infancia está llena de contrastes y que chicos y chicas viven a diario experiencias que difieren según los contextos sociales, económicos y culturales. La cultura infantil está caracterizada por la mixtura, la existencia y la vivencia de una multiplicidad de experiencias de diferente índole y con estéticas diversas. El desafío es expresar esa multiplicidad y sus manifestaciones para estimular de ese modo la posibilidad de ver las cosas desde otras perspectivas.

Por el otro, en un contexto en el cual los medios masivos de comunicación recogen y recrean estereotipos y roles de género pero también de clase, que se construyen socialmente y que coexisten con estereotipos y creencias transmitidos culturalmente, un proyecto cultural respetuoso de los derechos, tiene la responsabilidad de apostar a una

## La promoción de derechos y la prevención en grupos vulnerables

construcción política y estética de alternativas que cuestionen esas representaciones.

La experiencia del canal Pakapaka, primera señal argentina pública y educativa para las infancias, da cuenta de este modo amplio e integral de pensar la relación entre los chicos/as y las pantallas. Pakapaka construye un discurso sobre las infancias y sobre lo público a través de imágenes, contenidos, formatos y programas en diálogo con los derechos desde una mirada infantil.

Pakapaka surgió no sólo para crear contenidos educativos que apoyaran el proceso de aprendizaje en el aula. Es esencialmente una apuesta por recuperar la riqueza del lenguaje audiovisual (uso del ritmo, música, color, utilización de estructuras dramáticas) como herramienta al servicio de la función educativa y cultural que puede tener la televisión para generar audiencias razonables y críticas, promover diálogos y debates constructivos entre culturas, generaciones, géneros y personas provenientes de distintas situaciones sociales como un modo de expresar la multiplicidad.

El canal también apostó a recuperar la asociación entre lo educativo y lo poético: vincula el aprendizaje con la transmisión de emociones y sentimientos y con el despliegue de la imaginación, y asoció lo educativo a los afectos, al diálogo, a la poesía, la imaginación, el juego, las preguntas, los sentidos, el descubrimiento, la curiosidad y la investigación.

Sus logros, su aceptación, su fuerte incorporación al repertorio cultural y educativo de los chicos y chicas del país radicó precisamente en que el canal entendió desde sus inicios la responsabilidad ética y política que implica poner a disposición de los chicos y chicas contenidos audiovisuales, extender su mundo social y cultural, garantizarles oportunidades para expresarse y participar y enriquecer sus experiencias.

Con fuerza, vitalidad, encanto y respetando las edades y características de sus audiencias, Pakapaka se anima a experimentar en historias, sentidos y

estéticas confiando en la capacidad de los chicos y chicas como sujetos productores de múltiples sentidos, con una sensibilidad compleja, rica y diversa.

La señal nació como proyecto público, cultural y televisivo en 2010, cinco años después de la aprobación de la Ley de Protección Integral de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes. Y si su pantalla dialoga con los derechos de las infancias es precisamente porque es un proyecto gestado en ese marco, el de un país comprometido no sólo con consagrar los derechos en un texto jurídico sino con garantizar esos derechos a todos y a todas. Antes de Pakapaka no era posible imaginar una televisión infantil que pensara los contenidos y sus audiencias desde un enfoque de derechos. Probablemente, antes de la Ley tampoco.

Pakapaka también trabaja desde sus inicios para que chicos y chicas se apropien de sus derechos, para traducir sus derechos a lenguajes, relatos y narrativas propias de las experiencias infantiles. Tratando de aprehender los derechos en gestos, momentos, situaciones y sensaciones vinculadas a la cotidianidad de las infancias.

Estos 15 años de vigencia de la protección integral interpelan también a los medios de comunicación y a las pantallas infantiles, especialmente por su impacto en los derechos a la comunicación de las infancias. La libertad de opinión, de información, de formarse un juicio propio y el acceso a los medios de comunicación tienen una importancia central puesto que el ejercicio de esos derechos condiciona y garantiza todos los demás.

Hacer efectivo el derecho a participar de la cultura y el derecho a la comunicación implican una responsabilidad de Estado: generar propuestas y pantallas que garanticen a todos y todas, en condiciones de equidad, oportunidades para ser habilitados, escuchados, visibilizados.

Sin tener voz, sin participar en los procesos de información, de comunicación, de decisión en todas las esferas de la vida de una sociedad, los chicos y chicas no pueden ejercer la necesaria influencia

## La promoción de derechos y la prevención en grupos vulnerables

sobre las condiciones de las cuales depende el ejercicio de sus derechos económicos, sociales y culturales.

Pero también demanda de la sociedad un movimiento que apueste a repensar los derechos en clave de apropiación por parte de la infancia, que ponga en la agenda de los derechos el derecho a

imaginar, a inventar, a crear, a contarle al mundo las ideas, a compartir las experiencias, a jugar con las palabras, a producir cultura, a discrepar, a defender inquietudes y sueños como base para estructurar un proyecto de vida. Porque de esa apropiación de los derechos por parte de las infancias depende el ejercicio de su ciudadanía.

## Cielo Salviolo

Consultora en comunicación, cultura e infancia, gestora cultural y productora de contenidos especializada en niños, niñas con estudios de posgrado en Derechos Humanos (Universidad de Lund - Suecia, Instituto Interamericano de Derechos Humanos - Costa Rica) y Derechos del Niño y Educación en Primera Infancia (Flacso). Fue consultora en comunicación e infancia en diversas organizaciones de la América Latina como UNICEF Argentina, Periodismo Social, RED Andi, TV Perú, ECPAT, Redlamyc, entre otras. Fue la primera Directora del Canal Pakapaka y en 2020 asumió nuevamente la dirección de la señal. Participa activamente del movimiento de TV de calidad infantil en América Latina y Europa. Forma parte del Consejo de la Comunicación Audiovisual y la Infancia de la ENACOM y participó de la elaboración de los artículos referidos a la infancia de la Ley de medios en Argentina. Integra desde 1999 el Comité Argentino de Seguimiento y Aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño.

# VII. La Ley 26061 y la comunicación: logros que están pendientes

---

Hugo Muleiro

La aprobación en 2005 de la Ley de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes fue un gran acontecimiento para la democracia argentina, porque expresa un proyecto de avance profundo en el acceso a una amplia gama de derechos de chicas y chicos. A la vez, los quince años transcurridos ofrecen la evidencia de los desafíos pendientes y objetivos no cumplidos, déficit que es muy visible en el campo de la comunicación.

Transcurrían los 90, con el país embestido por una oleada neoliberal diseñada para profundizar la desigualdad económica y social, cuando recibí una contundente enseñanza periodística, que en cierta forma me introdujo anticipadamente a los principios que la Ley instituyó.

Para un noticiero latinoamericano dedicado a la niñez y adolescencia, que una agencia internacional realizaba en alianza con UNICEF, preparé una noticia sobre algo sucedido en Asunción del

Paraguay. Dos niños en situación de calle habían sido subidos a un patrullero en una noche invernal y, llevados a una comisaría, el jefe a cargo se comportó amorosamente con ellos. Les dio abrigo y les consiguió una cena. Para que no pasaran esas horas de frío a la intemperie, los ubicó en un calabozo.

En fin, la nota era un panegírico dedicado al comisario y una exaltación de sus actos de cuidado y protección a los niños. La editora de UNICEF, entonces en Chile, me explicó que una nota con verdadero enfoque de derechos debía orientarse a informar sobre la situación que hace que en esa ciudad latinoamericana, como en tantas otras en el mundo, hubiera chicos en situación de calle. Y por qué el Estado solo podía ofrecerles una comisaría para pasar la noche, en lugar de las instalaciones apropiadas para su edad y los servicios sociales que los regresaran a su familia y comunidad o que, en caso de ser esto inapropiado, les ofreciese un alojamiento acorde a su edad, con observancia a sus dere-

## La promoción de derechos y la prevención en grupos vulnerables

chos a la salud, la educación y el entretenimiento, como los anuncia con claridad la Convención sobre los derechos de la niñez. Todo esto, sin perjuicio de la buena disposición del jefe policial.

Desde ya que, en la redacción de aquella nota, lo último que tuve en cuenta fue uno de los pilares que la Convención ya había erigido y que la Ley 26061 recogió y confirmó: el derecho de niñas, niños y adolescentes a ser oídos, como lo enuncia el artículo 2, y que el artículo 24 amplía.

Cuatro años después de la aprobación de la Ley 26061 llegó la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual, que también tiene el objetivo de hacer efectiva en la legislación nacional los principios de la Convención en su campo específico, en primer lugar porque los derechos que consagra son universales, no están segmentados ni limitados por la edad.

Y aunque en este caso ya pasó más de una década, todavía se pueden ver las expresiones de sorpresa de periodistas y futuros periodistas en los encuentros que organiza la Defensoría del Público, cuando explicamos que el derecho de las personas a “investigar, buscar, recibir y difundir informaciones, opiniones e ideas, sin censura” involucra plenamente a niñas, niños y adolescentes.

Es que ese enunciado, que parece tan sencillo, discute a fondo -como lo hace el espíritu general de la Ley 26061- con una cultura de supremacía absoluta de las y los adultos, por un modelo social que solemos llamar adultocrático o adultocéntrico, y que los medios de comunicación, sobre todo los convencionales pero no exclusivamente ellos, confirman a menudo con sus contenidos y sus prácticas.

Por supuesto, nadie mejor que las y los comunicadores para experimentar la complejidad que tiene la aplicación de estas previsiones legales, porque el derecho de chicas y chicos a difundir informaciones y a opinar sobre todos los asuntos

que les interesen, según sus experiencias y nivel de desarrollo, los ubica como una fuente por consultar en infinidad de situaciones, en los hechos en curso y en los conflictos sociales y políticos.

La satisfacción a esta demanda, que representa no solo cumplir con la ley sino dar a chicas y chicos una existencia comunicacional que es decisiva para las dinámicas sociales propias de la época, se consigue con el derribo de un entramado complejo de rasgos de la cultura, prejuicios, inclinaciones autoritarias y, también, falta de información, entrenamiento y conocimientos. En otras palabras, es un objetivo que requiere un esfuerzo sostenido, de quienes emiten y quienes reciben, una evolución que tomará tiempo y que solo será posible si, en sucesivos turnos políticos, los avances hacia la vigencia efectiva de los derechos no son revertidos, para poner al país en reversa, como sucedió entre 2015 y 2019 en el campo de la comunicación, entre muchos otros.

Los quince años de la aprobación de la Ley 26061 transcurren con el mundo doblegado ante la pandemia, con una todavía incalculable serie de consecuencias políticas, económicas, sociales y culturales. En la Argentina, este drama potenció algunos de los hábitos que muestran al sistema de medios de comunicación todavía muy lejos de satisfacer los derechos instituidos por la norma para chicas y chicos.

La niñez y la adolescencia continuaron en un lugar totalmente marginal de las agendas informativas, mera continuidad de los rasgos estructurales habituales que tiene la circulación de noticias y opiniones en el país. Pero hubo, incluso, una discriminación potenciada, como es el caso de lo ocurrido en las coberturas esporádicas dadas al tema de la educación virtual, forzada por la pandemia, y los planes y programas en discusión para el regreso a las actividades presenciales.

Las crónicas y comentarios sobre este tema no pasaron de expresar el transcurrir del desacuerdo político entre oficialismo y oposición, previsible si

## La promoción de derechos y la prevención en grupos vulnerables

se toman en cuenta dos enfoques contrapuestos respecto del valor dado a las medidas de cuidado de la salud de niñas, niños y adolescentes, y en este caso también de la docencia y de las y los demás trabajadores involucrados.

La ausencia prácticamente total de la voz de niñas, niños y adolescentes en estas coberturas es demostrativa de la magnitud del problema. Incluso más, la exhibición de un grupo que se identificaba supuestamente con la línea editorial de los medios que se oponen a la postura de las autoridades nacionales y promueven la del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires fue una confirmación de una actividad manejada por adultos y adultas, puesta a su servicio y que no es capaz todavía de aceptar a chicos y chicas con voz e ideas propias, y con derecho a expresarlas libremente.

Asimismo, se pusieron en circulación opiniones, evaluaciones y proyecciones de toda clase respecto de la educación a distancia, pero muy rara vez sus protagonistas fueron convidados a dar su visión, relatar sensaciones y experiencias y hacer propuestas.

En una comunicación diseñada por el mundo adulto y que tiene como destinatarios principales a las personas en edad productiva y que concentran la cuota mayor de decisión en los consumos, también es significativa la gran cantidad de envíos mediáticos que buscaron orientarlos para contentar en los hogares a niñas, niños y adolescentes, concebidos así como objetos de control más que como personas participativas que, al igual que las de las otras edades, afrontaron desde el primer momento una experiencia traumática, generadora de incertidumbre y miedo.

En contraposición, sí fue auspiciosa la disponibilidad de las emisoras públicas de todo el país para contribuir a las actividades del sistema educativo, con una disposición de espacios para niñez y adolescencia que, quizá ahora lo asumamos de una vez, debe ser permanente. Más aislados, aunque también alentadora, la participación de un puñado de emisoras pri-

vadas que, haciéndose cargo de la responsabilidad social mencionada en la norma, también hicieron adecuaciones en su programación.

Simultáneamente, una gran cantidad de estudios disponibles antes y después de la sanción de la Ley 26061, y los que la Defensoría del Público realiza respecto de los noticieros de canales de televisión abierta de Buenos Aires, demuestran que la mayor parte de los contenidos que contienen como tema principal a la niñez y adolescencia la definen como problema, factor de conflicto y preocupación, por la acusación de violar leyes, normas y conductas dispuestas para ellas o porque son víctimas de acciones ilegales. En los medios de comunicación del país, en suma, rarísima vez chicos y chicas aparecen como “normalidad”, como una porción de la población que hace sus contribuciones y aportes a la vida en sociedad.

Los medios convencionales, en especial, despliegan una suerte de patrullaje social y moral por motivos de edad, y dirigen sus discursos con singular enjundia cuando se trata de adolescentes y jóvenes en situaciones de conflicto con la ley penal. Son muy infrecuentes los enfoques que enmarcan estos hechos en la larga cadena de fallos y vulneraciones de derechos que, por lo común, desembocan en ataques a la propiedad privada, consumos problemáticos y abandono temprano del hogar de origen.

El relato mediático es incluso condenatorio en caso de las adolescentes y jóvenes que son víctimas de ataques, llegando al secuestro y asesinato. Hemos visto y leído piezas en las que se enumeraron detalles de la forma de vestir de una chica, cuánto iba o no iba a bailar, si estudiaba mucho o poco, como comportamientos propiciatorios de agresiones de las que fueron víctimas.

Este panorama nos dice, le dice a la sociedad argentina, que son muchísimos los cambios pendientes, como la incorporación de niñas, niños y adolescentes como personas con derechos plenos, en pie de igualdad con adultos y adultas para informar e

informarse. También el conocimiento del estatus especial por ser personas en desarrollo, que por disposición de la Ley 26061 protege absolutamente la identidad, la intimidad y el honor de chicas y chicos que estén en situaciones conflictivas.

Son objetivos que parecen todavía lejanos, si bien la pluralidad de voces que, con sus avances y retrocesos, el país va registrando, con la multiplicación de medios más cercanos a las comunidades y sus anhelos, dan una primera esperanza. Junto a ello, las instituciones estatales se ven obligadas, aún en contextos adversos, a redoblar esfuerzos para que el conjunto del sistema mediático cumpla con la Ley 26061 y las demás normas que establecen los derechos comunicacionales de niñas, niños y adolescentes.

#### REFERENCIAS

- Convención sobre los Derechos del Niño. <https://www.unicef.es/causas/derechos-ninos/convenccion-derechos-ninos>
- Ley de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes, 26061. <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=110778>
- Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual, 26522. <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/155000-159999/158649/norma.htm>
- Por una comunicación democrática de la niñez y la adolescencia. AFSCA, UNICEF, Defensoría. <https://defensadelpublico.gob.ar/wp-content/uploads/2016/04/porunacomunicaciondemocraticadelaninezylaadolescencia.pdf>

## Hugo Muleiro

Escritor y periodista. Autor de “Palabra por palabra. Estructura y léxico para las noticias”, Biblos, 2002; y “Al margen de la agenda. Noticias, discriminación y exclusión”, FCE, 2006. También publicó obras sobre el presente y el pasado político con su hermano Vicente. Especializado en cobertura periodística de niñez y adolescencia, colaboró en documentos y capacitaciones realizadas por UNICEF. Trabajó en agencias de noticias nacionales e internacionales. Es capacitador de la Defensoría del Público.

# 04

---

**Protección y  
restitución de  
derechos**

# I. La protección y restitución de derechos a 15 años de la sanción de la Ley de Protección Integral de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes

Alejandra Shanahan

*"...Este es un país democrático, que debe tener posibilidades para todos, [...] poder dar una mejor vida a sus chicos, mejor inserción, mejor educación, los libros que les faltan, la posibilidad de tener salud y todas las cuestiones que nos preocupan... Si todos mejoran, los programas, las decisiones del Congreso, las decisiones de las organizaciones de derechos humanos, las decisiones de los señores intendentes y de los ministros en cada área, se van a ver complementadas. Pero hay que mejorar el país también, porque no se puede concebir solamente una política desde un sector, tiene que ser una política absolutamente global. Tienen que mejorar las solidaridades y las comprensiones de este país.*

*A los chicos hay que abrirles la puerta de las escuelas, hay que abrirles las puertas de la vida, de la esperanza, de la ilusión, de los sueños."*

Dr. Néstor Kirchner - 2005<sup>1</sup>

1. [www.caserosada.gob.ar/informacion/archivo/24741-blank-61637843](http://www.caserosada.gob.ar/informacion/archivo/24741-blank-61637843)  
– Presentación de los lineamientos del Plan Nacional de Acción por los derechos de niños, niñas y adolescentes – 17 de junio de 2005.

Se cumplen 15 años de la sanción de la ley que plantea una drástica transformación paradigmática en términos normativos. Década y media que transitó la norma acompañada de procesos sinérgicos conceptuales, institucionales, políticos, de miradas y de abordajes con perspectiva integral de derechos humanos de niñas, niños y adolescentes.

Dicha transformación no puede analizarse escindida del contexto político, pero sobre todo, del posicionamiento del estado nacional en materia de derechos humanos. Reflexión a 15 años que nos invita a realizar un análisis a razón de las experiencias, avances y principales desafíos que se plantean en materia de protección y restitución, y posibles contribuciones que permitan optimizar las acciones en el marco del sistema de protección integral de derechos.

La primera cuestión que considero importante resaltar, que contiene la norma y que recepta de la Convención sobre los Derechos, es el reconocimiento de niños y adolescentes como sujetos ple-

## Protección y restitución de derechos

nos de derechos. Si bien esto es algo internalizado por las instituciones, organismos, organizaciones, familias, y también por las niñas y adolescentes, es importante rescatar que esto es resultado de ese entramado de transformaciones normativas, institucionales, de reconceptualizaciones y de abordaje con perspectiva de derechos que se origina en un contexto con un estado fuertemente comprometido con los derechos humanos de la primera década de este siglo.

La segunda cuestión es el carácter colectivo y transformador, que convoca a un ejercicio cotidiano de pensar y repensar las acciones contemplando la perspectiva integral, el contexto territorial y los formatos familiares. Pero a su vez la participación de cada niña y adolescente como sujeto de derecho, el reconocimiento de cada subjetividad individual y sus particularidades, requiriendo acciones centradas en el respeto, consideración, habilitando escuchas, y que todas esas experiencias e interacciones interpelen, fortalezcan y refuercen las prácticas cotidianas en materia de derechos vinculados a las infancias y adolescencias.

En términos de protección integral, las prácticas implican desarrollar un conjunto de acciones enmarcadas en el sistema de protección para garantizar fundamentalmente el desarrollo de niñas y adolescentes en un entorno que brinde cuidados afectuosos y respetuosos en contexto familiar (entendido en sentido amplio, familia de origen, ampliada, comunitaria, de referentes afectivos, por adopción), con acceso a las condiciones, bienes y servicios de calidad que permitan su desarrollo (salud, educación, vivienda, recreación, cultura, medio ambiente).

No es posible hablar de protección y restitución de manera escindida del sistema de protección integral de derechos, que contiene pero excede a los organismos administrativos, teniendo en cuenta los diferentes actores responsables para garantizar de manera integral y corresponsable los derechos de niñas y adolescentes, de acuerdo a su rol y especificidad. Protección integral en términos de la ley pero también de las prácticas, implica reforzar la concer-

tación articulada entre organismos nacionales, provinciales y municipales, a través de políticas, planes y programas de protección de derechos; disponiendo de recursos; revisando en términos de enfoque de derechos los procedimientos, las medidas de protección integral, de protección excepcional así como las acciones de restitución de derechos.

Considero oportuno retomar la importancia de los niveles en relación al acceso y ejercicio de derechos de niñas, niños y adolescentes, que establece la ley:

El acceso a las políticas públicas de carácter universal (en términos de derechos humanos, sociales, económicos, culturales, ambientales, colectivos) desarrolladas por organismos estatales de acuerdo a su responsabilidad primaria.

Las acciones o medidas de protección integral, en aquellas situaciones que por ausencia, omisión o dificultad en el acceso a las políticas públicas, se requiera de la articulación del sistema de protección; o de acciones propias del organismo administrativo de protección para garantizar el fortalecimiento del ámbito familiar de cuidado y crianza.

Las medidas de protección excepcional entendidas como último recurso ya que implica la separación de niñas y/o adolescentes de su ámbito familiar para la restitución ante la vulneración de sus derechos.

Se pueden reconocer aportes claves del paradigma de transformación en materia de protección integral, que se encuentra en el texto de la ley, y que receptan las normativas provinciales, son: la descentralización, la interdisciplina y la supervisión externa para garantizar procedimientos respetuosos. La descentralización en términos jurisdiccionales, es estratégica para garantizar la protección de niñas y adolescentes en su centro de vida, en sus ámbitos reconocidos y por donde circulan habitualmente, y debiendo restituir derechos, que ello suceda cercano al universo familiar y comunitario afectivo posible. La concepción interdisciplinaria en relación a las decisiones que implican la se-

## Protección y restitución de derechos

paración de niños y adolescentes de sus familias, como recurso excepcional de protección especial cuando los derechos vitales están en siendo vulnerados o amenazados, garantiza la mirada integral en las múltiples dimensiones que afecta esta decisión en los niños y adolescentes. La supervisión externa, en términos de control de legalidad para garantizar que todos los procesos han sido respetuosos de sus derechos.

Y finalmente, dos cuestiones transversales fundamentales que nos precisa la norma: garantizar los derechos a niños y adolescentes a ser informados, ser oídos y a participar en todas las instancias que les afecten o convoquen; y la familia como responsable prioritaria y ámbito privilegiado para el desarrollo de las infancias, junto al compromiso de los organismos del estado para asegurar políticas, programas y asistencia para que madres y padres asuman, en igualdad de condiciones, las funciones y responsabilidades en el cuidado.

### Desafíos y acciones en materia de protección especial

En términos de garantizar el desarrollo de niños y adolescentes en ámbitos familiares, deben orientarse las acciones prioritariamente al fortalecimiento de las familias y sus comunidades, para apoyarlas en relación a la responsabilidad de asegurar un adecuado cuidado y desarrollo, acompañando la construcción de proyectos de vida con perspectiva de autonomía progresiva.

Para ello se vuelve fundamental gestionar diferentes modalidades de atención, abordajes y participación que acompañen el desarrollo de niños y adolescentes, su familia y su comunidad atendiendo las realidades y particularidades locales y provinciales.

En términos de protección excepcional, debe ser prioritario garantizar el derecho a la convivencia familiar como un espacio donde crecer y desarro-

llarse con los cuidados adecuados que permitan satisfacer las necesidades afectivas y materiales, con el compromiso de los organismos públicos asegurando políticas públicas, programas y asistencia para que la familia de origen pueda asumir adecuadamente sus funciones.

Las pautas de crianza violentas, abusos y maltratos afectan seriamente a niños y adolescentes. Es prioritario articular los recursos técnicos, profesionales, que modifiquen e involucren al entorno construyendo contextos libres de maltrato. Oír especialmente a niños y adolescentes, sin importar la edad, utilizando los medios y ajustes necesarios en la comunicación para que pueda ejercer sus derechos, y generar abordajes que reviertan modalidades que afecten a los niños en los ámbitos familiares se vuelve fundamental.

Cuando se vuelva imprescindible la separación de niños y/o adolescentes de sus familias de origen, se vuelve prioritaria la búsqueda de familia ampliada, comunitaria o referentes afectivos, con el acompañamiento y fortalecimiento necesario del sistema de protección. Se torna indispensable poner a disposición de las familias ampliadas los recursos técnicos y económicos para que puedan garantizar el cuidado del niño, niña o adolescente.

En ese sentido, las políticas públicas de la seguridad social y de asistencia (asignación universal, salario familiar, obras sociales, apoyos económicos), deben ser parte de las acciones de protección centrada en los niños y adolescentes, complementario al seguimiento de los equipos técnicos y profesionales especializados.

En materia de protección excepcional, la tendencia continúa siendo el alojamiento de niñas, niños y adolescentes en dispositivos de modalidad institucional o familiar alternativo. Modificar esta tendencia por la búsqueda de familia ampliada y su acompañamiento es aún un desafío a trabajar a 15 años de la ley, así como la disminución de los tiempos que se sostienen las medidas excepcionales.

## Protección y restitución de derechos

En ese sentido, es fundamental el rol de los organismos de protección de derechos en ámbitos administrativos locales, pero también se requiere del fortalecimiento de su participación en instancias judiciales, en particular, aquellas conducentes a la adopción de niños y adolescentes ante el agotamiento de la restitución de sus derechos en ámbitos familiares de origen o ampliados.

Considero fundamental profundizar la participación de los organismos administrativos tanto durante la resolución de las situaciones de adoptabilidad como ceses de medidas excepcionales, como en aquellas situaciones que atraviesan mujeres que se presentan con voluntad o deseo de dar en adopción a su hijo o en los casos de desconocimiento de filiación de niños o adolescentes. En esos casos, la participación de la autoridad administrativa es fundamental para garantizar los derechos a la identidad, a los vínculos fraternos, a la escucha, así como en la elección de la familia pretensa adoptante teniendo en cuenta la situación y particularidad de niños y adolescentes, e incluso en los posteriores procesos de vinculación y conformación de la familia por adopción, centrado en los derechos de niños y adolescentes.

En esos términos, también resulta una tarea pendiente la creación o fortalecimiento de instancias para la atención y acompañamiento de familias biológicas en conflicto con su maternidad/paternidad, donde se les brinde información sobre sus derechos y las herramientas suficientes, para que la manifestación de la voluntad, en el caso que decidan la adopción se dé en un contexto libre e informado, y despejando que dichas decisiones sean producto de situaciones sociales complejas.

El acompañamiento en el egreso de adolescentes y jóvenes también debe profundizarse. Como resultado de la incidencia de organizaciones sociales y adolescentes que transitaban medidas excepcionales, se sancionó la Ley N°27364 que aprueba el Programa de Acompañamiento para el Egreso de Adolescentes y Jóvenes sin cuida-

dos parentales. Al asumir la gestión, nos encontramos que no estaba debidamente federalizado e implementado: se previó como meta en 2019 la incorporación de 2500 adolescentes transitando medidas excepcionales en dispositivos institucionales y se encontraban incluidos solo 185 titulares. Durante estos meses hemos avanzado en la incorporación de titulares y con las provincias en su implementación, pero es prioritario profundizar el alcance y acceso al programa de aquellos adolescentes que así lo decidan, para acompañar de manera integral y personalizada sus proyectos de vida autónomos.

Este año, atravesado por la pandemia, realizamos acciones para complementar las implementadas por las provincias, y en particular en los dispositivos institucionales a través de la iniciativa AUNAR, en conjunto con UNICEF, para que posibilitar el acceso a elementos de protección e higiene personal, elementos didácticos, de recreación y educativos destinado a niños y adolescentes con medida excepcional en los dispositivos institucionales de todo el país.

En términos de reparación económica, en el marco de la Ley N°27452 para Niños, Niñas y Adolescentes, y Jóvenes hasta los 21 años o personas con discapacidad sin límite de edad cuyas madres hayan sido víctimas de femicidio, o padres o madres fallecidos por violencia familiar, se ha fortalecido la articulación con ANSES y el Ministerio de Mujeres, Género y Diversidad para su implementación y el acompañamiento de las familias, ampliando el acceso a derechos.

Es preciso contar con registros de los abordajes vinculados con la protección integral y excepcional, y por ello se acompañan los procesos de registros únicos nominales provinciales de manera federal, y avanzamos en la construcción de un registro consolidado nacional que nos permita contar con información para optimizar las acciones y fortalecer las políticas públicas destinadas a la protección y restitución de derechos. Y en ese sentido, desde la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia, como organismo es-

## Protección y restitución de derechos

pecializado, reforzamos nuestro compromiso en la articulación institucional, y el apoyo técnico y financiero para el fortalecimiento de los organismos de protección en el territorio.

Sin dudas, los 15 años de la ley se vuelven una oportunidad para analizar los avances que se han

realizado en materia de derechos de la infancia y la adolescencia, y renuevan nuestro compromiso para transformar la realidad, fortalecer el sistema de protección integral y profundizar las acciones destinadas a niños y adolescentes, para abrirles las puertas de la vida, de la esperanza, de la ilusión, de los sueños.

## Alejandra Shanahan

Directora Nacional de Promoción y Protección Integral en la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia., es Licenciada en Trabajo Social, recibida en Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires (UBA). Entre 2007 y 2015 se desempeñó en la Secretaría de Niñez, Adolescencia y Familia, en la Dirección Nacional de Gestión y Desarrollo Institucional. Entre 2015 y 2019, desempeñó funciones en el Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia de Santa Cruz, primero como Subsecretaria de Desarrollo Humano y Economía Social y posteriormente como Secretaria de Estado de Niñez, Adolescencia y Familia.

## II. 15, 30, 40

Gloria Bonatto

Este año 2020 alberga algunos aniversarios muy significativos en el terreno de la legislación sobre los derechos de las personas menores de edad. En primer lugar, se cumplen quince años de la sanción de la Ley N°26061 de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes. Esta ley ponía finalmente buena parte del ordenamiento legal argentino en sintonía con la Convención sobre los Derechos del Niño, cuya incorporación al Derecho local es el segundo hito relevante: la Ley N°23849 que la aprueba cumple treinta años. La posterior reforma constitucional de 1994 le confirió a la Convención un rango especialísimo en el Derecho interno, pero hubieron de transcurrir tres lustros para que sus principios fueran adecuadamente recogidos en la norma interna.

Finalmente, el tercer aniversario también guarda relación estrecha con la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN), pero a diferencia de los dos anteriores no da motivo para celebraciones. Hace cuarenta años, en agosto de 1980, el dictador Jorge Rafael Videla sancionaba la norma de facto 22278 que establecía el así llamado “Régimen Penal de la Minoridad”. Apenas dos veces se ha modificado esta norma de facto: la primera por otra norma de facto, la llamada ley 22803 sancionada en 1983 por el dictador Bignone; la segunda en 1989 por la Ley N°23742.<sup>1</sup> Del simple repaso de

las fechas no solo resulta obvio que este instrumento normativo es previo a la Convención, y por lo tanto debió revisarse a la luz de esta y de otros instrumentos de derecho internacional de los derechos humanos relacionados con los procesos penales que involucran niños, niñas y adolescentes; también resulta evidente que el origen espurio de la norma debió haber llevado a su revisión, dada la importancia de la cuestión legislada.

Cuarenta años han transcurrido. Nos hallamos ante una normativa obsoleta, imbuida del criterio peligrosista del “peligro moral o material”, plagada de ambigüedades, pobre en garantías procesales sustantivas y con amplio margen para la arbitrariedad. Además de ello, hace ya 17 años la Argentina contrajo la obligación de adecuar el derecho interno a los instrumentos internacionales de derechos humanos en los aspectos relativos al régimen penal aplicable a las personas menores de edad por el fallo de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en “Bulacio vs. Argentina”.<sup>2</sup> Cinco años después de la sentencia “Bulacio”, la Corte Suprema de Justicia de la Nación requería “al Poder Legislativo que, en un plazo razonable, adecue la legislación en la materia a los estándares mínimos que surgen de los instrumentos internacionales incorporados a la Constitución Nacional”.<sup>3</sup> En 2013

1. En 1985 la ley 23264 introdujo una modificación meramente formal en el artículo 7°.

2. Sentencia del 18 de septiembre de 2003, párrafos 122 a 144 y decisorio 5.

3. García Méndez, Emilio y Musa, Laura Cristina causa N°7537, Fallos: 331:2691.

## Protección y restitución de derechos

la Corte Interamericana vuelve a señalar que la Argentina incumple su obligación de adaptar su derecho interno a los instrumentos de derechos humanos.<sup>4</sup> La hora de legislar un régimen moderno y respetuoso de las garantías fundamentales parece más que arribada.

Ciertamente, los regímenes penales son cuestiones que deben ser abordadas con delicadeza y requieren consenso social y político.

Resulta en consecuencia indispensable que todo intento de reforma del régimen penal aplicable a las personas menores de edad involucre una discusión profunda y razonada, alimentada por los mejores saberes académicos y basada en los instrumentos fundamentales de derechos humanos. Además de la propia Convención, la ley debe tomar necesariamente en cuenta las Reglas mínimas de las Naciones Unidas para la administración de la justicia de menores (Reglas de Beijing), las Directrices de las Naciones Unidas para la prevención de la delincuencia juvenil (Directrices de Riyad), las Reglas de las Naciones Unidas para la protección de los menores privados de libertad (Reglas de La Habana), las Reglas mínimas de las Naciones Unidas sobre las medidas no privativas de la libertad (Reglas de Tokyo), la Resolución ECOSOC 1997/30, de 21 de julio, sobre Administración de la justicia de menores, y la Observación general N° 10 del Comité de los Derechos del Niño de las Naciones Unidas. Debe tenerse en cuenta, además, que los instrumentos de derechos humanos no son un desideratum respecto de las obligaciones de los estados a la hora de garantizar derechos fundamentales, sino el conjunto mínimo de condiciones que deben satisfacerse, y que el régimen que debemos fijarnos como objetivo debería ir más allá de estos supuestos mínimos.

Un régimen penal aplicable a las personas menores de edad no es una simple construcción de reglas de procedimiento diferenciadas para ellas. Es necesario tener en cuenta que la justicia penal

es siempre un último recurso. Un niño o una niña que crezcan en circunstancias que obstaculicen su pleno y armónico desarrollo sufrirán un riesgo mucho mayor de involucrarse en actividades delictivas. La prevención de delitos no puede articularse alrededor de criterios punitivos, sino que debe construirse en primer lugar mediante la garantía de derechos elementales de las personas menores de edad: un estándar de vida adecuado, el acceso a la salud y a la educación, la protección contra toda forma de violencia y contra la explotación.

El artículo 40 de la CDN es la piedra basal sobre la que construir un nuevo régimen penal aplicable a los y las adolescentes en conflicto con la ley penal, pero no el único al que debe prestarse atención. En primer lugar será necesario especial cuidado en garantizar el principio de no discriminación establecido en el artículo 2; y esto, en por lo menos dos sentidos: que ningún acto que cometido por una persona adulta no fuera considerado delito sea considerado como tal cuando fuera cometido por una persona menor de edad (Directrices de Riyadh, 56); y que se establecen remedios efectivos para eliminar el carácter de selectividad en la aplicación de la ley penal por cuestiones socioeconómicas.

En segundo lugar debe garantizarse el principio del interés superior normado por el artículo 3. Ello implica, por ejemplo, que los tradicionales objetivos del sistema penal como la represión o la retribución deben dejar lugar a la rehabilitación y la justicia restaurativa. La ineficacia de los modelos punitivistas muestra que es sin duda posible armonizar estos objetivos con la efectiva seguridad pública. En consonancia con las garantías del derecho a la vida, la supervivencia y el desarrollo del artículo 6, será necesario establecer los mecanismos que garanticen que la privación de libertad resulta efectivamente el recurso de última instancia y se aplica por lapsos lo más restringidos que resulte posible (cr. art. 37 (b)).

El derecho a ser oído que establece el artículo 12 va más allá de la simple ritualidad de escuchar la palabra de los y las adolescentes en el proceso

4. Mendoza y otros vs. Argentina, sentencia del 4 de mayo de 2013, párrafos 293 a 298 y decisorio 14.

## Protección y restitución de derechos

penal. Implica la construcción de un sistema de garantías procesales que no solo contribuyan a su defensa o a la determinación de los mejores cursos de acción para el propósito restaurativo, sino también a la mejora permanente del sistema en la dirección de apuntalar los derechos de las y los jóvenes.

Los elementos fundamentales de un nuevo régimen de justicia penal deben entonces basarse en las líneas generales esbozadas en los párrafos anteriores, y en los claros principios que establece el artículo 40 de la Convención. Como señala el artículo 40(1), el sistema debe ser construido de modo tal que respete y fortalezca el sentido de la dignidad y de la valía<sup>5</sup> de las personas menores de edad en conflicto con la ley penal, reforzando su respeto por los derechos humanos y las libertades de los demás y promoviendo su integración constructiva en la sociedad; y debe estar exento de toda forma de violencia.

En muchos casos, la intervención extrajudicial de los órganos del Estado puede ser un camino alternativo menos gravoso y estigmatizante. Pero el mismo entramado de garantías de debido proceso y tratamiento justo debe regir para los casos de aplicación extrajudicial de medidas coercitivas a adolescentes no punibles, y a quienes aún resultando punibles no sean sometidos a proceso judicial. Estas medidas solo deben ejecutarse cuando exista evidencia convincente de que la persona ha cometido el hecho disvalioso que se le atribuye y ha admitido su responsabilidad de manera libre e informada, sin que dicha admisión pueda ser usada en su contra en un ulterior proceso judicial. Estas intervenciones extrajudiciales deben limitarse a los casos determinados en la ley, que también debe limitar específicamente las atribuciones de las agencias estatales encargadas. No podrán llevarse a cabo sin el consentimiento expreso e informado de la persona involucrada, y esta tendrá la posibilidad de contar con asistencia de su confianza, letrada o de otro tipo, y de requerir la revisión judicial de

las medidas. La finalización exitosa de estas medidas conllevará el cierre definitivo del caso, y los registros correspondientes no podrán de ningún modo considerarse como ‘antecedentes penales’ a cualquier efecto.

Pero no siempre el camino extrajudicial será posible y conveniente. Junto con la aplicación del conjunto de garantías procesales que no puede ser menos protector que el aplicado a los adultos, el sistema de administración de justicia penal juvenil debe proveer amplias oportunidades de recurrir a medidas sociales y educativas, limitando estrictamente la privación de libertad. En particular, la detención previa al dictado de sentencia debe considerarse último y extremo recurso y limitarse en duración al lapso indispensable. Ello implica la disponibilidad de servicios de libertad asistida que puedan hacer uso eficaz de medidas tales como órdenes de guía y supervisión, ‘probation’, o monitoreo comunitario. El proceso judicial debe tener presente su obligación de proteger a las y los adolescentes en conflicto con la ley penal ante acciones o actitudes que obstaculicen su participación en su comunidad, tales como la estigmatización, el aislamiento social o la publicidad negativa.

En sintonía con lo determinado por la CDN, el régimen penal para personas menores de edad debe contemplar todas las garantías de juicio justo, y proveer los recursos para la realización efectiva de estas garantías. El principio de inocencia y la irretroactividad son presupuestos básicos de cualquier estado de Derecho, pero sin garantías concretas no pasarán de meras formulaciones rituales. Más complicada aún es la efectivización de los derechos a ser oído y a la efectiva participación en el proceso; la guía fundamental aquí debe ser que si la persona menor de edad es considerada lo suficientemente capaz para resultar imputable, entonces lo es para participar activamente en toda etapa del proceso. Pero esta participación solo será ilusoria si los procedimientos y prácticas no se adaptan adecuadamente a las capacidades intelectuales de la persona imputada, en particular en lo relativo al lenguaje.

5. Desafortunadamente, en la traducción al español del artículo 40(1) de la Convención se empleó el término “valor”, mucho más ambiguo.

## Protección y restitución de derechos

Otra cuestión esencial a contemplar es la relativa a la toma de decisiones sin demora y con intervención de quienes ejerzan la responsabilidad de los padres (salvo casos de conflicto de intereses). Ello implica el establecimiento de plazos bien definidos como así también acotar de antemano la duración de cualquier medida cautelar que se adopte. Estos plazos deben ser mucho más breves que los aplicables a las personas adultas, pero nunca inferiores a los mínimos indispensables para el respeto de todas las salvaguardas legales.

Hasta aquí, una aproximación muy somera a los ejes necesarios para un nuevo régimen penal aplicable a las personas menores de edad. Mu-

chos temas que no hemos abordado aquí quedan abiertos: la necesidad de salvaguardar eficazmente la privacidad de las personas involucradas, la proporcionalidad de las medidas a aplicar y el monitoreo de su ejecución, y todo el conjunto de consideraciones sobre la ejecución de medidas de privación de libertad. Aunque reconocemos su fundamental importancia, no hemos pretendido abarcarlos todos sino aportar aspectos para una discusión que es urgente e indispensable. La vetusta norma de la dictadura más horrenda que ha sufrido nuestro país merece desde hace tiempo un lugar en el cajón de los (malos) recuerdos; y niñas, niños y adolescentes en conflicto con la ley penal merecen un régimen condigno de un Estado democrático de Derecho.

## Gloria Bonatto

Directora Nacional para Adolescentes Infractores a la Ley Penal de la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia.. Abogada, especialista en derechos humanos. Se ha desempeñado como Vicepresidente del Consejo de la Magistratura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Asesora Comisión de Derechos y Garantías, Convención Constituyente de la Ciudad de Buenos Aires. En su tarea académica ha sido docente de la Carrera de Trabajo Social de la UBA, Profesora Adjunto de la carrera Interdisciplinaria del Centro de Estudios Avanzados, Universidad de Buenos Aires, docente de la Maestría en Minoridad y Familia, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad Nacional de Lomas de Zamora, entre otras actividades académicas.

# III. La información al servicio de la promoción y protección de derechos

Gisela Clivaggio

Celebrar los 15 años de vigencia de la Ley N°26061 en un contexto configurado por la pandemia a raíz del virus COVID-19, y por la crisis social y económica producto de políticas neoliberales desarrolladas entre 2016 y 2019, que destruyeron puestos de trabajo, hicieron crecer la pobreza y endeudaron a nuestro país, nos obliga a una mirada prudente que, sin dejar de valorar los avances y logros, no pierda de vista la centralidad que surge de una realidad que golpea sin piedad: hoy en la Argentina, el 56,3% de los niños, niñas y adolescentes son pobres<sup>1</sup>.

Esta perspectiva nos exige identificar la situación en la que nos encontramos y lo alcanzado, para convertirlo en herramientas de transformación, en políticas públicas de promoción y restitución de derechos, que hagan efectiva la protección integral que la Ley N°26061 propone.

Es un escenario que nos lleva a considerar el fenómeno de la infantilización de la pobreza en su multidimensionalidad. Tal como expresa UNICEF, “la pobreza en la niñez es un problema estructural que va más allá de la falta de ingresos. Ser pobre es no asistir a la escuela o hacerlo a edad tardía; no contar con acceso al sistema de protección social; vivir en casas inadecuadas y sin agua potable; no acceder a los servicios de salud correspondientes ni a políticas de cuidado, entre otras carencias<sup>2</sup>”.

De acuerdo con la ya clásica definición de Oszlak y O’Donnell (1982), “las políticas públicas pueden definirse como la toma de posición del Estado frente a cuestiones socialmente problematizadas<sup>3</sup>”. Es el Estado, como mediación política de intereses, el que debe formular e implementar políticas, en tanto conjunto de acciones u omisiones que se materializan en planes, programas y proyectos,

1. Indec; Informes técnicos. Vol. 4, n° 181. Condiciones de vida. Vol. 4, n° 13 Incidencia de la pobreza y la indigencia en 31 aglomerados urbanos. Primer semestre de 2020 disponible en [https://www.indec.gob.ar/uploads/informesdeprensa/eph\\_pobreza\\_01\\_200703093514.pdf](https://www.indec.gob.ar/uploads/informesdeprensa/eph_pobreza_01_200703093514.pdf)

2. <https://www.unicef.org/argentina/comunicados-prensa/unicef-pide-los-candidatos-pagar-deuda-ninez>

3. Oszlak O. y O’Donnell, G.: Estado y políticas estatales en América Latina; hacia una estrategia de investigación. Revista venezolana de desarrollo administrativo N°1, Caracas. 1982

## Protección y restitución de derechos

con objetivos concretos y tareas establecidas. También establecerá el modo de implementación y la evaluación de dichas intervenciones. Las políticas públicas serán, entonces, el resultado de todo este proceso. De allí que Oszlak afirme que “el Estado es lo que hace” (Oszlak: 2006)<sup>4</sup>.

Desde esta perspectiva amplia, se puede afirmar que todas las políticas públicas son políticas sociales, ya que todas remiten a cuestiones que afectan a parte o a todo el conjunto social. El Estado es el articulador de las políticas sociales, y todas ellas tienen un sujeto social hacia el cual se dirigen. La manera, y desde dónde ese sujeto social es definido, marcará el tipo de política social a implementar. Además, conviene recordar que cómo son entendidas y decodificadas las problemáticas sociales determinarán la intervención; ya que las políticas se desprenden de un modelo de país y de Estado.

En este sentido, la Ley 26061 definió a los niños, niñas y adolescentes como sujetos plenos de derecho, y creó a la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia (en adelante, Senaf) como el órgano rector en políticas de niñez y adolescencia a nivel nacional. De ahí que los objetivos institucionales estén vinculados a la promoción, protección, y eventualmente a la restitución de los derechos que la misma ley consagra.

Entre las numerosas funciones asignadas al organismo, las cuales se encuentran enumeradas en el art 44 de la ley, en el inciso o) se especifica la necesidad de “organizar un sistema de información único y descentralizado que incluya indicadores para el monitoreo, evaluación y control de las políticas y programas de niñez, adolescencia y familia”; y en el inciso s) la mandata a “establecer en coordinación con el Consejo Federal de Niñez, Adolescencia y Familia mecanismos de seguimiento, monitoreo y evaluación de las políticas públicas destinadas a la protección de los derechos de las niñas, niños y adolescentes”.

Estas funciones son desarrolladas por la Dirección Nacional de Gestión y Desarrollo Institucional, la

cual tiene como responsabilidades primarias “promover el conocimiento acerca de la situación de la infancia, adolescencia, adultos mayores y familias, como así también de las políticas públicas orientadas a su protección integral”. Asimismo, “coordinar y supervisar programas de carácter nacional destinados a desarrollar políticas de niñez, adolescencia y familia que procuren mejorar los niveles técnicos y de gestión de las instituciones gubernamentales”<sup>5</sup>.

Dentro de la conformación interna de la Dirección Nacional de Gestión y Desarrollo Institucional (6), el Área de Monitoreo e Información y el Observatorio Social de Infancia y Adolescencia son responsables de organizar un sistema de registro de la información que permita conocer las políticas dirigidas a la niñez y adolescencia a nivel federal. También son encargados de compilar, producir y difundir datos sobre las políticas implementadas por la Secretaría Nacional destinadas a los adultos mayores.

Ambos responden al objetivo de generar y procesar datos oportunos y confiables, que sean insumos para la planificación de acciones, el seguimiento de objetivos y la toma de decisiones de las autoridades. También se orientan a satisfacer las necesidades de información de distintas dependencias de la administración pública nacional, organizaciones de la sociedad civil y del sector privado. Organizan sus tareas alrededor de tres líneas de trabajo:

- Gestión y producción de información para el monitoreo de las políticas públicas implementadas por organismos de la Administración pública nacional y las implementadas por las autoridades de aplicación provincial, dirigidas a la niñez, adolescencia, familia.
- Recopilación y análisis de datos de fuentes oficiales sobre las condiciones de vida de niñez, adolescencia, familia y adultos mayores.

4. Oszlak, O: Burocracia estatal: Política y políticas públicas. En Revista POST Data N °11. Bs. As., Abril 2006

5. Decisión administrativa 723/20 JGM. Disponible en <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/228763/20200507>

## Protección y restitución de derechos

- Monitoreo de las políticas públicas impartidas por la Secretaría Nacional y confección de informes y respuestas a requerimientos de información.

En orden al desarrollo de estas líneas, desde el inicio de esta gestión se encuentran en progreso las siguientes acciones<sup>6</sup>:

### Registro de Protección Integral de la Niñez y la Adolescencia - REPINA

El REPINA es una herramienta cuyo propósito es disponer de información estadística sobre las políticas públicas de protección social dirigidas a la población de hasta 17 años, a fin de conocer sus características y alcance. Fue creado a partir del Decreto ministerial 2044/2009, que faculta y exige a la Senaf solicitar periódicamente a toda la administración pública nacional las bases de datos que lo alimentan.

La información que el REPINA aporta a la gestión contribuye a construir una mirada integral sobre las políticas públicas nacionales dirigidas a niñas, niños y adolescentes y, se propone contribuir en los procesos de restitución de derechos de las poblaciones con medidas de protección y excepcionales.

### Monitoreo de la situación social de la niñez y la adolescencia en el país

Se inició la revisión y actualización del dossier estadístico en el que se compilan indicadores sociales y económicos nacionales y provinciales producidos por organismos de la administración pública nacional, que permiten conocer dimen-

siones tales como: aspectos demográficos, indicadores básicos sobre condiciones de vida de la población, condiciones sanitarias y de salud, educativas, etc.

### Monitoreo Interno de las Políticas Públicas SENAF

Los sistemas vigentes para el registro y monitoreo de las acciones que realiza la Secretaría Nacional se encuentran en etapa de revisión y diagnóstico. Se plantea como horizonte la necesidad de lograr instrumentos que posibiliten obtener información de calidad, de forma ágil y accesible para los usuarios.

Una de las principales líneas es el trabajo junto a la Subsecretaría de Innovación Pública (SIP), con el propósito de incorporar la mirada transversal del monitoreo Senaf en los registros administrativos de GDE (sistema de gestión documental electrónica), y así aunar los registros administrativos y de monitoreo. Esto permitirá en el mediano plazo optimizar la calidad de la información y acortar tanto tiempos como procedimientos.

Podemos observar aquí cómo la información se convierte en una herramienta estratégica en el proceso de toma de decisiones en el ámbito de las políticas públicas. Muscolino (2003) define que “el atributo que torna estratégica a la información es justamente que ella, a diferencia del simple dato, desencadena y conlleva necesariamente la toma de decisiones, ya sea en el sentido de continuidad o cambio -total o parcial- de la dirección y las herramientas diseñadas para el abordaje de la realidad sobre la que actúan las políticas”<sup>7</sup>.

No es menor la importancia de contar o carecer de información (y no solamente de datos), ya que como expresan Aguilar y Grondona, “las formas y contenidos del diagnóstico de los problemas

6. Informe de gestión, 1er semestre 2020. Senaf.

7. Muscolino, M: La obtención de datos y el análisis de la información en el marco de una nueva concepción de política. Del abordaje parcial a un enfoque integral. MTySS, Buenos Aires, 2003.

## Protección y restitución de derechos

sociales orientan las propuestas para su resolución. Configuran una trama compleja de procesos de delimitación y objetivación que sedimenta y deja huellas en discursos, pero también en los cursos de acción que habilitan y en los que inhiben<sup>8</sup>. Por ello es fundamental incorporar la perspectiva de derechos en la lectura e interpretación de los datos, para que la información producida, pueda orientar decisiones ordenadas a los objetivos de gestión planteados. Aquí uno de los desafíos a los que nos enfrentamos consiste en elaborar sistematizaciones, boletines periódicos y documentos estadísticos que la incluyan, y que puedan ser tomados como base de información fiable para establecer diagnósticos, diseños, implementaciones y evaluaciones de políticas públicas en materia de infancia y adolescencia. Estos documentos a su vez podrían estar disponibles en la plataforma virtual de la Senaf<sup>9</sup>, para interactuar con contenidos disponibles de otras fuentes tales como universidades, centros de estudios y observatorios, a manera de socialización de la información, proyección de trabajos conjuntos, etc.

Para que esto sea posible, es necesario intersectar variables que con frecuencia suelen presentarse escindidas, poner en diálogo los análisis cualitativos con los datos “duros” provenientes de la estadística. Es cierto que a menudo consideramos un logro el solo hecho de contar con estos elementos, aunque sea por separado. Pero es fundamental llegar a la conciencia de que sin una verdadera articulación será muy difícil delinear las mejores estrategias políticas que nos permitan transformar este escenario tan negativo para nuestras infancias y adolescencias.

García Delgado y Ruiz del Ferrier (2019) aportan el concepto de *inteligencia estratégica*, el cual “presupone la capacidad de contar con masa crítica, agencias e institutos de la sociedad del

*conocimiento que las fuerzas políticas ponen en función de un proyecto de poder. (...). Y para esto se requieren centros de investigación, equipos técnicos coordinados, (...), orientados a un programa de gobierno que contrarreste el desmantelamiento del Contrato del Estado de Bienestar, para promover un nuevo modelo de desarrollo con valor agregado que posibilite trabajo, producción, empleo y competitividad*<sup>10</sup>.

En el contexto de las políticas de infancia, la inteligencia estratégica conlleva múltiples circuitos de articulación: En primer lugar, la posibilidad de alcanzar síntesis cuali-cuantitativas que aporten a una perspectiva que integre en una misma planificación de políticas, los saberes específicos y un sistema de información que la respalde.

En segundo nivel, reconocer la indispensable sintonía entre las políticas de infancia y las políticas de desarrollo social general. En esta instancia se inscribe la interdependencia de los derechos, ya que no es posible pensar los derechos de las infancias sin garantizar los soportes imprescindibles para su desarrollo dentro de su contexto familiar y social<sup>10</sup>. Por último, la inteligencia estratégica requiere articulación entre los diferentes niveles de la estatalidad, para garantizar la integralidad de la perspectiva en lo nacional, lo provincial, y en lo municipal.

A modo de síntesis, podemos concluir en que la trascendencia de la información en la promoción de derechos de niños, niñas y adolescentes radica en que la Senaf, en su rol rector de políticas públicas de infancia, requiere contar con información confiable, actualizada e interpretada desde el paradigma de la protección integral, que le permita tomar las mejores decisiones en orden al cumplimiento de los objetivos propuestos. Tal como expresa Arroyo, D. (2019): “La tarea imperante sigue siendo la superación de las desigualdades estructurales que obligan a las grandes mayorías a vivir en condiciones indignas de pobreza e indigencia”<sup>11</sup>.

8. Aguilar P. y Grondona A., “Condiciones de vida obrera y marginalidad social: un estudio arqueológico de los saberes expertos de la pobreza”, en Revista “Voces en el Fénix”, Año 4, Número 23, Abril, 2013, pag 16 – 23. <sup>9</sup> García Delgado, D. y Ruiz del Ferrier, C. (comp): En torno al rumbo: pensamiento estratégico en un tiempo de oportunidad; 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Flacso, Argentina, 2019. Libro digital, PDF

9. Accesible a través de: [https://www.argentina.gov.ar/senafcam-pus?tca=rFucADjBgRwd\\_N1Yod95k8WF7c0H5B611Qm-4QhTbGU](https://www.argentina.gov.ar/senafcam-pus?tca=rFucADjBgRwd_N1Yod95k8WF7c0H5B611Qm-4QhTbGU)

10. García Delgado, D. y Ruiz del Ferrier, C. (comp): En torno al rumbo: pensamiento estratégico en un tiempo de oportunidad; 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Flacso, Argentina, 2019. Libro digital, PDF Arrausi, L., Clivaggio, G. et al: Espacios lúdicos en Argentina. Senaf, Buenos Aires, 2019.

Especialmente, cuando esas grandes mayorías hoy tienen los rostros de nuestras infancias.

#### REFERENCIAS

- Ley 26061. Disponible en <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/110000114999/110778/norma.htm>
- Aguilar P. y Grondona A., "Condiciones de vida obrera y marginalidad social: un estudio arqueológico de los saberes expertos de la pobreza", en Revista "Voces en el Fénix", Año 4, Número 23, Abril, 2013, pag 16 – 23.
- Arrausi, L., Clivaggio, G. et al: Espacios lúdicos en Argentina. Senaf, Buenos Aires, 2019.
- Decisión administrativa 723/20 JGM. Disponible en <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/228763/20200507>
- García Delgado, D. y Ruiz del Ferrier, C. (comp): En torno al rumbo: pensamiento estratégico en un tiempo de oportunidad; 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Flacso, Argentina, 2019. Libro digital, PDF
- Indec; Informes técnicos. Vol. 4, nº 181. Condiciones de vida. Vol. 4, nº 13 Incidencia de la pobreza y la indigencia en 31 aglomerados urbanos. Primer semestre de 2020 disponible en [https://www.indec.gob.ar/uploads/informesdeprensa/eph\\_pobreza\\_01\\_200703093514.pdf](https://www.indec.gob.ar/uploads/informesdeprensa/eph_pobreza_01_200703093514.pdf)
- Informe de gestión, 1er semestre 2020. Senaf.
- Muscolino, M: La obtención de datos y el análisis de la información en el marco de una nueva concepción de política. Del abordaje parcial a un enfoque integral. MTySS, Buenos Aires, 2003.
- Oszlak O. y O'Donell, G.: Estado y políticas estatales en América Latina; hacia una estrategia de investigación. En Revista venezolana de desarrollo administrativo N°1, Caracas. 1982
- Oszlak, O: Burocracia estatal: Política y políticas públicas. En Revista POST Data N °11. Bs. As., Abril 2006
- Unicef Argentina, 2019, disponible en: <https://www.unicef.org/argentina/comunicadosprensa/unicef-pide-los-candidatos-pagar-deuda-ninez>

## Gisela Judith Clivaggio

Licenciada en Trabajo Social por la Universidad de Buenos Aires (UBA), Diploma Superior en Control y Gestión de Políticas Públicas (FLACSO), y también Especialista en políticas públicas de niñez, adolescencia y familia, por la Universidad Nacional de Entre Ríos (UNER). Posee más de 25 años de experiencia en el ámbito de las políticas públicas de infancia en distintos dispositivos institucionales dentro de la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia. Desde diciembre de 2019 es Directora Nacional de Gestión y Desarrollo Institucional de la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia.

# IV. Promoción y protección de los derechos

---

Nora Schulman

En principio, para empezar a hablar del tema debemos partir de los postulados de la Convención sobre los Derechos del Niño. Esta atribuye el marco mínimo de reconocimiento y de respeto de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, siendo el cuerpo normativo más relevante en este tema. En un solo tratado, coexisten todos los derechos civiles y políticos, económicos sociales y culturales, considerándolos interdependientes y complementarios para asegurar la protección integral de todos los derechos de todos los niños, niñas y adolescentes.

Está basada en los principios fundamentales:

- No discriminación
- Interés superior del niño
- El derecho a la vida, la supervivencia y el desarrollo
- El derecho a ser escuchados y que sus opiniones sean tenidas en cuenta

El cambio de paradigma que establece la Convención sobre los Derechos del Niño, el de un niño "sujeto de derecho" con derechos de ciudadanía, quedó plasmado en nuestra normativa interna

en la Ley N°26061 y su decreto reglamentario 415/2006.

A quince años de ser promulgada la ley, se incorporan a la misma algunos temas que no fueron abordados en la Convención fundamentalmente, el enfoque de género y la especificación del "interés superior del niño", concepto del art. 3 de la CDN. Esta ley mejora y detalla el art.3, en coincidencia con el pensamiento de Miguel Cillero Bruñol (2006) quien redefine este concepto, diciendo que "generalmente se cree que el interés superior del niño es una directriz vaga, indeterminada y sujeto a múltiples interpretaciones, que constituiría una especie de excusa para tomar decisiones al margen de los derechos reconocidos en razón de un etéreo interés superior de tipo extrajurídico". Y agrega... que no es posible permanecer indiferente ante interpretaciones que tienden a legitimar decisiones que vulneran los derechos que la propia Convención reconoce.

Este principio es garantista y estructurante y es, según este autor, la satisfacción de todos sus derechos, considerando además los principios de autonomía progresiva de niños, niñas y adolescentes

## Protección y restitución de derechos

en el ejercicio de todos sus derechos y de participación en todos los asuntos que los afecten.

Esta concepción teórica debería ser aplicada en las prácticas cotidianas en lo referente a respetar los derechos humanos de los niños, niñas y adolescentes, proteger e impedir que nadie interfiera en su cumplimiento y, por último lograr, a través de las políticas públicas y de los distintos actores que intervienen en su protección y cuidado, el efectivo cumplimiento y la restitución de los mismos.

Estos derechos son concebidos en todo el articulado de la ley y, de acuerdo al principio de universalidad para toda la infancia, no sólo para sectores desfavorecidos ya que hay problemáticas que afectan en forma transversal, a todas las infancias, tales como la violencia, el abuso sexual en la infancia y el consumo problemático de sustancias, entre otros.

La protección y garantía de los Derechos Humanos de niños, niñas y adolescentes con “enfoque de derechos” en las políticas públicas, define a esta población como personas en crecimiento, debiendo ser estas políticas transversales a todas las áreas donde ellas y ellos transitan, utilizarse siempre estrategias de articulación intersectorial y tomarse medidas basadas siempre en el interés superior del niño.

Esta protección de los derechos no está puesta sólo en el estado, sino que, por el principio de corresponsabilidad, está repartido entre este, la familia y la comunidad. En relación a este tema, la Dra. Mari Beloff en 2006 manifiesta que “existe una falta de claridad respecto de lo que significa protección integral, la que contribuiría a la confusión entre ambos modelos, tanto en la teoría como en la práctica”.

Han pasado más de 10 años de esta afirmación y es obvio que han cambiado muchas cosas, sin embargo, en algunos ámbitos, especialmente los judiciales, aún persisten viejas concepciones y fallos que no coinciden de ninguna manera con los postulados de la protección integral. Es así, que, para lograr este cambio judicial y sobre todo

cultural, todos deberíamos hacer un recorrido y una construcción conceptual para saber de qué estamos hablando, y no hacer una regresión a épocas anteriores.

Esta recorrida la podríamos comenzar, preguntándonos las razones que han impedido a los niños, niñas y adolescentes titulares de derecho acceder al cúmulo de derechos que les corresponde y que les garantiza sus derechos de ciudadanía, y a sus escasas posibilidades de acceder a los mismos, especialmente a los de los grupos de mayor vulnerabilidad (los chicos y chicas más pobres, los niños, niñas y adolescentes indígenas, los niños y niñas con discapacidad, el colectivo LGTBIQ+, entre otros).

Estas infancias siempre han sido “beneficiarias” de las políticas públicas y no “sujetos titulares de derechos”. Y esto lo podríamos pensar desde la dificultad de empoderamiento de estos sectores de la niñez y de sus familias, - muchas veces por desconocimiento de sus derechos-, debiendo admitir además que no existe oferta de empoderamiento (Laura Pantassi 2010) y de mecanismos institucionales que logren sortear esta suerte de demanda de ciudadanía.

Salvo determinadas “acciones positivas” que se han reproducido en los últimos años, - tales como la apertura de espacios de participación infantil y adolescente y la inclusión en proyectos sociales tanto en el ámbito público como desde la sociedad civil-, que están permitiendo interacciones igualitarias y el aprendizaje de procedimientos específicos (opinar, escuchar, organizar la discusión, generar acuerdos, proponer alianzas) como instrumento de promoción de derechos y construcción de ciudadanía (Olga Niremberg 2003).

En el marco de la Ley N°26061 y de acuerdo con su concepción ideológica, entendemos el concepto de promoción de derechos, como el conjunto de acciones que se orientan a difundir, prevenir y educar en derechos de los niños, niñas y adolescentes. A este concepto, podemos y debemos pensarlo desde acciones de difusión y sensibilización, a través de la distribución de materiales tales como folletos o afiches, spots radiales y

## Protección y restitución de derechos

televisivos y de la correcta utilización de las redes sociales a los que los niños, niñas y adolescentes son tan afectos y que en este momento, son casi el exclusivo medio por el cual se comunican.

La información es el primer insumo de acciones de incidencia y de prevención. Si queremos instalar en la agenda política el tema de derechos de las infancias, debemos transmitir información creíble y confiable, con datos precisos y comprobables de las problemáticas que los afectan. Y, en segundo lugar, cederles la palabra a los niños, niñas y adolescentes para que ejerzan el derecho a ser escuchados y que sus opiniones sean tenidas en cuenta.

Esta sensibilización busca generar no solo cambios en la percepción y en la cultura del “enfoque de derechos”, sino también respuestas positivas, y también difundir mensajes que ayuden a prevenir y poner en palabras situaciones de vulneración de derechos tales como la violencia, el abuso sexual, la explotación sexual y laboral, incluyendo la Educación Sexual Integral (ESI), como un intercambio de difusión y promoción de derechos.

La Educación Sexual Integral es una Ley de acceso a la información, que debe aplicarse en todas las escuelas del país, en sus tres niveles: inicial, primaria y secundaria, sean públicas o privadas, confesionales o laicas. Esta ley, tiene el espíritu de ser un instrumento de promoción y protección de derechos. Sin embargo, debemos hacer notar que su aplicación es casi nula y no se cumple en la mayoría de las escuelas, generalmente por cuestiones ideológicas o patriarcales.

La Protección de Derechos está incluida en forma explícita en la Ley N°26061 de Promoción y Protección de los Derechos de niños, niñas y adolescentes.

Estas normas están dirigidas a cumplir con las obligaciones que el mundo adulto tiene con relación a la infancia respetando y haciendo cumplir el “interés superior del niño” que tal como dijimos anteriormente es el principio fundamental de la convención de los derechos del niño y de nuestra ley, perfectamente resignificado por Miguel Cilleiro Bruñol, en su artículo ya citado.

Para otorgar dicha protección será necesario entonces, proponer medidas de “acciones positivas para la protección y restitución de los derechos humanos de niños, niñas y adolescentes, de todo el colectivo niñez e intervenir tanto desde el estado como desde la sociedad civil ante la advertencia de que se están vulnerando derechos”. Y para la aplicación de buenas prácticas, debemos tener en cuenta que estas no deben ser segmentadas ni duplicadas, porque el niño y la niña son personas en desarrollo, pero también sujetos activos de derechos y deben contar todas y todos con los mismos derechos universales (salud, educación recreación) y el mismo acceso a todos y cada uno de los mismos.

Todas estas premisas deben incluir necesariamente a todas las niñeces, incluyendo a las que pertenecen a los distintos colectivos más desfavorecidos: de la diversidad sexual, niños y niñas migrantes, especialmente los no acompañados, niños y niñas con discapacidades y los de pueblos originarios deben ser mirados en forma transversal y con una perspectiva de género. En esta misma situación deberían encontrarse los y las adolescentes en conflicto con la ley penal, quienes deben ser considerados también “sujetos de derecho” y tratados como tales, con acceso a todos los derechos que la ley le otorga.

También es importante incluir en las políticas de protección y restitución de derechos este enfoque de género, novedoso si se quiere, ya que las niñas no han sido tomadas en cuenta en las políticas públicas, ni desde el feminismo ni desde las políticas públicas de infancia, debemos pensar en la causa por la cual la desigualdad de género comienza en la infancia.

“Posees una inteligencia insuperable, lástima que naciste mujer” le decía su padre a Simone de Beauvoir cuando era niña, y que antes había escuchado decirle: “la mujer es lo que su marido hace de ella, es él quien debe formarle” Simone de Beauvoir (Memorias de una Joven Formal).

A nivel mundial y en nuestro país también, las niñas y las adolescentes enfrenan con mayor exclusión los retos económicos, sociales y culturales. Las problemáticas que vienen en torno a esas cri-

## Protección y restitución de derechos

sis, se ven acentuadas por dos factores: su edad y su género, condiciones que se agravan al no contar con programas destinados a su desarrollo y el respeto de sus derechos.

Estas desigualdades, unidas a la discriminación, son el origen de la violación a sus derechos humanos. Por ello es que pensamos que la defensa, promoción y restitución de los derechos de las mujeres, deben comenzar con las niñas quienes han quedado no solo en los datos, sino además en el discurso y las acciones de reconocimiento, promoción y protección de sus derechos y prestar especial atención a las problemáticas inherentes a su género tales como: embarazo infantil y adolescente, desigualdades en la escolaridad, trabajo doméstico no remunerado, explotación sexual y tantos otros. Por lo expuesto es importante incluirlas en la agenda pública y cerrar el ciclo de más cultura machista y adultocéntrica que no las considera "ciudadanas" y les imposibilita el ejercicio de sus derechos y fortalecer sus capacidades para tener una vida digna e igualitaria.

Un párrafo especial para destacar el rol de las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) que la ley las legitima como nuevos actores sociales y establece nuevas relaciones con el Estado y los niños, niñas y adolescentes par llevar adelante los cambios necesarios para respetar y defender los derechos humanos de las infancias. Fundamentalmente, cuando se les reconocen sus acciones de incidencia en las problemáticas de la niñez, que

trasciende la noción anterior de asociarlas solo con la atención directa para ocuparse de las articulaciones con el estado, el monitoreo y control de la políticas públicas y las relaciones entre las organizaciones entre si y en la constitución de redes y federaciones, fomentando además la constitución de organizaciones que tengan como fin la protección, la defensa y la restitución de derechos de niños, niñas y adolescentes.

Como conclusión pensar que los niños, las niñas y las adolescentes, son sujetos de derecho, pero objeto de nuestro trabajo. Ellas y ellos merecen todo nuestro esfuerzo, pero también el respeto por sus individualidades, su personalidad y sus derechos reconociendo su calidad de personas en crecimiento y sus derechos de ciudadanía.

---

### REFERENCIAS

- CILLERO BRUÑOL, Miguel. Art. El Interés Superior del Niño en el marco de la CDN. www.IIN-OEA 2006.
- BELOFF, MARI ANA. Los Derechos del Niño en el Sistema Interamericano. Ed. DEL PUERTO. Bs.As. 2009
- NIREMBERG, OLGA. CEADEL (Centro de Apoyo al Desarrollo Social) Cuaderno N 46-2003
- ABRAMOVICH V. y PAUTASSI, L. El Enfoque de Derechos y la Institucionalidad de las Políticas Sociales. Del Puerto. Bs.As. 2009
- PAUTASSI, L. Libro Virtual: Sistemas de Protección Integral de los Derechos de niños, niñas y adolescentes-UNC-CASACIDN-2012. Coordinación Académica: Nora Schulman
- SCHULMAN, NORA. El Rol de las Organizaciones de la Sociedad Civil. Libro Virtual, anteriormente citado.

## Nora Schulman

Lic. en Servicio Social por la Facultad de Derechos y Ciencias Sociales de la UBA. Ex-Secretaria Académica de la carrera de Trabajo Social en la UBA. Directora Ejecutiva en CASACIDN (Comité Argentino de Seguimiento y Aplicación de la CDN. Coordinadora Académica del Curso Virtual "Sistemas de Protección Integral de los Derechos de niños, niñas y adolescentes. Recorridos y Perspectivas desde el Estado y desde la Sociedad Civil", CASACIDN-UNC. Coordinadora General del Proyecto "Estrategia Regional de Lucha contra la Trata de NNyA con fines de explotación sexual del Mercosur" CASACIDN-BID. Es Coordinadora académica y docente del Posgrado en distintas Universidades. Autora de diversos artículos y redactora de la Ley N° 6.915 de "Protección Integral de los Derechos de los NNyA" de la provincia de Santiago del Estero. Representante del CASACIDN ante la Red Latinoamericana y caribeña por la defensa de los derechos de NNyA, ante la red Internacional Tejiendo Redes de Infancia. Co-solicitantes proyecto UE.

# V. Niños, niñas y adolescentes sin cuidados, parentales y la Ley 26061. Avances, tensiones y de- safíos a 15 años de su sanción

---

Mariana Incarnato

*“No debe dejarse de lado que son niños que requieren especial protección del Estado, y una protección con perspectiva de derechos, no como se la entendía durante el patronato, por lo que protección no puede significar nunca privación de la libertad, porque esos niños carentes de cuidados parentales son y están primordialmente libres”*

*(Alejandro Morlachetti, 2016, p.6)*

El presente artículo busca ordenar brevemente las principales avances, tensiones y desafíos en relación a la población de niños, niñas y adolescentes sin cuidados parentales luego de la ley de protección integral en 2005.

No cabe duda de que la sanción de la Ley N° 26061 significó un giro rotundo en el modo de trabajar, reconocer y “vivir” los derechos de los niños, niñas y adolescentes de la República Argentina por parte de toda la sociedad. Sus principios rectores y su ordenamiento permitieron, entre muchas otras cosas, avanzar en la desjudicialización de las medidas de protección especial a cargo de los órganos administrativos y descentralizados y el armado de

un sistema que tuviera como premisa base la integralidad para garantizar los derechos a todos y todas los niños, niñas y adolescentes.

En este sentido también la ley “recepta, profundiza y refuerza el principio de capacidad o autonomía progresiva de niños, niñas y adolescentes” (Herrera, 2009, p.11) lo que dio lugar a construir nuevas representaciones sociales en torno a qué significa para un niño o una niña crecer con derechos y ser protagonista de su vida.

En consonancia con el artículo 13 de la Convención de los Derechos del Niño, el art. 24 de la ley Nacional que se refiere al derecho a ser oído establece el derecho a “a) participar y expresar libremente su opinión en los asuntos que les conciernan y en aquellos que tengan interés” y “b) que sus opiniones sean tenidas en cuenta conforme a su madurez y desarrollo”. Este derecho “se extiende a todos los ámbitos en que se desenvuelven las niñas, niños y adolescentes; entre ellos, al ámbito estatal, familiar, comunitario, social, escolar, científico, cultural, deportivo y recreativo”, todos estos elementos nuevos y esenciales del paradigma

## Protección y restitución de derechos

ma actual. Otro avance central es la creación de la Secretaría Nacional y del Consejo Federal, ambas figuras claves para el funcionamiento coordinado de las políticas de infancia en la actualidad

### Las medidas excepcionales de cuidado y la Ley N°26061. Algunas tensiones

La cuestión de las medidas excepcionales de cuidado se encuentra en el tercer nivel de la intervención del sistema de promoción y protección de derechos según el ordenamiento establecido por la misma ley, luego de las medidas universales de protección y de aquellas destinadas al fortalecimiento familiar. Son aquellas que alcanzan a un grupo crítico de niños, niñas y adolescentes, quienes por razones ligadas a malos tratos, abusos o negligencias severas no pueden continuar la vida familiar y que en general no cuentan con otro miembro comunitario o extenso que pueda ejercer el rol parental.

Aquí se pone en cuestión la primera tensión, que se define por la construcción de un sistema de cuidado alternativo eminentemente residencial que vulnera el derecho a la convivencia familiar establecido por dicha ley. En pocas palabras, los niños, niñas y adolescentes son alojados en dispositivos formales de cuidado de tipo institucional, los cuales tienen preeminencia por sobre el cuidado familiar alternativo en más de un 90 % de los casos según el informe publicado por la Secretaría de Niñez Adolescencia y Familia y UNICEF en 2017. Además, en su mayoría se encuentran alejados de su centro de vida por períodos prolongados- casi el 80 % permanece más de 180 días.

La segunda tensión ligada a este grupo radica en la dificultad de articular políticas de fortalecimiento familiar que prevengan la separación. Cuando la mayoría de los niños, niñas y adolescentes con medidas especiales provienen además de familias pobres y si las estadías durante el cuidado se prolongan por períodos mucho más largos que los establecidos en el Código Civil, puede considerarse que el acompañamiento a la familia previo y posterior a la medida ha sido escaso.

La tercera está ligada a la gestión asociada que deben tener los distintos niveles de gobierno y la sociedad civil para el monitoreo del cumplimiento de derechos, en particular en lo que hace a los servicios de protección especial que proveen los Estados provinciales directamente o conveniados y no cuentan con una línea de base de calidad del cuidado homogénea. Esto hace muy difícil establecer estándares que puedan ser auditables.

Por último, la disponibilidad de la información en tanto registro nominal unificado a partir del momento de la intervención de los servicios descentralizados con la familia hasta la toma de la medida excepcional y su finalización son indispensables para garantizar una correcta toma de decisiones por parte de los equipos intervinientes, así como la historización y su importancia en el crecimiento del niños, niñas y adolescentes en cuestión y el derecho a la información que debe respetarse.

### Autonomía progresiva y egreso

Si existe un tema que puso en agenda la Ley N° 27.364 de egreso asistido es aquel que asume que la responsabilidad parental del Estado no concluye a los 18 años. El límite “cronológico” para la mayoría de edad generó un efecto adverso al esperado en tanto el sistema en su conjunto no construyó suficientes puentes entre el “adentro” y el “afuera” del sistema. Dicho de otro modo, -y aunque establecido por la Ley N°26061 como necesidad de reducir al mínimo el plazo de la medida y priorizar las soluciones de corte familiar y comunitario-, los egresos de los dispositivos de cuidado se revelaron abruptos y sin la suficiente preparación. Sea por una revinculación familiar como una adopción o una salida por mayoría de edad todos los casos requieren un abordaje de “proceso” y no de “momento”. Así se mantuvo por mucho tiempo la sensación de que los niños, niñas y adolescentes no egresaban sino que se “caían” del sistema y por tanto se invisibiliza su situación y su realidad por fuera del cuidado institucional.

Por otra parte, del total de los niños niñas y adolescentes separados de su medio familiar en Argenti-

na el 40 % tienen entre 13 y 18 años según SENAF en 2017. Por esta razón el tipo de abordaje destinado a los y las adolescentes y sus especificidades debe contar con una intervención propia ligada a los procesos de acompañamiento emocional y económico dentro de la transición a la vida adulta. Estos se despliegan más allá de la medida de excepción en sí y deben considerarse dentro de un paraguas más amplio de medidas de cuidado integral.

## Conclusiones. Los desafíos pendientes

La Ley de Protección trajo hasta nosotros una bandera, reconocer los derechos de niños, niñas y adolescentes como iguales en todo el territorio. En su ejercicio y cumplimiento queda pendiente el desafío de lograr la participación activa de todas y todas dentro de los temas que les atañen, considerando sus libertades individuales como un valor primordial dentro de su proceso de crecimiento. Esto último incluye también convocar a niños, niñas y adolescentes como evaluadores de la política pública les está dirigida.

Por otro lado el sistema de protección se revela aún heterogéneo y desigual en términos territoriales impactando fuertemente, por ejemplo, en los dispositivos de cuidado alternativo y su capacidad de restituir y garantizar derechos. La capacitación permanente de todo el personal a cargo del cuidado se revela aún insuficiente producto de la misma desigualdad

En estos 15 años hemos aprendido que un cambio social es progresivo y contempla procesos que no

van necesariamente al ritmo de una ley, sin embargo una ley inaugura una nueva forma de mirar los temas. No sólo la cuestión de los egresos de los dispositivos de cuidado sino toda la situación de niños, niñas y adolescentes separados de su medio familiar quedó visibilizada progresivamente a partir de este cambio normativo. No obstante algunas transformaciones necesarias del sistema de cuidado alternativos hoy son indiscutibles. Recuperar el espíritu de la ley de protección integral en tanto herramienta de fortalecimiento familiar y comunitario resulta indispensable para avanzar.

---

### REFERENCIAS

- Herrera, M. (2006). Ensayo para pensar una relación compleja: sobre el régimen jurídico de la capacidad civil y representación legal de niños, niñas y adolescentes desde el principio de autonomía progresiva en el derecho argentino. En Bañón, E. A., Derecho de Familia Tomo 2, (5) Buenos Aires, Argentina: Astrea. Recuperado de [http://www.derecho.uba.ar/investigacion/investigadores/publicaciones/herreraensayo\\_para\\_pensar\\_en\\_justicia\\_y\\_derechos.pdf](http://www.derecho.uba.ar/investigacion/investigadores/publicaciones/herreraensayo_para_pensar_en_justicia_y_derechos.pdf)
- Incarnato, Mariana Andrea (2018). La transición a la vida adulta de jóvenes sin cuidados parentales : aproximaciones para una realidad inexplorada. Tesis de Maestría. FLACSO. Sede Académica Argentina, Buenos Aires.
- Morlachetti, A., (2016). Intervención en la mesa "Hacia una ley de egreso asistido para jóvenes sin cuidados parentales" Facultad de Derecho de la UBA, 25 de agosto de 2016 Recuperado de <http://doncel.org.ar/wpcontent/uploads/2016/12/Versión-final-FINAL.pdf>
- Ley Nacional N° 26061 de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes. Senado y la Cámara de Diputados de la Nación Argentina. 21 de Octubre de 2005.
- Ley Nacional N° 27364. Programa de Acompañamiento para el Egreso de Jóvenes sin Cuidados Parentales. Senado y la Cámara de Diputados de la Nación Argentina. 26 de Junio de 2017.

## Mariana Incarnato

Licenciada en Psicología y Master en Diseño y Gestión de Políticas y Programas Sociales por FLACSO. Es especialista en el trabajo con familias y niños/as en situación de dificultad social es Fundadora de Doncel y La Red latinoamericana de egresados de protección, ambas organizaciones dedicadas a estudiar los procesos de transición del sistema de cuidados alternativos de adolescentes y jóvenes hacia la vida adulta en América Latina. Doncel ha participado activamente para la aprobación de la Ley N° 27364 de egreso asistido en Argentina.

# VI. La ley y su impacto en el sistema penal juvenil

Damián Muñoz

En este 2020, extraordinario y pandémico, se celebran los quince años de la sanción de la Ley 26061 de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes. Se cumplen, además, treinta y un años de la adopción por parte de las Naciones Unidas de la Convención sobre los Derechos del Niño. Y, al mismo tiempo, se padece un año más sin que nuestro país haya aprobado una ley penal juvenil acorde a lo normativa, principios y estándares internacionales<sup>1</sup>.

En este breve texto, celebratorio de la Ley N°26061, intentaré destacar algunas cuestiones vinculadas a su impacto en el sistema penal juvenil. Debo aclarar que dichas cuestiones se encuentran limitadas a mi experiencia, durante estos años, como defensor público oficial de adolescentes, en el ámbito de la justicia nacional de la ciudad de Buenos Aires. Es decir, de ningún modo pretendo extrapolar estas consideraciones a otras jurisdicciones. Este análisis -escueto y provisorio- aplica, de manera exclusiva, al acotado ámbito de mi incumbencia profesional.

1. Aunque, en estos últimos años, un colectivo heterogéneo de especialistas, trabajadores/as de las áreas de niñez, operadores/as judiciales, académicos/as, militantes y organizaciones sociales han impedido los insistentes impulsos y proyectos de ley bajacionistas de la edad de punibilidad, entre otras propuestas tan regresivas como punitivistas.

Más allá de este recorte, de todos modos, entiendo que no resulta sencillo -por su complejidad y matices- intentar una suerte de balance acerca del impacto de la ley en el campo penal juvenil.

Lo primero -y obvio- que podría afirmar es que se trató, se trata, como tantas otras normativas guiadas por la finalidad de garantizar y ampliar los derechos de colectivos inmersos en alguna causal de vulnerabilidad, de una ley símbolo. Fue y es una ley paradigma.

Una norma cuya relevancia se mide no sólo por lo que expresa, reconoce, regula y crea, en tanto texto legal pensado hacia el futuro; sino que también adquiere una importancia medular por lo que intenta desterrar.

La Ley N°26061 es una ley mojón. Una norma que no sólo pretendió derogar una ley anterior, sino que procura -en tanto ambición política- consolidar una nueva cultura tendente a la satisfacción de los derechos de niñas, niños y adolescentes.

En efecto, la norma cuya sanción estamos celebrando, en tanto ley símbolo, ley paradigma, ley mojón, razonablemente podría comenzar con su art. 76, cuando sentencia que deroga la Ley N°10903. Esto es, la ley de Patronato, la ley Agote. Otro sím-

## Protección y restitución de derechos

bolo, otro paradigma, otro mojón. Este artículo 76 es mucho más que eso: es una declaración de principios, una esperanza. La otra cara de una misma ambición política en materia de infancia y adolescencia.

La derogación de la Ley N°10093 es un trabajo cotidiano, permanente. Tal como lo es la labor de erosionar el decreto-ley 22278 (denominado régimen penal la minoridad), con el que continuamos enjuiciando y condenando a los/las adolescentes en nuestro país.

A mi criterio, una de las formas en las que puede pensarse el impacto que la Ley N°26061 tuvo sobre el sistema penal juvenil se vincula a la posibilidad de establecer si su entrada en vigencia logró (o no) erosionar el decreto-ley 22278. Esto es, si colaboró (o no) en provocar un mayor deterioro, al ya existente, en lo que respecta a su legitimidad, a la luz de una estructura normativa que contiene -con jerarquía constitucional- la Convención sobre los Derechos del Niño.

La relación entre la ley y el decreto-ley es singular. La convivencia es, a pesar del tiempo transcurrido, imposible. Es evidente que la Ley N°26061 no es una norma penal. Pero, al mismo tiempo, al ser una ley de protección integral destinada a todos los niños, niñas y adolescentes que "se encuentren en el territorio de la República Argentina" (art. 1), resulta claro que los/las adolescentes en conflicto con la ley penal se encuentran incluidos en ese colectivo más amplio. Aquí, entonces, surge una primera relación.

Es decir, una perogrullada, una ley destinada a la totalidad de las niñas, niños y adolescentes abarca, necesariamente, al subgrupo de los/las adolescentes involucrados/as en causas penales.

Desde otra perspectiva, como ya lo señalé, la ley de Protección Integral derogó la ley de Patronato, esto es, la nave insignia del tutelarismo, y no sólo de nuestro país. Y, por su parte, el decreto-ley 22278 configura un régimen penal de cuño tutelarista.

En consecuencia, el cambio de paradigma que importó la ley de Protección Integral, necesariamente

tenía que impactar -de alguna manera- en profundizar la erosión del decreto-ley. La fundada, mayoritaria y legítima crítica al modelo tutelarista de ningún modo podía limitarse a la cuestión asistencial.

Por supuesto, esta crítica también abarcaba al ámbito penal. Y aquí nació la imposible convivencia normativa entre la Ley N°26061 y el decreto-ley 22278. Y, sin embargo, los/las adolescentes continúan padeciendo, en la actualidad, esta coexistencia.

Otra cuestión que puso en evidencia la Ley N°26061 o, si se prefiere, que vino a confirmar, fue la fuerte cultura legalista de los/as operadores/as judiciales. Y por cultura legalista me refiero a la centralidad y superioridad que se le otorga a la ley (en sentido estricto, formal), incluso ante normas con mayor jerarquía normativa (por ejemplo, tratados internacionales incorporados a la constitución nacional).

En ocasiones, pareciera que no existiera costo alguno en soslayar previsiones centrales, medulares, de la Convención sobre los Derechos del Niños. Sin embargo, insisto, en ocasiones, recién cuando esas mismas previsiones son incluidas en una ley (reitero, en sentido estricto, formal) surge la exigencia de su aplicación. Como si la obligación real, concreta, insoslayable, sólo surgiera con el insumo legal mas no con el texto -constitucional/convencional- de mayor jerarquía.

Es decir, muchos principios, estándares y derechos reconocidos en la normativa internacional de aplicación directa en nuestro medio, tuvieron otra entidad y, por ende, otra exigencia de puesta en acto, cuando se cristalizaron en la Ley N°26061. Al menos, esto es lo que pude comprobar -en algunas situaciones puntuales que, reitero, no pretendo generalizar- en mi labor cotidiana.

Así, por ejemplo, el art. 2, de la ley, que establece la aplicación obligatoria de la Convención sobre los Derechos del Niño pareció tener más efectividad que la incorporación de esa misma convención al texto constitucional (conf. art. 75, inc. 22, CN). Esta lógica particular pareciera afirmar que las cláusulas operativas de la convención son mucho más operativas cuando las contiene de manera expresa una

## Protección y restitución de derechos

ley en sentido formal. En otras palabras, la operatividad la garantiza la ley.

Algo similar sucedió, en mi opinión, con el denominado interés superior del niño, regulado en el art. 3, Ley N°26061; ya previsto en el art. 3.1, CDN. En mi percepción, su receptación legal facilitó la utilización generalizada del concepto en la argumentación cotidiana del litigio penal juvenil.

También tuvo, a mi criterio, un impacto muy destacado en el sistema penal juvenil el art. 19, Ley N°26061, en cuanto define la privación de libertad de niñas, niños y adolescentes. Y, en particular, el art. 19, decreto 415/2006, reglamentario de la ley, cuando expresamente afirma que debe considerarse parte integrante del artículo legal, en su aplicación, las “Reglas de las Naciones Unidas para la Protección de los Menores Privados de la Libertad adoptadas por la Asamblea General en su Resolución 45/113 del 14 de diciembre de 1990, las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para la Administración de la Justicia de Menores (Reglas de Beijing) adoptadas por la Asamblea General en su Resolución 40/33 del 29 de noviembre de 1985, las Directrices de las Naciones Unidas para la Prevención de la Delincuencia Juvenil (Directrices de RIAD) adoptadas y proclamadas por la Asamblea General en su Resolución 45/112 del 14 de diciembre de 1990 y las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas sobre las Medidas no Privativas de la Libertad (Reglas de Tokio) adoptadas por la Asamblea General en su Resolución 45/110 del 14 de diciembre de 1990”.

También quiero destacar la relevancia del art. 27, Ley N°26061, en punto al detalle de las garantías mínimas que deben observarse tanto en los procesos judiciales como administrativos. El inciso

e), al garantizar el “derecho a recurrir ante el superior frente a cualquier decisión” que afecte al niño, niña o adolescente, establece una muy saludable flexibilidad en materia recursiva. Este inciso amplía considerablemente los supuestos de admisibilidad para la interposición de las distintas vías de impugnación previstas en los códigos de procedimiento.

Por último y desde la perspectiva de la nueva institucionalidad que posibilitó la ley de Protección Integral, debo destacar la creación de la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia (SENAF) y la conformación del Consejo Federal de Niñez, Adolescencia y Familia (COFENAF).

El COFENAF integrado por la SENAF y los Órganos de Protección de todas las provincias y de la ciudad Autónoma de Buenos Aires, cumplió una labor muy destacable en lo que respecta a la construcción de determinados consensos. A modo ilustrativo, el Consejo abordó cuestiones tales como las políticas respetuosas de los derechos humanos para los adolescentes infractores a la ley penal; la calidad institucional de los dispositivos penales juveniles; la inconstitucionalidad de la pena de prisión perpetua en materia penal juvenil; etc.

En síntesis, en estos quince años de vigencia de la Ley N°26061, resulta innegable su impacto en el sistema penal juvenil. Reforzó la exigencia de cumplimiento de varios principios, estándares y derechos previstos en la normativa internacional. Y también cumplió un rol de importancia, al menos, como solución de compromiso, para erosionar la legitimidad y aplicación del decreto-ley 22278.

## Damián R. Muñoz

Abogado (UBA), Defensor Público Oficial ante los Tribunales Orales de Menores de la CABA. Cotitular de la Comisión de Seguimiento del Tratamiento Institucional de Niños, Niñas y Adolescentes de la Defensoría General de la Nación. Representante ante la CONADI de la Defensoría General de la Nación.

# VII. Claves interpretativas y tensiones en la construcción de los sistemas de protección de derechos de niños, niñas y adolescentes

---

Carla Villalta

Precedida por numerosos cuestionamientos al Patronato y a la “judicialización de la pobreza”, la Ley N°26061 representó un logro de fundamental trascendencia. Principalmente esta cualidad se relacionó con el tiempo que demandó su aprobación. De hecho, si este año se cumplen quince desde su aprobación, también fueron quince los años que distaron desde la incorporación de la Convención de los Derechos del Niño al derecho interno –con la Ley N°23849 de 1990- hasta su sanción. Otra de las razones que amplificaron esa trascendencia fue que a través de ella el Poder Judicial fue privado de una serie de atribuciones. En efecto, si la tutela estatal había sido activada principalmente por los jueces de menores que “disponían” de niños/as y adolescentes en situación de riesgo, la nueva norma derogó esa figura y sustrajo del ámbito judicial la posibilidad de adoptar medidas de protección.

Ahora bien, ¿cuáles fueron las características del proceso de construcción social de la reforma legal y de creación de una nueva institucionalidad? A partir de este interrogante, me interesa identificar aquí algunas de las peculiaridades de la construcción de una nueva institucionalidad. Antes que analizar ese proceso desde una perspectiva lega-

lista para evaluar si en estos años se cumplieron sus postulados, me interesa indagar las tensiones que emergieron en él y algunas de las claves interpretativas que, en diálogo con la normativa y el enfoque de derechos que plantea, se fueron construyendo. Estas claves no pueden ser comprendidas de manera dissociada de las condiciones materiales y sociales en las que emergen, y que se vinculan tanto con arraigados presupuestos para pensar la niñez, la familia y la protección, como con determinadas formas de entender la autoridad y el rol del propio Estado en la garantía de derechos y acceso a bienes sociales. En otras palabras, lejos de pensarlas como producto de mentes individuales o de una “mala interpretación”, propongo considerarlas como resultantes de un proceso –disputado, inacabado y abierto- en el que tensamente se relacionan objetivos manifiestos, efectos no previstos y condiciones materiales. En suma, si la sanción de la Ley N°26061 inauguró una etapa de transición y sentó las bases para reconvertir circuitos e instrumentar acciones novedosas, a quince años de su vigencia es posible constatar que las iniciativas desarrolladas fragmentariamente transformaron los modos típicos de intervención sobre la infancia pobre. Sin embargo, esos cambios lejos

## Protección y restitución de derechos

de ser un reflejo transparente o una aplicación mecánica de lo estipulado normativamente han sido flexibles combinaciones entre lo ideal, lo deseable y lo posible.

### Resituando al Estado

La sanción de la Ley N°26061 se inscribe en un proceso de producción legislativa que en pocos años modificó notoriamente las coordenadas para pensar la niñez y las familias. En efecto, desde 2005 a 2015, momento en que se pone en vigencia un nuevo Código Civil y Comercial, la regulación de las relaciones familiares y el estatus jurídico de niños/as y adolescentes se transformaron sustancialmente. Además, en ese período a partir de establecer un contrapunto con la política neoliberal de la década de 1990, se fueron construyendo nuevos sentidos de estatalidad. Disputando las nociones de ineficiencia con las que había sido dotado el Estado, en los períodos de gobierno kirchnerista la revalorización de “la política” y la construcción de una agenda amplia de derechos humanos sentaron las bases para fundar una nueva legitimidad de lo público. En el campo de los derechos de niños/as y adolescentes, la convergencia de esos procesos permitió desplazarse de la “interpretación fundacional” de la Convención de los Derechos del Niño, hacia otra que abarcó más centralmente a los derechos económicos, sociales y culturales. Este desplazamiento –de “lo técnico a lo político” (Llobet y Villalta, 2019)- se efectuó en paralelo a un proceso de recuperación de los niveles de empleo, mejora de indicadores sociales y económicos e implementación de políticas redistributivas que compusieron el escenario en el cual comenzaron a construirse –no sin tensiones- los sistemas de protección integral de derechos.

### Una ley nacional para un país federal

La construcción del sistema de protección de derechos implicó una importante reorganización institucional y un impulso sostenido desde el Estado federal para que las provincias adecuaran su

legislación. En ese proceso, una de las tensiones generadas estuvo dada por el carácter local de muchas de las discusiones que habían precedido a la sanción de la Ley N°26061 que llevaron a significar a la norma como una “ley de Buenos Aires”, como sostenían algunos actores provinciales a poco tiempo de su sanción (Llobet y Villalta, 2019). En este sentido, la diseminación del “enfoque de derechos” en el país tuvo distintas temporalidades, supuso diferentes conflictos, se ajustó más o menos a las singularidades locales, y mucho dependió del activismo de actores locales que generaron las condiciones sociales, políticas e institucionales para la construcción de una nueva institucionalidad que tanto se ajustara a la idiosincrasia local, como tensionara las modalidades típicas de intervención sobre la infancia, y contrarrestara la estigmatización y los procesos de diferenciación social que habían estado presentes durante años en los diseños institucionales provinciales.

Así, la conversión del antiguo Consejo Nacional, en Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia implicó pasar de un organismo centrado en su relación con la justicia –caracterizado tradicionalmente como un auxiliar de ésta- y limitado a la Capital Federal, a otro de carácter federal. La creación del Consejo Federal de Niñez y del Fondo Federal de Infancia, apuntaló esa transformación. No obstante, en algunas provincias esa construcción implicó un exceso de burocratismo y una ingeniería administrativa que fue creando nuevos obstáculos, principalmente asociados a pujas interjurisdiccionales, que dificultaron la tarea a desarrollar.

La construcción de los sistemas de protección en los niveles provinciales y municipales implicó un impulso sostenido para generar áreas sociales en donde ellas siquiera existían, y para jerarquizar las áreas de infancia provinciales habitualmente subordinadas a la autoridad judicial. Si bien se trató de un vertiginoso proceso de creación de institucionalidad, no fue acompañado en general por los recursos financieros adecuados. Así, la alta rotación de personal y la precarización de los/as trabajadores/as se fue recortando como un persistente problema que se agravó aun más durante

## Protección y restitución de derechos

la última gestión de gobierno nacional en la que todos los indicadores socio-económicos empeoraron.

### La territorialización de la protección

Con la Ley 26061 se inició también un proceso de descentralización, y la territorialización se convirtió en un horizonte deseable de la gestión cotidiana. La desconcentración de la atención directa en los barrios más populosos con el fin de recrear relaciones de cercanía con los niños/as y sus familias, fueron características iniciales de ese proceso. A la vez, la conformación de redes y Consejos locales tendió al objetivo de la territorialización y a efectivizar los principios de “integralidad” y “corresponsabilidad”.

Sin embargo, con el transcurso de los años debido a la insuficiencia de personal, a los magros salarios y a las endeble condiciones de contratación, existió un tránsito desde el territorio a “la oficina”. En muchas localidades, la reducción de los equipos de trabajo y el incremento de la cantidad de derivaciones desde la justicia –originado por las denuncias de violencia familiar- colaboraron en acentuar ese desplazamiento. Así, el ideal de la promoción de derechos y cercanía de las dinámicas territorializadas, transmutó en un sistema que parece reducido a un órgano bastante encerrado sobre sí mismo, que solo se alimenta de derivaciones interinstitucionales y difícilmente articula con otros efectores. Asimismo, tanto las insuficientes condiciones materiales en que se despliega la protección como la edificación de algunos lugares comunes para pensar las dificultades de las dinámicas concretas de trabajo, impactaron considerablemente en las modalidades de gestión concreta.

Así, por ejemplo, los apercibimientos del poder judicial por las demoras en las respuestas a sus oficios, junto con la existencia de diferentes criterios en torno al control de legalidad de las medidas excepcionales de protección o a la declaración de la adoptabilidad, que tiene como trasfondo la “desconfianza” mutua, recrean pujas interinstituciona-

les que insumen considerables recursos. Equipos de trabajo abocados a responder los requerimientos de la justicia, y la sensación de no dar abasto ante la demanda, propician la conformación de un escenario en el que los organismos administrativos recortan su accionar a los casos visualizados como más graves y urgentes.

### Los sentidos de la protección

“Transformar papeles en personas”, fue uno de los imperativos iniciales del traspaso de la gestión de la protección desde el ámbito judicial –en donde las historias eran expedientes y las personas, papeles- a nuevos formatos en los que la interacción cara a cara y la consideración de los niños/as como “sujetos de derecho” debían ser el norte de las intervenciones. Con la construcción de los sistemas de protección, se delinearon modos de intervención que ponderan el consenso como vía privilegiada para el abordaje de distintas problemáticas, y así las estrategias basadas en la negociación y construcción de acuerdos se recortan como vías centrales para restituir derechos vulnerados.

Ahora bien, este formato de intervención junto con las características de las dinámicas ya descritas condujo, por un lado, a un énfasis en la “transformación individual” de los/as “responsables” de los/as niños/as. Por otro, llevó a la agudización de una mirada restrictiva de las vulneraciones de derechos que propició un “recorte de la competencia” de los organismos de protección. Así, la intervención se fue enfocando cada vez más en casos decodificados como “maltrato” y “violencia”, y en situaciones en las que la vulneración de derechos es recortada como falla individual (Grinberg, 2010). Desde esa clave son seleccionadas las situaciones sobre las que se interviene, y son movilizados los recursos considerados adecuados para que los progenitores, pero principalmente las madres, reviertan sus conductas. Recursos – limitados en cantidad y variedad- entre los que el tratamiento psicológico ocupa un lugar central y excluyente. Así, se abona una clave interpretativa

que lleva a que las situaciones de precariedad y vulnerabilidad producto de las situaciones de desigualdad social sean leídas casi exclusivamente como “negligencia”. Y ello conduce a implementar soluciones individualizadas que, para poder desplegarse, actúan una vez más culpabilizando a las familias de los niños/as que se debe proteger.

## Resituando la protección

La relación entre leyes y prácticas, desde una perspectiva antropológica, puede ser caracterizada como de una mutualidad constitutiva (Fonseca y Schuch, 2009) en tanto así como la ley es uno de los elementos que constituye las categorías de la vida cotidiana, estas mismas categorías y rutinas dan forma y significado a la ley. Desde esta perspectiva, podemos advertir que la vigencia de la ley 26061 ha implicado la reconfiguración de categorías, la expansión de una particular retórica, y la transformación de modos de pensar a niños/as y adolescentes. Así, el derecho del niño/a a ser oído y a que su opinión sea tenida en cuenta como horizonte deseable en las intervenciones, las muy distintas coordinadas disponibles para pensar el “centro de vida”, la existencia de plazos para las intervenciones coactivas y la estipulación –aunque las más de las veces solo formal- de procedimientos, son ejemplos de esa diseminación de diferentes nociones y sentidos. Con todo, en las dinámicas concretas de intervención se generaron nuevas tensiones y las

categorías inauguradas se nutrieron de sentidos preexistentes que conducen a reproducir estigmatizaciones y procesos de diferenciación social. Así, la lente individualizada y generizada para abordar las vulneraciones de derechos impide la producción de estrategias que se desplacen de lógicas segmentadas de intervención, de deslinde de competencias y de individualización de los problemas.

Resituar la protección de derechos de niños, niñas y adolescentes en un horizonte en el que la garantía de derechos económicos, sociales y culturales sea el piso mínimo para abordar las vulneraciones de otros derechos, y traspasar los límites conceptuales edificados en los últimos años para pensar la protección de la niñez, se torna una tarea ineludible a fin de imaginar nuevos cauces que permitan materializar la protección.

---

## REFERENCIAS

- Fonseca, C. y Schuch, P. Políticas de proteção à infância: um olhar antropológico. UFRGS, Brasil, 2009.
- Grinberg, J., “De ‘malos tratos’, ‘abusos sexuales’ y ‘negligencias’”. Reflexiones en torno al tratamiento estatal de las violencias hacia los niños en la ciudad de Buenos Aires”, en Villalta, C. (comp.), Infancia, justicia y derechos humanos. Buenos Aires: Ed. UNQ, 2010.
- Llobet, V. y Villalta, C. (coords.). De la desjudicialización a la refundación de los derechos. Transformaciones en las disputas por los derechos de los niños y las niñas (2005-2015). Teseo, 2019.

## Carla Villalta

Doctora en Antropología Social por la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires. Investigadora independiente del CONICET, Co-coordinadora del Programa de Antropología Política y Jurídica del Instituto de Ciencias Antropológicas de la UBA, y Directora del Equipo de investigación “Burocracias, parentesco, derechos e infancia”. Profesora Adjunta Regular de la Facultad de Filosofía y Letras de la UBA, profesora del Doctorado en Derechos Humanos de la Universidad Nacional de Lanús (UNLa) e integrante de su Comisión Académica. Es miembro del Comité Asesor del Programa Nacional Ciencia y Justicia del CONICET y co-directora del Observatorio de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional del Centro (UNICEN).

# VIII. Niñez y género, una mirada desde los derechos humanos

---

María Elena Naddeo

La sanción de la Ley N°26061 de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes en el 2005 puso fin a una etapa de fuertes controversias entre las organizaciones de infancia y el poder judicial. Un conflicto sostenido entre la nueva mirada de la Convención sobre los derechos del niño y la antigua concepción tutelar del Patronato de Menores. Por ello la derogación de la Ley N°10903 fue un motivo de celebración en favor del paradigma de los derechos humanos.

En la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, la lucha con el viejo sistema se libraba en varios frentes. La ley 114, votada en 1998 y puesta en marcha con la creación del Consejo de los derechos de niños, niñas y adolescentes en el año 2000, implicó la existencia de dos circuitos paralelos de intervención: el de la Ciudad, basado en el modelo de la Convención, evitando la judicialización de la pobreza y la internación de los pibes en los viejos institutos de menores, y el circuito tradicional de la justicia civil y penal que no admitía la nueva legislación, con ciertas y valiosas excepciones.

La sanción de la ley nacional posibilitó ordenar en un sentido más claro las intervenciones en materia de violencia, dotando a los organismos administrativos de plena competencia para adoptar las medidas excepcionales de protección en la primera línea de atención, y el control judicial posterior. En un somero análisis de su aplicación este valioso procedimiento, sustitutivo de las viejas medidas tutelares del Patronato, se vuelve eficaz y de mayor impacto en el resguardo de los derechos, cuando es protagonizado por equipos fuertemente capacitados en el enfoque de derechos humanos y con una mirada abarcativa de las nuevas realidades sociales y familiares.

El paradigma de los derechos humanos implica alcanzar una conciencia plena de la situación social de los chicos y de sus familias. Una visión comprensiva de las nuevas conformaciones familiares y de la diversidad de género.

Al enfoque de derechos fue necesario incorporar la mirada referida al reconocimiento de la diversidad

## Protección y restitución de derechos

sexual, de la subordinación de género, y de los derechos sexuales y reproductivos de niñas, niño y adolescente.

En este sentido el estudio y la inclusión de la perspectiva de género nos permitieron avanzar, rechazando los mandatos tradicionales que sujetan los cuerpos de las niñas y de las mujeres a la maternidad forzada en contra de su propia decisión y de su autonomía.

La maternidad adolescente, en particular la de las niñas menores de 15 años, constituye un problema de particular gravedad. Los diversos esfuerzos encarados por las políticas públicas siguen afrontando viejas resistencias. Todavía hoy parte del sistema de salud, del sistema judicial y de la sociedad civil niegan el derecho de las niñas a la interrupción legal del embarazo, sometiéndolas a embarazos de riesgo, a la práctica de cesáreas, a la privación de sus derechos.

La ley nacional de salud sexual y reproductiva 25673 del año 2002 enfrentó la resistencia de los sectores conservadores para evitar que niñas y adolescentes accedan a los servicios de salud sexual y reproductiva por sí mismos. El tutelarismo, la utilización de los niños como objetos de posesión por parte de los padres o del Estado, incidía en la obstaculización del derecho a la salud sexual de las personas menores de edad.

Esta fue una controversia que llevó incluso a una resolución del Tribunal Superior de Justicia y otro de la Defensoría del Pueblo ambos de la Ciudad de Bs.As. Grupos de "Padres de familia" impugnaron en sede judicial la ley 418 de salud sexual y reproductiva de la Ciudad de Buenos Aires, a fin de que los servicios de salud no atiendan a sus hijas e hijos.

En este conflicto se planteó con claridad desde las organizaciones especializadas y desde el ámbito jurídico local que la Convención de los derechos del niño los y las inviste de capacidad progresiva, que el derecho a la salud y el derecho a la información son parte de su autonomía, y que están por

encima de cualquier otra consideración del vínculo familiar.

Un dictamen de expertos y expertas convocado por la Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Bs.As. para la reglamentación de la ley de salud local, llegó a establecer que la concurrencia de una niña o de un niño al sistema de salud para su atención era indicador de su capacidad y grado de discernimiento.

Para quienes militamos tanto en la defensa de los derechos de la infancia como en el de los derechos de las mujeres y disidencias sexuales, se hizo claro que Patronato y Patriarcado tenían una misma razón ideológica.

Nelly Minyersky suele señalar que para comprender la realidad de las familias es preciso conocer tanto la CEDAW, (Convención para la eliminación de la discriminación contra la mujer), como la Convención de los derechos del niño, y articular ambos universos de derechos.

En 1995, apenas seis años después de la aprobación de la Convención en Naciones Unidas, se realiza la IV Conferencia Internacional de la Mujer en Beijing, China. Miles de mujeres de todo el mundo impulsan cambios extraordinarios en las relaciones sociales y familiares.

La consigna del movimiento de mujeres y del feminismo, "lo personal es político", irrumpe incorporando en la esfera pública e institucional las temáticas de la sexualidad, de las violencias en todas sus formas, del abuso sexual en la infancia. La democratización de las organizaciones familiares supera la vieja definición de la familia patrilínea y nuclear.

El derecho de las mujeres de decidir frente a un embarazo no deseado se consagra como integrante de los derechos humanos. Se avanza en la visibilización del género femenino: la temática de "las niñas" forma parte de los debates, con la inclusión de sus reivindicaciones y ocupando el espacio hasta ahora signado por el universal masculino.

## Protección y restitución de derechos

Dora Barrancos señala que el feminismo ilumina la escena histórica con particular intensidad y permite reconocer las contradicciones y vulneraciones de derechos ocultos por el sistema de poder. Estoy convencida de que el avance de los feminismos en las presentes décadas posibilitó que la temática de la infancia y la adolescencia, y sus derechos personalísimos, dejara de estar relegada al ámbito de la vida privada.

No es casual entonces que después de la sanción de la Ley N°26061 se avanzara en la Ley de Educación sexual integral, la ESI, aprobada un año después en octubre de 2006, que tuvo que afrontar la inclusión de algunas cláusulas limitativas de su alcance, por las presiones del sector privado de la educación. Por ejemplo, el reconocimiento de los contenidos de acuerdo al ideario de las escuelas, tema que está actualmente en revisión en el Consejo Federal de Educación y en el propio Parlamento Nacional.

La ESI está en plena sintonía con la Convención de los derechos del niño, con los tratados y plataformas mencionadas. Sin duda es una herramienta fundamental para democratizar las relaciones interpersonales, para reafirmar los derechos de niñas niños y adolescentes, para garantizar el acceso a la salud, al derecho a decidir sobre la orientación sexual y de género, sobre la sexualidad y la maternidad y paternidad responsables.

Al mismo tiempo, el conocimiento de los cuerpos y de los derechos a la integridad psico física y sexual y de los métodos anticonceptivos sirven de empoderamiento subjetivo para prevenir el abuso sexual, el embarazo no deseado, el cuidado de la salud sexual.

La marea verde y violeta que recorrió las calles de nuestras ciudades en los últimos cinco años ha levantado los derechos de chicos y chicas con particular intensidad. A partir de la lucha contra la violencia de género, contra los femicidios, el Movimiento NI UNA MENOS, un 3 de junio del 2015 irrumpió y modificó el debate político y legislativo.

Precisamente el femicidio de una adolescente, Quiara Páez en Rufino, provincia de Santa Fe, generó el repudio y el inicio de una movilización mundial que cinco años después inunda las redes sociales.

Las reivindicaciones del movimiento de mujeres y de las organizaciones de infancia retoman y resignifican esas banderas. Es la plena vigencia de la Convención, la aplicación de la ley de Educación Sexual Integral, y el cumplimiento del Protocolo para la Interrupción legal de embarazo, ILE. También es el reclamo para que el Congreso Nacional aborde nuevamente el tratamiento de la ley de interrupción voluntaria del embarazo, IVE.

Porque queremos Niñas, No madres, porque un embarazo no deseado en chicas menores de edad es una violación o un incesto. Porque la sociedad será más democrática con personas libres e iguales en derechos reconociendo las múltiples identidades e intereses.

Por último, es preciso señalar, que las transformaciones institucionales y conceptuales aportadas por la Convención y la Ley N°26061 vienen acompañado por un proceso económico y social de profundo y contradictorio impacto.

Desde 1989 año de la sanción de la Convención, las políticas neoliberales han generado la destrucción de los derechos económicos, laborales y sociales de gran parte de la población argentina y del mundo. Mientras avanzamos en derechos civiles, políticos, y en los nuevos abordajes jurídicos e institucionales, retrocedemos en el acceso al mundo del trabajo y de la vivienda digna.

El proceso de infantilización de la pobreza se ha visto acentuado por la pandemia, con la parálisis de la producción y del empleo. Se estima que el 56% de los chicos y las chicas menores de 15 años se encuentran por debajo de la línea de pobreza.

Esta compleja realidad política y social nos impulsa a generar nuevas propuestas. Necesitamos

## Protección y restitución de derechos

reunir aquella fuerza política y social que nos llevó a la derogación del viejo Patronato y a la construcción de una cultura libre de discriminación de género, para volcarla en nuevas estrategias.

El cumplimiento efectivo de la Convención, de la Ley N°26061, y del conjunto de derechos consagrados en el ordenamiento jurídico y legislativo será posible en plenitud si podemos construir una alternativa al neoliberalismo.

A partir de lo conquistado, bregamos por un nuevo orden internacional, por el horizonte de una sociedad más justa, más igualitaria, libre de violencias y discriminación, con equitativa distribución de las riquezas, garante de dignidad para

los pueblos y muy en especial, para niños, niñas y adolescentes.

---

### REFERENCIAS

- Minyersky, N. (2012). Capacidad progresiva de los niñ@s y adolescentes al cuidado de su propio cuerpo en: RIDJ N° 43
- Barrancos, Dora, Género y Ciudadanía en la Argentina, en Iberoamericana: Nordic Journal of Latin American and Caribbean Studies. Stockholm, Vol. XLI: 1-2-2011
- Naciones Unidas, Plataforma de Acción de la IV Conferencia de Mujer, Beijing, China 1995
- Morgade, Graciela, Toda educación es sexual. La Crujía Ediciones, Buenos Aires, 2011.
- INDEC, Informe técnico IV, M.ª 181, setiembre 2020.

## María Elena Naddeo

Docente, militante sindical, política y feminista, fue electa concejala y luego legisladora de CABA, autora de la Ley 114 de protección integral de niños, niñas y adolescentes y de la ley de salud sexual y reproductiva. Fue presidenta del Consejo de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes entre el 2000 y 2007, puso en marcha un conjunto de dispositivos y programas de protección. Actualmente es Directora del Programa de Niñez, Adolescencia y Género de la Defensoría del Pueblo de CABA, integra APIABA y preside la Asamblea Permanente por los Derechos Humanos.

# IX. Con ternura venceremos: respuestas comunitarias en el territorio de las infancias

Claudia Bernazza

*Sucede que el mundo no está terminado y siempre se puede inventar algo que haga bien a los demás. Nosotros hicimos el camino mientras íbamos andando. El hecho es que el amor inventa. La realidad se puede cambiar a través del amor.*

Carlos Cajade

## Sujetos, amarres y vínculos

Participar del mundo es la mayor de las aventuras humanas. Esta aventura sucede en un ser biológico que, por razones que algún día conoceremos, es consciente de sí. La manada animal busca refugio y alimento, pero también articula la palabra y nombra. A partir de este hecho original y único se transforma en comunidad humana, un dispositivo precario y frágil que se recrea de generación en generación. Con la llegada de cada nuevo integrante, se repite,

desde tiempos inmemoriales, este pasaje de lo biológico a lo cultural.

Por estas y otras razones, ser niño/a no es un hecho natural. Mientras las edades tempranas son un hecho de la biología, ser niño/a es un hecho cultural. Y para que este hecho suceda, tienen que reunirse, en un mismo escenario, edades tempranas y adultas unidas por vínculos profundos. Estas relaciones afectivas permiten abordar un mundo deslumbrante pero también hostil. Los lazos comunitarios abrigan y dan nombre. Por el abrigo, sobrevivimos; por el nombre, un día soltaremos amarres.

Para que vivamos este proceso, el medio familiar - comunitario dibuja, pacientemente, un nido. Y es aquí donde radica el problema de este continente y este tiempo: los nidos pueden ser pateados. El liberalismo lo ha hecho toda vez que se hizo del poder. Los territorios arrebatados, las migraciones, los márgenes inhóspitos de las ciudades no son el mejor escenario para el abrigo de la especie.

## Historias sin niñez. Surgimiento del Patronato

*Yo tengo la convicción profunda de que nuestra ley falla si no llegamos a suprimir el cáncer social que representan 12 a 15 mil niños abandonados moral y materialmente que finalmente caen en la vagancia y después en el crimen.*

Luis Agote <sup>1</sup>

Nuestra historia da cuenta, en muchos momentos, de infancias adeudadas. Pedro Ríos, el Tambor de Tacuarí, protagoniza su época en la primera línea de fuego<sup>2</sup>. En las guerras, más allá de los corajes que se exaltan, la niñez fungía como carne de cañón. En la batalla de Acosta Ñu de la guerra de la Triple Alianza (1864-1870), 3.500 niños paraguayos enfrentaron a 20.000 hombres. Julio Chiavenato relata: “los niños de seis a ocho años, en el fragor de la batalla, despavoridos, se agarraban a las piernas de los soldados brasileiros, llorando que no los matasen. Y eran degollados en el acto”. Por esta herida inaugural, Paraguay conmemora, cada 16 de agosto, el día del niño<sup>3</sup>.

A fines del siglo XIX y principios del XX, la niñez deambula por las calles de Buenos Aires y otras ciudades del país<sup>4</sup>. En una Argentina obscuramente desigual, los niños “descarriados” son protagonistas de la huelga de inquilinos de 1907. Miguelito Pepe, uno de sus líderes, tenía 15 años cuando fue alcanzado por las balas de la policía de Ramón Falcón. Su funeral fue multitudinario,

1. Demaría, V. Figueroa, J. (2007)

2. Poenitz, A. (2013)

3. A este capítulo infame de nuestra historia, se suma la guerra de Malvinas (1982), donde miles de pibes de 18 años fueron enviados como combatientes. Alrededor de 400 nunca volvieron, mientras muchos otros fueron torturados por sus propios jefes.

4. “La situación de la infancia: 63 % de vagancia infantil, un 33 % de niños condenados con penas de cárcel, un 34 % de alcoholismo en los jóvenes, el 59 % de los nacimientos ocurridos en las casas de maternidad de la ciudad correspondían a mujeres solteras y menores de edad registrándose en los prostíbulos un 75 % de niñas. (...) Por último los índices de mortalidad infantil habían alcanzado el 17 %. El Patronato de la Infancia de la ciudad de Buenos Aires internó entre 1880 y 1912 a 32.725 niños. En el mismo período murieron dentro de las condiciones de privación a las que eran sometidos el 51 por ciento de esos niños.” Demaría, V.; Figueroa, J. (2007).

pero las calles de Buenos Aires recuerdan a su asesino.<sup>5</sup>

El arte popular fue una forma de alzar la voz contra un Estado que reprimía infancias e instauraba patronatos. Florencio Sánchez estrena *Canillita* en 1904, obra de teatro que será llevada al cine. Carlos Borcosque estrena en 1939 la primera versión de *Y mañana serán hombres*. El grupo de Boedo amplifica estas denuncias en una sociedad que hacía beneficencia sin buscar culpables. La respuesta, como no podía ser de otra manera, llegó desde la rebeldía social y la política.

## La reposición de la ternura

*Debo confesar que si todos los problemas de injusticia social y de dolor despiertan en mí la rebeldía y la voluntad de hacer justicia, el problema de la niñez es, por excelencia, el de mi mayor atención...*

Eva Perón <sup>6</sup>

El 17 de octubre de 1945 y el ascenso de Juan D. Perón al poder marcan un antes y un después en materia de respuestas sociales e institucionales frente a la infancia. Pero un Estado excluyente y normalista no estaba preparado para una revolución amorosa, apasionada y urgente. Los tiempos burocráticos, entre otras razones, dieron lugar a la creación de la Fundación Eva Perón, desde donde Evita pudo expresar con claridad el programa social del proyecto presidencial. Su obra, signada por la inauguración de un sentido reparador de la ayuda social, encuentra su expresión legal en la Constitución de 1949. Su artículo 37 declara la igualdad del hombre y la mujer, crea el bien de familia para proteger las viviendas de la clase traba-

5. Miguelito Pepe ha sido recuperado para la memoria porteña en el año 2016 por el Movimiento de Ocupantes e Inquilinos de la CTA. Una baldosa lo recuerda en la esquina del conventillo en el que fue asesinado.

6. Sobre la niñez, 15 de febrero de 1947.

## El sistema de protección de derechos

jadora y establece una protección especial para la maternidad y la infancia. Hogares, hospitales, casas para trabajadoras migrantes se abren sin respiro a lo largo y ancho del país. La República de los Niños, erigida en 1951 en el campo de golf del frigorífico Swift en las cercanías de La Plata, es la metáfora perfecta de una sociedad que ubica a la niñez en el centro de la escena social.

Esta historia es interrumpida violentamente por la Revolución Fusiladora. La antesala fue, en 1955, la masacre de niñas y niños de un colegio de Santiago del Estero, excursionistas de un ómnibus que sucumbió bajo el bombardeo de Plaza de Mayo. Con el golpe de Estado y el cierre de la Fundación Eva Perón, se interrumpe abruptamente la reposición de la ternura.

En el territorio de la niñez, el derrocamiento fue devastador. Enrique Medina y Leonardo Favio lograron relatarlo siendo adultos. En 1965, Favio filma *Crónica de un niño solo*, y en 1972, Medina denuncia en la novela *Las Tumbas* la crueldad de la protección brindada por el Estado. Por si quedaba alguna duda, en el año 1975 se estrena *La Raulito*, dirigida por Lautaro Murúa y protagonizada por Marilina Ross. Un público masivo comprendió, finalmente, que la infancia podía ser un lugar inhóspito y desesperante.<sup>7</sup>

En su noche más negra, Argentina tocó fondo en esta materia. El terrorismo de Estado llevó a cabo un plan sistemático de apropiación de bebés que los privó de su identidad, su familia y su futuro.

## Democracia y respuestas comunitarias

Con la recuperación de la democracia, se dio a conocer una realidad que los medios bautizaron como "chicos de la calle". En andenes y barria-

7. En el año 2003 se estrena *El polaquito*, dirigida por J. C. Desanzo y protagonizada por A. Ayala y M. Glezer. El neoliberalismo de la década anterior había dejado las mismas heridas.

das, lo que la niñez reclamaba, a los gritos, eran nidos. Y esos nidos podían ser, debían ser, casas suburbanas donde recuperar los rastros del nido primigenio.

La respuesta no se hizo esperar. Educadorxs, trabajadorxs y referentes sociales repoblaron sociedades de fomento y abrían casas, merenderos y patios. Con el correr del tiempo, se fueron buscando. La certeza de que la respuesta era barrial pero también estructural, dio lugar al surgimiento, en el año 1987, del Movimiento Nacional de los Chicos del Pueblo. Allí nacieron las consignas que guiaron el accionar del período: El hambre es un crimen, Con ternura venceremos. Una tercera consigna nace en el Congreso de los Chicos de la Calle realizado en la CGT en el año 1988: Ellos son nuestros hijos. Estos primeros pasos posicionaron a la ternura como categoría política. En las casas fundadas por Alberto Morlachetti, Carlos Cajade, Teresa Rodas, Juan y Ana von Engels, Luis Farinello, Beba Raymundo, por nombrar solo a quienes partieron, la ternura emerge como respuesta inequívoca frente al individualismo imperante.

Desde entonces, son innumerables las organizaciones, redes y movimientos que actúan a la luz de estas convicciones. La Ley 26061 les otorgó status legal, asignándoles un rol central en materia de restitución de derechos. Para cumplir con este rol, las comunidades construyen tramas fundadas en el vínculo, pieza fundamental en las estrategias que despliegan.

## Promover y proteger: tensiones y desafíos

Desde la recuperación de la democracia, respuestas comunitarias y políticas públicas para la infancia sostuvieron -y sostienen- una relación estrecha, no exenta de tensiones. El rango constitucional alcanzado por la Convención sobre los Derechos del Niño en 1994, así como la sanción de la ley 26061 en el año 2005, fueron momen-

tos de celebración y avance compartidos. En las últimas décadas, especialmente durante gobiernos de corte popular, el Estado ha acordado con las organizaciones comunitarias la implementación de cientos de programas tanto a nivel nacional como provincial y municipal. El nuevo marco legal las convoca, además, a formar parte de consejos de diversa índole. Estas iniciativas demuestran que lo público se configura en esta alianza.

A pesar de estos avances, aún subsisten desencuentros. Los ámbitos comunitarios convivenciales suelen ser asimilados al concepto de "internación", aún cuando su práctica se base en vínculos afectivos a los que ninguna medida puede poner plazo. En otras ocasiones, las respuestas de acompañamiento -grupos infantojuveniles, clubes de barrio, ligas deportivas-, no son reconocidas por los programas públicos, lo que pone en riesgo, incluso, su continuidad.

Para garantizar los derechos que la niñez reclama, el Estado debe reconocer y fortalecer, desde un enfoque situado, las respuestas comunitarias. Ir al encuentro de estas respuestas supone, además, priorizarlas frente a otras medidas que puedan

proponerse en sedes administrativas o judiciales. De otro modo, el patronato se hará presente nuevamente, ya no como ley, sino como práctica y cultura.

---

#### REFERENCIAS

- Bernazza, C. (2020). Proyecto de ley de Reconocimiento de Respuestas Comunitarias en Niñez y Adolescencia.
- (2013). Diez años del Proyecto Nacional, EPC/EDULP, La Plata.
- (2018). Medidas de abrigo y respuestas comunitarias. Revista de Políticas Sociales N° 6, UNM.
- Chiavenato, J. J. (1989). Genocidio Americano. La guerra del Paraguay. C. Schauman, Asunción.
- Demaría, V.; Figueroa, J. (2007). 10903: La ley maldita. En [www.topia.com.ar](http://www.topia.com.ar)
- Iglesias, R. (2012). El Paraguay y el sentido de la vida en la post guerra de la Triple Alianza. Revista Eureka, Vol. 9, N°1, Asunción.
- Morlachetti, A. (2006). Los niños y los oficios callejeros.
- Movimiento Nacional de los Chicos del Pueblo (1987). Acta fundacional.
- Perón, Eva (1996). La razón de mi vida y otros escritos, Planeta, Bs. As.
- Poenitz, A. (2013). Pedro Ríos, el tambor de Tacuarí.

## Claudia Bernazza

Ingeniera agrónoma, Magister en Educación, Doctora octora en Ciencias Sociales, docente y escritora. Cuenta con una extensa trayectoria en la gestión pública nacional, provincial y municipal. Su actuación también se vincula a las organizaciones comunitarias de niñez, participando de las Organizaciones de lxs Chicxs del Pueblo. Coordina, además, los cursos y comisiones del Instituto Patria. Claudia Bernazza es diputada nacional por la provincia de Buenos Aires, actuando como vicepresidente de la comisión de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva, y secretaria de la Comisión Bicameral de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes.

# 05

---

**Políticas  
destinadas  
a la primera  
infancia**

# I. Avances y desafíos de la primera infancia: Hacia un abordaje integral

---

Nicolás Falcone

Cumplimos 15 años desde la sanción de la Ley Nacional de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes (Ley N°26061), norma que, en materia de políticas de niñez y adolescencia, instauró un piso sólido desde donde partir. Dicha ley significó nuevas reglas de juego en la relación entre la niñez, la adolescencia, y el Estado, permitiendo la elaboración de medidas administrativas y de políticas públicas para cumplimentar con los derechos establecidos en la CDN, así como también poner al niño y niña por encima de cualquier interés. Derechos a vivir en familias, jugar, a la identidad, intimidad, al acceso a la salud, educación, no violencia, a expresar la opinión, y a participar, deben garantizarse.

Junto a otras normativas de nivel nacional, la sanción de la misma permitió una serie de normas para la ampliación de derechos. En ese marco, y en relación a la Primera Infancia, se sanciona la Ley N°26233 de Centros de Desarrollo Infantil Comunitarios (2007) con el objetivo de regular y fortalecer los espacios comunitarios existentes en el territorio nacional y ubicar como principio rector de los mismos el abordaje integral en post de la promoción y protección de derechos. Bajo la órbita de la SENAF, dicha norma permitió instituir formalmente una política pública específica para el trabajo con la diversidad de dispositivos que se vinculan con el cuidado, educación y promoción del desarrollo integral de niños y niñas de 0 a 4 años.

## **La importancia de la política pública en primera infancia**

La Primera Infancia es central en el desarrollo de cada y todas las personas, ya que sienta las bases, a mediano y largo plazo, que van a repercutir en la vida adulta. Durante este período, la intervención del Estado es central para garantizar condiciones para el desarrollo actual de niños y niñas, asegurando el acceso a prestaciones de salud, nutrición, educación, cuidados, etc. Por esta razón, es vital que esta política pública incluya no solo la mirada de ellos, sino también una articulación con los entornos familiares, comunitarios y educativos, en búsqueda de una propuesta que favorezca el desarrollo integral. Cambios biológicos, emocionales, educativos, psicológicos, cognitivos y sobre todo sociales y culturales se producen en este momento.

Esta inversión tiene su impacto cercano en el desarrollo de las trayectorias educativas, tanto en logros de aprendizajes o acceso al lenguaje, como también en la socialización, la vinculación con mayor acceso a la salud, nutrición, entre otros, así como también en la posibilidad de contar con acceso a iguales oportunidades. Esto no solamente tiene que ver con garantizar y satisfacer derechos, sino principalmente con asegurar la existencia de las instituciones que así lo garanticen. Es una inversión que reduce brechas de desigualdad en la niñez, pero también promueve igualdad de género, favoreciendo el entorno comunitario, y fortaleciendo oportunidades de ingreso laboral de madres y padres.

Las infancias concentran las mayores oportunidades, pero también las mayores vulnerabilidades. La intervención que realicemos desde el Estado es central para evitar que esto suceda y para establecer una línea de partida para que todos y todas arranquen desde el mismo punto. Desde la Secretaría de Niñez, Adolescencia y Familia, a través de la Subsecretaría de Primera Infancia, llevamos adelante el Plan Nacional de Primera Infancia, como una estrategia federal de aborda-

je que implica la promoción y el fortalecimiento de espacios de cuidado y educación para niñas y niños desde los 45 días a los 4 años de edad, actualmente distribuidos en más de 1.860 puntos en todas las Provincias. A través del mismo, además del acompañamiento económico, seguimiento y monitoreo, garantizamos instancias de formación y capacitación destinadas a las trabajadoras y los trabajadores de estos centros.

## **Desafíos en el cuidado y la educación de la primera infancia: Cobertura, integralidad y territorialidad**

Si bien se reconoce un crecimiento en la valoración del campo de la Primera Infancia en las agendas de gobiernos nacionales, provinciales, municipales, como también en el ámbito internacional, es necesario continuar acentuando su presencia en la configuración de políticas públicas. Para ello es importante la institucionalización y el fortalecimiento de áreas específicas en todos los niveles de gobierno que posibiliten un abordaje integral y federal. Esto implica sumar a la construcción de políticas un fuerte eje de sensibilización y formación en los territorios para establecer una base de acuerdo que configure un marco común sobre las Infancias desde el paradigma de derechos.

Desde la gestión, centramos el enfoque en los siguientes ejes: cobertura, integralidad y territorialidad, pensados como una línea continua de intervención del Estado que acompaña y comparte responsabilidades.

Un primer desafío es ampliar la cobertura de los espacios de para la primera infancia, asegurando llegar a todo el territorio y a todas las infancias, sobre todo a las más vulnerables que han estado invisibilizadas y que constituyen para nosotros una prioridad. Infancias rurales, infancias indígenas, infancias en contexto de encierro, niños y niñas a las cuales hay que "ir a buscar", son solo

## Políticas destinadas a la primera infancia

algunas que no han sido sujeto de política pública y dónde ponemos el acento como gestión. Esta mirada, requiere al mismo tiempo un fuerte trabajo sobre la calidad de los establecimientos, tendiendo a estándares de calidad que garanticen espacios facilitadores que acompañen el desarrollo de cada niña y cada niño. Mayor calidad implica aspectos de infraestructura, equipamiento e insumos, como también mayor profesionalización y mejores condiciones laborales de quienes llevan adelante estas tareas.

En segundo lugar, repensar la integralidad requiere pensar políticas públicas que enlacen las distintas prestaciones del Estado, requiriendo un alto nivel de complementariedad e integración tanto de las diferentes políticas interministeriales, como también de los diferentes niveles gubernamentales. Políticas públicas claras y sostenidas en el tiempo que fijen líneas de bases para las infancias. Esta integralidad implica instancias de investigación y producción del conocimiento para diseñar políticas y abordajes. Es una deuda, pero es un camino que emprendimos desde la gestión, con el fin de construir indicadores e información para acompañar las decisiones de políticas nacionales, provinciales y municipales.

Territorialidad. Finalmente, es necesario reforzar las experiencias de los gobiernos locales. Se trata de construir puntos de encuentro entre sociedad y familia, fortaleciendo el ámbito comunitario. Pensar desde lo local implica también corresponsabilidad, y esta tiene que ver con que, si bien el Estado tiene un rol indelegable, es necesario articular tanto con las familias, cualquiera sea su forma, como con toda la comunidad, compartiendo responsabilidades y obligaciones.

Poner el foco en los gobiernos Municipales y Provinciales para recoger y fortalecer experiencias y trabajar en red con las organizaciones de la sociedad civil permite tener una mirada de la diversidad, tomando en cuenta las particularidades de cada lugar, para poder construir intervenciones adecuadas sin superponer esfuerzos y recursos. El trabajo para la Primera Infancia es desde y con el territorio.

## Hacia un abordaje integral

Ya mencionamos la importancia de los primeros años, la cual requiere asegurar una inversión sostenida y programas integrales. Pensar en las infancias significa planificar políticas públicas que además de buscar soluciones a los problemas coyunturales, busque instalar formación y herramientas de promoción en el territorio que mejoren las condiciones familiares y comunitarias donde niños y niñas viven hoy. También implica mejorar los entornos sociales de acceso a trabajo digno, condiciones de infraestructura mínima, y de oportunidades económicas para adultos. Ese es el norte que tenemos como gestión.

Asimismo, acordamos que la intervención es en clave de derechos, y que tenemos que construir mejores puntos de partida acordando condiciones básicas de desarrollo. Las infancias son múltiples, diversas y su abordaje requiere pensar nuevos modos y estrategias de intervención.

Por otro lado, sabemos que ese acceso se produce en un contexto de desigualdad, que los derechos a los cuidados están atravesados por múltiples segmentaciones y no solo vinculado a ingresos de adultos, sino al acceso a la tierra, vivienda, al esparcimiento, etc. Por esta razón, las políticas de cuidados demandan de esfuerzos de coordinación entre los diferentes organismos y niveles del Estado para asegurar que esto no suceda. Estamos atravesando ese camino hacia una política integral, desde un enfoque de derechos, con un Estado que va contra las inequidades en el marco de un país federal, con mayores políticas alimentarias en infancia y con más articulación entre provincias, municipios y organizaciones.

Abordar la cuestión de la organización social del cuidado resulta relevante cuando se aspira a sociedades más igualitarias, tanto en la promoción de la corresponsabilidad de hombres y mujeres al interior de las familias, como en el fortalecimiento de espacios de educación y cuidado para la primera infancia que complementen la crianza.

## Políticas destinadas a la primera infancia

Para la construcción de una sociedad más equitativa en cuestiones de géneros, es imprescindible el fortalecimiento de la implementación de la Educación Sexual Integral para todos los niños y todas las niñas, con los contenidos específicos para cada momento del desarrollo. Por otro lado, resulta también una herramienta importante en la prevención y detección de situaciones de abuso sexual en la infancia.

El avance y camino recorrido por los distintos colectivos, marcan otros desafíos que aun de-

bemos abordar en materia de cuidado. Vivir infancias plenas, con oportunidades tiene un claro impacto a futuro. Lo contrario, las limitaciones, lo que falte, a lo que no se acceda, también.

Es tiempo de dar vuelta la tábula, las infancias deben ser vividas con oportunidades, que el Estado debe garantizar. Por eso y más que nunca, su presencia e intervención es central para torcer este camino.

## Nicolás Falcone

Licenciado en Ciencia Política, cursó la Maestría en Políticas Sociales (UBA). Se desempeñó como asesor en políticas públicas sociales y culturales en el Honorable Congreso de la Nación. También ejerció funciones en el Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP), la Secretaría de Transporte, INDEC, y en el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación y Provincia de Buenos Aires en diferentes áreas. Docente e Investigador (Universidad de Buenos Aires y Universidad de Moreno). Autor de diferentes publicaciones y libros sobre Familia, juventud y niñez.

# II. La 26061: un terreno fértil para una primera infancia de pie

Federico Berardi

Los 15 años de la sanción de la Ley N°26061 nos encuentran atravesándolos en el marco político de una Argentina que se pone de pie. A partir del 10 de diciembre de 2019, nuestra querida Patria encontró un nuevo horizonte hacia el cual caminar y nuestro presidente Alberto Fernández, propuso la épica de empezar por los últimos para llegar a todos. Así, nuevamente emprendimos el arduo camino de reconstrucción del tejido social, y la primera infancia tiene centralidad en ello, tomando el legado de nuestra historia: “Los únicos privilegiados son los niños”.

Al mencionar el contexto en el cual reivindicamos esta ley insignia, no podemos obviar la situación tan particular a escala global con una pandemia sin precedentes que viene dejando perplejo a todo el mundo y que sobre todo muestra que, además del virus del Covid-19, la humanidad padece de otro virus muy profundo: el de la injusticia social.

Las niñeces e infancias también lo padecen. Los últimos estudios de UNICEF<sup>1</sup> pronostican una situación alarmante para la “salida” de la pandemia, en la cual los índices de pobreza infantil alcanzarán el 62.9% sobre el total de ese universo de población. Esto es, 6 de cada 10 niños y niñas.

1. <http://UNICEF//dash2.knack-research.com:8888/DASHCOVID2/login.php>

## No partimos de cero

Lejos de anclarnos en diagnósticos apocalípticos que puedan paralizarnos, los datos nos tienen que llevar a profundizar más nuestro compromiso de trabajo. Tenemos dos elementos que nos dan un piso firme y claro, que nos dicen que no partimos de cero. Y sobre esos precedentes poder proyectar nuestra tarea. Mencionaré estos elementos, y luego voy a compartir algunos desafíos.

El primer elemento con el que contamos, propósito de esta reflexión, es el marco jurídico e institucional generado por la Ley N°26061 de promoción integral de los derechos de niños y niñas. Norma señera para desarrollar nuestras acciones poniendo a cada niño y a cada niña como sujeto pleno de derechos y cambiando el paradigma tutelar de la antigua legislación. Y dentro de ese arquetipo, diferentes instancias formales que se desglosan, como los Centros de Desarrollo Infantil. Creados por la Ley N°26233, se presentan como espacios integrales de cuidado, educación y crianza para la primera infancia de 45 días a 4 años de edad. Es lo que también se conoce como el Plan Nacional de Primera Infancia.

El segundo elemento que tenemos es “lo comunitario”. El sustrato popular, cultural, pedagógico e

## Políticas destinadas a la primera infancia

histórico, enraizado en la comunidad que se organiza en torno a la primera infancia. La comunidad es el sujeto protagonista, nunca se debe perder ese norte, ya que apoyarse en ella es la garantía de que las políticas trasciendan las gestiones y se conviertan en políticas de estado. La Ley N°26061 es una muestra de eso porque viene generando las condiciones políticas, normativas, presupuestarias, formativas, de articulaciones gubernamentales, entre otras para que la primera infancia tenga un lugar distinguido en la agenda. Esto es posible por su fuerte enclave comunitario, por la “gran red social” que tiene la Argentina, como dice nuestro ministro Daniel Arroyo. Para muestra basta un botón, reza un conocido refrán. En este caso podemos hablar de muchas más muestras, y en la pandemia somos testigos de eso. Los más de 1700 Centros de Desarrollo Infantil conveniados a lo largo y ancho de nuestro país se convirtieron en gesto solidario de la comunidad que se organiza a través de docentes, referentes comunitarios, madres cuidadoras, liderazgos barriales. Espacios de primera infancia y jardines comunitarios que se pusieron al frente de acompañar con recursos pedagógicos a la distancia y realizando ayudas alimentarias, sanitarias o lo que fuera necesario. Como bien señaló el Papa Francisco: “En estos días de tanta angustia y dificultad, muchos se han referido a la pandemia que sufrimos con metáforas bélicas. Si la lucha contra el COVID es una guerra, ustedes son un verdadero ejército invisible que pelea en las más peligrosas trincheras. Un ejército sin más arma que la solidaridad, la esperanza y el sentido de la comunidad que reverdece en estos días en los que nadie se salva solo...”<sup>2</sup>

No partimos de cero. Hay marco jurídico-institucional y hay entramado comunitario. Estado y comunidad organizada. Terreno fértil para avanzar sobre desafíos.

## Algunos desafíos

La cobertura actual de servicios educativos y de cuidados dedicados a la primera infancia muestra que solo un 32% de niñas y niños entre 0 y 4 años

acceden a un centro, espacio o jardín comunitario. Y ese porcentaje disminuye cuando lo identificamos por quintil socioeconómico.<sup>3</sup> A mi modo de ver esto nos pone frente a 4 desafíos.

El primer desafío es hacer crecer cuantitativamente y cualitativamente el Plan Nacional de Primera Infancia. Para lograrlo proponemos trazar una hoja de ruta. Construir un contorno con 4 principios ordenadores para la política pública destinada a la primera infancia: Federalismo; Integralidad; Interjurisdiccionalidad; Intersectorialidad.

a) Los Centros de Desarrollo Infantil (CDI) deben llevar la bandera del federalismo con una capilaridad que vaya creciendo en nuestro territorio. El objetivo es hacer crecer cuantitativamente su presencia para abrazar las niñeces con la heterogeneidad cultural, regional y social que caracteriza a la Argentina. De nuevo, no partimos de cero. El Consejo Federal de Niños, Niñas y Adolescentes creado por la 26061 abonó el terreno.

b) Para ello, la integralidad debe ser el vértice desde el cual diseñar políticas que cubran las distintas dimensiones de la vida de un niño como la salud, nutrición, lo pedagógico, lúdico, cultural, deportivo, etc. Hasta luego poder llegar, en una siguiente etapa, al abordaje familiar y comunitario donde las y los niños viven. Por suerte las usinas que generan políticas sociales hace ya varios años comprendieron que “la realidad es superior a la idea” y las recetas de políticas focalizadas se archivaron para poder diagramar esquemas integrales. Esto nos hará crecer cualitativamente, ya que no basta con solo abrir espacios sino también hay que pensar en los criterios de calidad.

c) La ingeniería institucional para llevarlo adelante es sin lugar a dudas la interjurisdiccionalidad que supone a todos los niveles del Estado nacional, provincial y municipal trabajando de modo articulado e inteligente en lo presupuestario, lo normativo, la formación continua de sus trabajadores y la presencia en el territorio, entre otras cosas. El diálogo entre niveles de gobierno enriquece y da cuentas

2. [http://www.vatican.va/content/francesco/es/letters/2020/documents/papa-francesco\\_20200412\\_lettera-movimentipopolari.html](http://www.vatican.va/content/francesco/es/letters/2020/documents/papa-francesco_20200412_lettera-movimentipopolari.html)

3. <https://www.unicef.org/argentina/media/3131/file/MICS2011-2012.pdf>

## Políticas destinadas a la primera infancia

de la complementariedad, de que “el todo que es superior a las partes”. Esto nos permitirá alcanzar las experiencias de infancia en ciudades, en sus conurbanos, y también en periferias geográficas como por ejemplo infancias en parajes rurales, pueblos originarios o poblaciones “de cosecha”.

d) Por último, el contorno de la intersectorialidad. ¿De qué hablamos, de qué sectores? Hablamos del diálogo y la interacción permanente que debemos tener con la cultura, con las universidades como emblema del conocimiento, con las redes comunitarias, con los clubes de barrio, los gremios, movimientos populares, el tercer sector, los credos, los medios de comunicación. Y como motor de este diálogo virtuoso debe estar el Estado a través de sus diferentes áreas de gobierno. Retomando conceptos, esto también va a hacer crecer cuantitativamente, abriendo o fortaleciendo espacios de infancia dentro universidades (para que jóvenes puedan dejar a sus niños mientras se forman), dentro de hospitales públicos, o con gremios en establecimientos que las condiciones lo permitan. También nos permitirá llegar a “periferias existenciales” y abrir Centros de Desarrollo Infantil dentro de penitenciarias cuando sus madres se encuentran privadas de su libertad, o en centros de rehabilitación cuando sus padres están en tratamiento de recuperación de consumo. Pero sobre todo con la intersectorialidad vamos a ahondar en lo cualitativo, ya que uno de los primeros ámbitos con el que nos encontramos al pensar en criterios de calidad es el de la formación, que dé herramientas y que acredite saberes. La capacitación en primera infancia podría sin dudas ser motivo de otro artículo completo para reflexionar.

Un segundo desafío en la primera infancia, está dado por el muro que hay que desarmar entre la educación formal y la educación comunitaria. Hay que poner al diálogo como punto de partida reconociendo las particularidades y los aportes de cada experiencia singular. No es uno o el otro, sino uno y el otro. Ambas experiencias tienen aportes sustanciosos para entregar a niñas y niños. No hay que entrar en falsas antinomias sobre experiencias que, lejos de ser excluyentes, deben ser convergentes y complementarias. Ejemplo de ello puede ser la legislación propuesta por la ley de

educación nacional N°26.206 que universaliza la educación a partir de los 3 años y la vuelve obligatoria desde las salas de 4 y 5. Me pregunto, les pregunto: ¿No es eso complementario con la Ley 26061? ¿Y con la Ley 26.233 de Centros de Desarrollo Infantil? El reto es no fomentar muros sino construir puentes, debemos estar a la altura.

El tercer desafío tiene que ver con las políticas de cuidados integrales. Como acción claramente transversal, forma parte de los ejes estructurantes de nuestro Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, y por tanto tiene sus implicancias en las políticas destinadas a la primera infancia. Si pensamos en el cuidado de la infancia, podemos identificar al menos dos entornos para fortalecer con políticas. En su reciente mensaje de Fratelli Tutti el Papa Francisco nos propone pensar: “En primer lugar me dirijo a las familias, llamadas a una misión educativa primaria e imprescindible. Ellas constituyen el primer lugar en el que se viven y se transmiten los valores del amor y de la fraternidad, de la convivencia y del compartir, de la atención y del cuidado del otro (...) Los educadores y los formadores que, en la escuela o en los diferentes centros de asociación infantil y juvenil, tienen la ardua tarea de educar a los niños y jóvenes, están llamados a tomar conciencia de que su responsabilidad tiene que ver con las dimensiones morales, espirituales y sociales de la persona. Los valores de la libertad, del respeto recíproco y de la solidaridad se transmiten desde la más tierna infancia”.<sup>4</sup>

Por un lado, el entorno familiar es fundante y por tanto expresión por excelencia para el cuidado. “De allí que para abordar a la primera infancia es preciso fortalecer a las familias en su rol facilitador de procesos de aprendizaje, cuidado y protección, buscando que cada miembro del grupo familiar reconozca y valore su papel de primeros e insustituibles educadores y mejoren sus propias competencias para cumplir esta tarea de la mejor manera posible y con los recursos a su alcance.”(...) “Asimismo, es un hecho que en la actualidad coexisten gran variedad de estructuras familiares, por ello, ya no es suficiente hablar de

4. [http://www.vatican.va/content/francesco/es/encyclicals/documents/papa-francesco\\_20201003\\_enciclica-fratelli-tutti.html#\\_f](http://www.vatican.va/content/francesco/es/encyclicals/documents/papa-francesco_20201003_enciclica-fratelli-tutti.html#_f)

## Políticas destinadas a la primera infancia

“familia” en singular, sino que tenemos que utilizar el término “familias”, para ser consecuentes con el reconocimiento de su pluralidad”.<sup>5</sup>

Por otro lado, en el entorno social, también se ejerce el cuidado y también emergen otros sujetos que lo realizan. La respuesta a este desafío ya está institucionalmente en marcha y existen mecanismos de acompañamiento en formación, de acreditación de los respectivos saberes, en las condiciones que se realizan los cuidados y en las contraprestaciones correspondientes. Esto permitirá, entre otras cosas, reducir las brechas de género y una distribución social más equitativa para quienes realizan tareas de cuidados en la infancia.

El cuarto y último desafío, tiene que ver con el diseño matriz de datos. Esto es la presencia de instrumentos que permitan el registro, relevamiento, generación de datos, mecanismos de monitoreo y capacidad de medición. La recolección de evidencia es la mejor forma de medir los resultados de nuestras políticas, para corregir errores, para orientar recursos, para obtener impactos.

### La primera infancia dentro de un proyecto nacional

El pedagogo italiano Francesco Tonucci nos convoca con un mensaje siempre actual más allá de

5. Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia. Hacia una nueva estrategia de primera infancia. Documento de trabajo

cuando se lea. *“Por qué la infancia. Sobre la necesidad de que nuestras sociedades apuesten definitivamente por las niñas y los niños”* es el título de su libro de 2019.<sup>6</sup>

Un proyecto de carácter nacional, con una mirada de desarrollo federal e integral, que empiece por los últimos para llegar a todos, debe tener a la infancia en un lugar de privilegio. Y dentro de ella a quienes se encuentran en condiciones de mayor pobreza y son el rostro en pequeño de la injusticia social. Contamos con terreno fértil: la ley 26061 lo provee y la comunidad lo apropió. Por eso podemos ir hacia próximos desafíos: Crecer cuantitativa y cualitativamente con principios como lo federal, lo integral, lo interjurisdiccional y lo intersectorial. Derribar el muro entre lo formal y lo comunitario. Políticas de cuidado en la primera infancia. Matrices de datos.

El tiempo es hoy: con las Infancias que, al dar sus primeros pasos, lo hagan en una Argentina donde nadie se salva solo, y nadie se realiza en una comunidad que no se realiza. Sino en una Argentina que se pone de pie y construye un futuro con igualdad de oportunidades para nuestros niños y niñas, que son las y los argentinos de hoy y del mañana.

6. [https://static0planetadelibroscom.cdnstatics.com/libros\\_contenido\\_extra/42/41647\\_Por\\_que\\_la\\_infancia.pdf](https://static0planetadelibroscom.cdnstatics.com/libros_contenido_extra/42/41647_Por_que_la_infancia.pdf)

## Federico Berardi

Licenciado en Ciencia Política por la Universidad de Buenos Aires. Especialización en Doctrina Social de la Iglesia por la Facultad de Teología- Universidad Católica Argentina. Desde el 2007 se desempeñó en la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia como secretario parlamentario en la Legislatura Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en la Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación y en la Defensoría del Pueblo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Actualmente es Director Nacional de Políticas Destinadas a la Primera Infancia en la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia.

# III. Crecer con dignidad

---

Carolina Brandariz y Natalia Peluso

El contexto de pandemia mundial que estamos atravesando implicó la definición de medidas como el Aislamiento Social Preventivo y Obligatorio (ASPO), que pondera el cuidado en la centralidad de la agenda pública, a la vez que permitió ganar tiempo para fortalecer el sistema de salud evitando su colapso. Esta situación adversa desata crisis económicas en los estados nacionales que suponen bajas en los respectivos PBI que se encuentran por encima de los 10 puntos porcentuales. La Argentina no es una excepción. Organismos internacionales (UNICEF) proyectan para diciembre de este año una caída del PBI nacional de un 9%. Esto supone que la situación de las infancias estará comprometida en un 63% en situaciones de pobreza. Si los años de neoliberalismo en nuestro país condenaban a la mitad de los niños y niñas de nuestro país a la pobreza estructural, la pandemia deterioró aún más la cruda realidad de las niñeces.

¿Cómo recuperar entonces el enfoque de Derechos establecido por la Ley Nacional de Protección integral de los Derechos de los niños, niñas y adolescentes, en su 15° aniversario? ¿Cómo pensar que el fuerte cuestionamiento al statu quo que impone la pandemia nos conducirá a repensar un nuevo orden social donde la vida ocupe el centro del sistema económico y político mundial, y donde la perspectiva de los Derechos sea el

rumbo? ¿Qué destinos felices podemos construir a las infancias de nuestro país que irruman en aquellos predeterminados por su lugar de nacimiento?

Para quienes creemos que los hombres, mujeres y disidencias podemos transformar el mundo, es importante situarnos donde pisan nuestros pies. Es decir, poder construir un diagnóstico de cuál es el estado de situación de las infancias en este contexto para poder construir el rumbo que queremos.

Esto indudablemente vuelve la pregunta por la situación que viven las familias de esas niñeces. En un momento en el cual no es lo mismo integrar las familias que perciben un salario a fin de mes que formar parte de aquel universo de familias, -que se estipula en un 40% de la población de nuestro país-, que no cuenta con un reconocimiento salarial por su trabajo, ni los derechos laborales que el movimiento obrero conquistó históricamente.

Poner sobre la mesa en qué condiciones viven esas familias. Sostener las medidas de aislamiento preventivo y obligatorio no es de la misma manera en aquellos barrios populares, que según el RENABAP contabilizan 4.400 en nuestro país, donde se vive en condiciones de hacinamiento,

## Políticas destinadas a la primera infancia

sin acceso a servicios esenciales como el agua potable, en la mayoría de los casos sin conectividad, en definitiva, vulnerados del Derecho a una vivienda digna. ¿Qué significa sostener la continuidad pedagógica en estos territorios entonces? ¿Qué significa “hacer la tarea” en este tiempo y en este espacio?

La infancia deja huellas, constituye el momento central de descubrimiento del mundo. Es en la infancia donde comenzamos a imaginar, a crear e inventar escenas, a asumir roles en la vida cotidiana. La infancia deja huellas en nuestras formas de percibir la realidad, si algo nos hace acordar a un cuento que nos leían antes de dormir, a una comida caliente, a un juego que compartía con mis hermanas o hermanos. Todas estas experiencias se trasladan a la vida adulta como parte de nuestra historia. ¿Qué historia pueden contar los pibes y las pibas que jamás tuvieron en sus manos un libro, los que comparten colchón, los que salen a buscar el mango para comer?

En su artículo noveno, la Ley de Protección Integral de los derechos de los niños, niñas y adolescentes dice “*derecho a la dignidad y a la integridad personal*”. Debamos con seriedad qué implicancias reales tiene que la dignidad sea ley, no solo como un postulado fundamental en la concepción de cualquier política e intervención sobre las infancias, sino en su traducción a condiciones de vida palpables para los millones de niñas y niños. Es tarea del Estado, pero también de la comunidad en su conjunto, no naturalizar esta injusticia.

Fortalecer los sistemas de protección no es solo cuidar la infancia, es cuidar los destinos de nuestro pueblo que corre el riesgo de ser sometido mayoritariamente a la marginalidad. El rol del Estado y de las políticas públicas es clave en este sentido.

La pandemia ha levantado la voz del debate por los Cuidados entre otras cosas, porque aquella institución que históricamente cuida y educa tuvo que cerrar sus puertas físicas y hacer un planteo de continuidad pedagógica vía remota. Esta situación que desnudó las desigualdades estructurales de nuestro país, puso de manifiesto la falta

de acceso a la conectividad que muchos chicos y chicas tienen. Incluso cómo algunas familias se las ingenian para sostener la propuesta de la Escuela con un celular con el cual resolver la tarea de varios hijos e hijas. La conectividad entonces se vuelve una necesidad esencial e interpela a que se erija un nuevo Derecho que garantice su acceso. Se ha planteado “la brecha digital es educativa”, y esa consigna expresa cómo la falta de conectividad aumenta las brechas entre quienes más nivel socioeconómico tienen, y por lo tanto más oportunidades, y quienes no, cuando no media el Estado.

Sin embargo, tampoco la continuidad pedagógica debería reducirse al acceso a la tecnología y a la conectividad. Debemos pensar propuestas creativas que puedan convocar a las pibes y pibas a vincularse con la Escuela, con las y los docentes, con sus compañeritos y con el conocimiento. Ampliar el significado de comunidad educativa para que, con el acompañamiento del Estado, el barrio entero vuelva a vincularse con la Escuela. Si algo nos dejó la cuarentena es la certeza de que el barrio siempre sostiene. Y el barrio también es el lugar de las infancias, especialmente de las más humildes. Tenemos que llegar a estas redes de cuidado comunitarios con la agenda de las infancias, para que las y los adultos sepan también qué mirar, a qué señales estar atentos y atentas...

Si la continuidad pedagógica en contexto de pandemia tuvo sus interrupciones, eso también tuvo su correlato en la transversalidad de los contenidos de educación sexual integral que plantea la Ley Nacional. Si el Estado nacional ya tenía serias dificultades para que la ESI impregne las paredes de las aulas de todo el país, este contexto lo dificultó aún más. Y si bien la ESI forma parte de la agenda de futuro en el sentido que su espíritu es la construcción de un mundo de sentidos que pueda interpretar la realidad con lentes de amorosidad hacia la diversidad sexual y la igualdad de géneros, resulta una puerta urgente para todas aquellas situaciones de abuso intrafamiliar que viven niñas y niños de nuestro país, donde la Escuela que habilita estas reflexiones permite cuestionar aquello que en la casa se plantea como natural. ¿Dónde se alojan entonces las voces de aquellos niños y niñas que viven esas violencias?

## Políticas destinadas a la primera infancia

En un mundo de fuerte cuestionamiento a los horizontes establecidos por el orden político y económico mundial, se resquebrajan aquellos paradigmas de salvación individual, de meritocracia que desconoce oportunidades, de sistemas de salud privatizados que no pueden dar cobertura al conjunto. El consumo problemático espera a la vuelta de la esquina a todos aquellos a quienes la sociedad no deposita expectativa alguna. Sin embargo, muchos jóvenes y adolescentes en estas adversas circunstancias, eligen el camino de la solidaridad y sostienen esquemas organizativos y voluntarios de asistencia alimentaria y de apoyo escolar.

Redes de apoyo virtuales, entrega de alimentos puerta a puerta, acompañamiento a las tareas, entrega de cuadernos casa por casa en los miles de barrios populares de todo el país deben ser parte del entramado de sistemas protección de derechos. En eso avanzan las políticas públicas, a veces más lento de lo que quisiéramos, visibilizando y fortaleciendo las redes que sostienen. Nos debemos un debate como sociedad, aun

a sabidas de que será difícil instalarlo en los medios de comunicación. El país que soñamos para estas infancias y adolescencias es también el país del futuro inmediato.

El extractivismo afín a la concentración económica a niveles inéditos en la historia de la humanidad, supone amplios márgenes de población de descarte: trabajadores y trabajadoras de la economía popular, mujeres que se dedican a trabajos vinculados al cuidado no reconocidos económicamente, población que no es “económicamente activa” como las personas mayores y las infancias. Un fuerte cuestionamiento a este paradigma neoliberal, patriarcal y adultocentrista debe conducirnos a repensar un nuevo mundo posible más habitable para el conjunto, donde el centro ordenador no sea más la mayor obtención de ganancia para unos pocos, sino el cuidado de la vida de todos. Donde las infancias sean libres de elegir qué destino quieren construir.

Donde sea posible crecer con dignidad.

## Natalia Peluso

Pedagoga, Doctoranda en Ciencias de la Educación FFyL - UBA. Docente universitaria UNDAV y formadora de docentes DGCyE - Investigadora del Equipo Appeal (Alternativas pedagógicas y perspectiva educativa para América Latina). Directora de Experiencias de Educación Cooperativa y Comunitaria, Ministerio de Educación de la Nación (CLACSO).

## Carolina Brandariz

Docente, Licenciada en Sociología en la Universidad de Buenos Aires. Miembro del Consejo directivo de UTE- Ctera durante dos mandatos; Secretaria de géneros e igualdad de oportunidades durante el segundo mandato. Compiladora del libro “No es amor, aportes al debate de la economía del cuidado”. Directora de Cuidados Integrales y Políticas Comunitarias en el Ministerio de Desarrollo Social Nacional. Actualmente formándose en la Especialización en Políticas de cuidado con perspectiva de género (CLACSO).

# IV. La primera infancia se hizo gigante<sup>1</sup>

Adrián Rozengardt

## Tiempos de reconocimiento

Cómo todo campo de relativa autonomía, el de la “Primera Infancia” ha recorrido una travesía particular para lograr instalarse en la agenda social, académica y de las políticas sociales. El término “Primera Infancia” es el último que ha logrado consolidarse en el discurso del mundo de la niñez, que hoy se desagra en una suerte de cronología segmentada: “primera infancia”, “niñez” y “adolescencia”. Una división sostenida en precarias fronteras atravesadas por las múltiples formas de vivir la experiencia infantil y combinadas por otros factores de diferenciación como la clase, el género o la etnia (Rozengardt, 2017).

Esta identidad se ha instalado a partir de una serie de procesos sucedidos en las últimas décadas, resultado del reconocimiento de nuevos sujetos y actores sociales. Estos procesos, que siguen desarrollándose en dinámica procesión, han impactado en prácticas, discursos e intervenciones sobre la primera infancia.

El reconocimiento de la ciudadanía de las mujeres, el incremento de su participación en la vida social,

cultural, política y económica, la emancipatoria instalación de la perspectiva de género y de la división social y sexual del trabajo y del cuidado, los cambios en la estructura y organización económica de las unidades familiares y las nuevas formas de agrupamiento humano;

La disputa cultural e ideológica sobre lo público y lo privado en materia de crianza, cuidado y educación, y la relación entre Estado, familias y mercado;

La influencia de la CDN<sup>2</sup> y del corpus normativo internacional y regional de derechos humanos, que posicionó a las nuevas generaciones como dignatarias individuales y colectivas de una serie de derechos;

Como ha sucedido en otros procesos de reconocimiento, el de los niños y niñas más pequeños se ha configurando entre pujas reivindicativas y distributivas en un contexto contradictorio, donde la obligatoriedad estatal de garantizar derechos chocó con la concentración de la riqueza, desigualdad e infantilización de la pobreza. Los 90 fueron

1. Inspirado en el texto de M. Ilin y E. Segal: “Cómo el hombre se hizo gigante”. Editorial Futuro 1965.

2. Convención sobre los Derechos del Niño, Naciones Unidas (1989).

## Políticas destinadas a la primera infancia

testigos de la expansión del modelo neoliberal, y el siglo XXI de la alternancia de ciclos de crecimiento y disminución de la pobreza, con otros donde millones de niños, niñas fueron y son condenados a una inédita condición de exclusión;

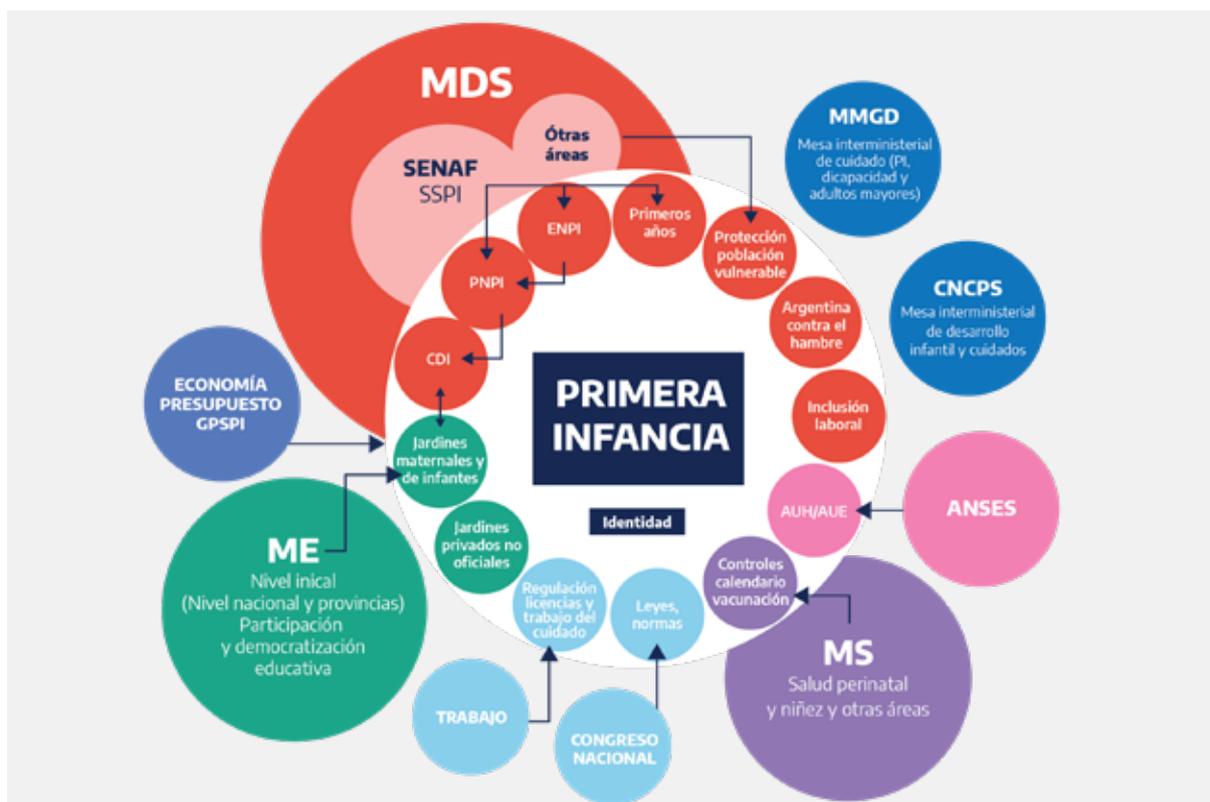
Las ciencias médicas y nutricionales, la pedagogía, la psicología, las teorías del desarrollo y las neurociencias, la sociología, la antropología, la historia, el derecho y la economía, han aportado miradas significativas y han consolidado un corpus de saber y experiencia, que ha puesto en evidencia la importancia de los primeros años de vida para la condición humana.

## Disputa de sentidos

Este entramado de procesos ha reconfigurado la intervención pública y privada sobre la “primera infancia”, promoviendo debates de sentidos sobre el presente y el futuro de los niños y niñas y de sus familias, las mujeres y de las instituciones involucra-

das. De Grande y Remorini (2019), identifican para la etapa inicial de la primera infancia (los bebés), dos enfoques: a) el anticipatorio, la concepción del bebé como proyecto, como futuro “a proteger”; y b) el vivencial, que da cuenta de las realidades y conflictos de los bebés en la cotidianidad de las familias, comunidades e instituciones; en términos de “presente”. Estas miradas continúan al identificar las posturas predominantes en la justificación de las intervenciones dirigidas al cuidado y la educación de la primera infancia: a) la utilitarista, que justifica en términos instrumentales, de resultados a alcanzar, donde se ancla a los niños y niñas como futuros adultos en formación, con prevaecientes intereses adultocéntricos, definidos en perspectiva del lugar que ocuparán en la estructura social y económica las niñas, niños, mujeres y familias; y, b) la de derechos, con el acento en la etapa particular de la experiencia infantil que viven niños y niñas en sus primeros años y en la necesidad del acceso a bienes y servicios de igual calidad, más allá de su condición económica, social, geográfica, racial, cultural, religiosa, de género.

## Obstáculos para la integralidad



## Políticas destinadas a la primera infancia

En el círculo central de la ilustración se observan las principales intervenciones que se destinan a la primera infancia<sup>3</sup> por parte de organismos estatales nacionales y provinciales. Se puede identificar un conjunto heterogéneo, fragmentado y desigual de políticas públicas que se inscriben en un recorrido histórico donde se destaca la presencia de actores sectoriales de fuerte impronta institucional que han impulsado tanto políticas incluyentes, de ampliación de derechos, como otras de carácter focalizado, inequitativamente distribuidas en cuanto a calidad, cobertura y financiamiento. Más allá de la cantidad de políticas y programas, es dificultoso identificar entre ellas, conexiones sostenidas, coordinadas e integradas. La fragmentación define la visibilidad de este mapa. ¿Por qué sucede esto?, pueden ensayarse, al respecto, un conjunto de hipótesis.

## Complejidad de las relaciones entre jurisdicciones

Argentina es una federación política y administrativamente descentralizada con alta concentración geográfica de sus recursos productivos y amplias desigualdades interprovinciales (Leiras 2013). El Estado federal está sostenido en una Administración Pública Nacional integrada por organismos centralizados y descentralizados con funciones específicas de incumbencia. Los Estados provinciales juegan un papel crucial y son, en general, débiles y dependientes desde el punto de vista financiero y autónomos desde el punto de vista político. Las funciones de los regímenes municipales son determinados por los gobiernos provinciales. Esta situación ofrece obstáculos vinculados a la fragmentación administrativa, política, de competencias y organización, y requiere de una compleja arquitectura para su articulación.

3. Mapa aproximado de políticas implementadas por los actores públicos nacionales: Ministerio de Desarrollo Social; al Ministerio de Educación; Ministerio de Salud; ANSES; Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales; Ministerio de Mujeres, Géneros y Diversidad, Ministerio de Trabajo, Economía, Congreso Nacional y los Registros nacional y provinciales de las personas.

## Sectorialidad fuerte

La complejidad jurisdiccional es habitada y atravesada por actores sectoriales (ministerios nacionales y provinciales, organismos descentralizados), de fuerte textura institucional y política, donde se diseñan y administran servicios a partir de formatos reconocidos, valorados y demandados por la sociedad. Esta autopercepción de fortaleza puede dificultar la capacidad de diálogo entre actores, tanto en la superestructura como en territorio. Como si un haz de luz imaginario solo permitiera observar lo “propio”, lo particular.

## Financiamiento

En estimaciones del 2018 se señala que las 2/3 partes de la ISPI<sup>4</sup> se concentraba en el cuidado y la educación: 27,5%; en la protección de ingresos: 17,3; y en salud: 20,6 (UNICEF 2020). Las provincias ejecutan el 61% del total, pero financian el 56%; mientras que el gobierno nacional ejecuta el 39% y financia el 44%<sup>5</sup>. Estos datos no alcanzan para dimensionar el presupuesto intangible que debe destinarse a la niñez en general, y a la primera infancia en particular. Faltan diagnósticos, definición de metas y mecanismos de gestión capaces de gestionar articuladamente una nueva perspectiva del bienestar infantil<sup>6</sup>.

## Las políticas de primera infancia y la lucha contra la pobreza

Uno de los rasgos distintivos de las políticas dirigidas a la primera infancia en la región, es su asociación al concepto de “infancia vulnerable”, o de su imbricación con las políticas de reducción de la pobreza. Existe dificultad para conceptualizar y desarrollar programas y servicios desde una perspectiva universal (universalismo progresivo), para todos los niños y todas las niñas, evitando la segmentación,

4. Inversión social en primera infancia

5. Ministerio de Economía (2019)

6. La emergencia sanitaria y la pandemia del Covid-19 y sus impredecibles secuelas invitan a profundizar los diagnósticos y a promover novedosos e innovadores modelos de intervención.

## Políticas destinadas a la primera infancia

la estigmatización y la multiplicación se circuitos diferenciados que reproducen la desigualdad.

## La normativa nacional y provincial

Argentina cuenta con leyes y decretos relacionados con los derechos humanos de la primera infancia. Sin embargo, este corpus normativo resulta un conjunto acotado y desorganizado que poco incide en la vida de los niños, niñas. Hay leyes de carácter general, como la 26061 y sus adaptaciones provinciales, concebidas al calor de la CDN, que reconocen derechos vinculados a la ciudadanía de los más pequeños, y también hay normas como la de Educación Nacional<sup>7</sup>, sus modificatorias y las leyes provinciales vinculadas, que establecen la obligatoriedad de las salas de cuatro y cinco años, o las que reglamentan el derecho a la identidad, entre otras específicas.

La 26233<sup>8</sup> (2008) resultó un reconocimiento de la política a las experiencias comunitarias de cuidado en tiempos de crisis social y económica; avanza sobre definiciones generales, generando una nueva institucionalidad al crear la COCEDIC<sup>9</sup>, luego definida como Subsecretaría de Primera Infancia<sup>10</sup>. Hasta el 2015 solo dos estados provinciales habían adherido a esta norma, y otras aprobaron leyes relacionadas<sup>11</sup>. El Consejo Federal de Niñez, Adolescencia y Familia aprobó en 2015 los “estándares de inclusión” para los espacios de primera infancia, pero fue discontinuada su implementación con el cambio de gestión de 2015. La Ley Ley 27064 (2015), de “Regulación y Supervisión de Instituciones de Educación no Incluidas en la Enseñanza Oficial”, nunca fue reglamentada. Las leyes que regulan los regímenes de licencias familiares<sup>12</sup> solo alcanzan los trabajadores formales.

7. N° 26206

8. De promoción y regulación de los Centros de Desarrollo Infantil Comunitarios.

9. Comisión de promoción y asistencia de los centros de desarrollo infantil comunitarios.

10. SENAF/MDS (2017)

11. Es el caso de la provincia de Buenos Aires, con la ley de reconocimiento de la educación comunitaria.

12. Ley 20.744 de contrato de trabajo

El escenario normativo evidentemente no alcanza a incidir en transformaciones de fondo sobre algunos de los temas centrales del campo: la regulación y el control de la calidad de los servicios, el reconocimiento de sus trabajadoras y trabajadores y la organización social del cuidado. En los últimos años se ha sancionado el decreto del Plan Nacional de Primera Infancia y para la aprobación de la Estrategia Nacional de Primera Infancia (2019), que no llegó a implementarse.

## Los acuerdos básicos

Desde una mirada sistémica, la experiencia infantil en los primeros años de vida es el resultado de una serie de procesos interdependientes. La confluencia de ese conjunto de componentes cruciales e interrelacionados facilita las condiciones básicas y respetuosas para el desarrollo y despliegue de capacidades de todos los niños y las niñas. La fragmentación de esta intervención conduce, invariablemente, a una limitación seria en torno a la posibilidad de alcanzar felicidad y bienestar infantil, con duraderas y complejas consecuencias.

Transformar este modelo segmentado en otro que incorpore una mirada multidimensional y una práctica multisectorial es uno de los principales desafíos de esta etapa.

Se trata de alcanzar acuerdos básicos, metas, estándares, entre los diversos actores: los ministerios nacionales, los gobiernos provinciales, en mesas locales, entre instituciones que actúan en el territorio y comparten la población infantil. Implementando cadenas prestacionales (D'Alessandre, 2018) donde cada una de las partes asuma su responsabilidad y desarrolle funciones específicas, coordinando las intervenciones.

Ese entramado puede organizarse simplemente, apoyado por inversión presupuestaria y la capacitación de recursos humanos, definiendo una hoja de ruta, donde cada institución pública o privada asuma una parte del compromiso, incorporando sistemas de seguimiento, monitoreo y evaluación de los procesos, con el aporte de la academia, los centros de formación, colegios profesionales y las organizaciones sociales y comunitarias.

## Políticas destinadas a la primera infancia



A CADA ACTOR NACIONAL, PROVINCIAL Y MUNICIPAL SE LE ADJUDICAN RESPONSABILIDADES

Una política dirigida a todos los niños y niñas en sus primeros años, ordenada, coordinada, que respete la heterogeneidad de las experiencias sectoriales y comunitarias, que supere la fragmentación y la desigualdad en la calidad, la cobertura y el financiamiento, será clave para definir con el tiempo estrategias a más largo plazo.

El único camino es mirar de frente los problemas y las deudas, así como reconocer y aprender de los logros alcanzados. Con un oído en los niños y niñas, y el otro en la policía pública. Mirando de frente lo que viene: miles y miles de argentinos y argentinas que al nacer inician su encuentro con las generaciones que les precedieron y que necesitan que los adultos los consideren, los amparen, los reciban, les faciliten las condiciones, respeten sus derechos y sus particularidades, traducidas en sueños de juego, risas y felicidad. Solo así la primera infancia será verdaderamente gigante.

### REFERENCIAS

- D'ALESSANDRE, V. (2018) Avances en la construcción de Sistemas para la Protección Integral de los Derechos de la Primera Infancia en Iberoamérica. OEI/IIPE, Santiago.
- DE GRANDE, P. & REMORINI, C. (2019). ¡Es un bebé!, miradas de las ciencias sociales a los primeros años de vida. Revista Desidades. N° 25, año 7. Oct-dic 2019
- GRIESHABER, S., CANNELLA, G. (2005). Las identidades en la educación temprana. Fondo de Cultura Económica. México.
- KESSLER, G. (2014). Controversias sobre la desigualdad. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- LEIRAS, M. Las contradicciones aparentes del federalismo argentino y sus consecuencias políticas y sociales. En "¿Cuánto importan las instituciones?, gobierno, Estado y actores en la política argentina. Acuña, Carlos, comp. Siglo veintiuno y Fundación OSDE. Buenos Aires 2013. Pág. 209.
- ROZENGARDT, A. (2017) Desigualdad y experiencias no formales y comunitarias de cuidado y educación de la primera infancia en Argentina. Apuntes para el debate. CLACSO

## Adrián Rozengardt

Docente, investigador, Magister en Planificación y Gestión de Políticas Sociales, FLACSO. Doctorando en Ciencias Sociales de FLACSO Argentina. Coordinador en Argentina del SDG Fund., de Naciones Unidas "Primera Infancia y desarrollo sostenible: hacia una política integral de primera infancia". Ex Director Nacional de Primera Infancia y Coordinador del Plan Nacional de Acción por los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes 2008-2011, ex Director General de Niñez de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, especialista en Planificación, Diseño, Evaluación y Monitoreo de Proyectos Sociales. Consultor para UNICEF LACRO y Argentina. Asesor del BID, UNESCO, IIN/OEA.

# V. Los desafíos de construir un abordaje con perspectiva de derechos en la primera infancia

Marisa Paira

*“Que haya niños  
no implica que haya niñez.  
El amor es para la niñez  
lo que el sol es para las flores  
y para las plantas”*

Eduardo Galeano.

La Ley de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes implicó un cambio sustancial en clave de reconocimiento de derechos, que nos interpeló en estos 15 años a una revisión constante de nuestras prácticas. No resultó sencillo despojarse de los viejos modos de mirar las infancias y plantear las intervenciones en clave de derechos, al decir de Bourdieu, lo que se modifica en el orden del discurso no se refleja en las prácticas. Asimismo cabe destacar que la ampliación de la perspectiva se da no sólo en el marco de la derogación de la Ley de Patronato, sino, en un contexto social donde se desarrollaba un nuevo modelo de país, más inclusivo con reconocimiento de derechos que la alberga y posibilita.

A 15 años de la sanción de la Ley N°26061, con estadísticas que nos devuelven el rostro más duro de la pobreza en niños, niñas y adolescentes, tenemos el desafío de diseñar estrategias en materia de políticas públicas para la Primera Infancia que refuercen el compromiso asumido en el marco de los Objetivos de Desarrollo Sostenibles (ODS). Acciones que deben implementarse a partir de un sistema de protección de derechos consolidado, que se cimiente desde la integralidad, la transversalidad, la interinstitucionalidad y la interdisciplinariedad. Tal como lo plantea el artículo 32 de la mencionada ley, para garantizar 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.

La Convención de los Derechos del Niño conjuga una mirada global del concepto de integralidad que no estaba presente en el sistema de patronato porque éste reproducía la lógica de las políticas foca-

## Políticas destinadas a la primera infancia

lizadas, mientras que la visión integral implica no sólo la integralidad institucional de las miradas de las diferentes políticas -como salud, educación, desarrollo, perspectiva de género, hábitat y ambiente-, sino también la posibilidad de mirar al sujeto en su proceso de desarrollo, en su entorno familiar, socio ambiental y cultural. En otras palabras, se enfatiza sobre los espacios de cuidado en todas las dimensiones que lo puedan atravesar, incluyendo el contexto en la comunidad en el que el niño o la niña se encuentran insertos. Pensar una política de Primera Infancia desde una perspectiva integral implica poner en juego toda la constelación de miradas en ese espacio en particular, en un aquí y ahora.

No podemos pensar una sociedad que sostenga valores de igualdad y democracia si no hay un Estado presente que garantice el bienestar infantil y acompañe una crianza saludable y amorosa en esta etapa, fortaleciendo las familias, y las estrategias de cuidado comunitarias.

Esto interpela y anima hoy a revisar las prácticas de cuidado en primera infancia y las lógicas de intervención que atraviesan los espacios institucionales. Sabemos que los primeros años son esenciales para la trayectoria de vida de cada niña y niño. Esto es así porque, a diferencia de otras etapas, lo que no se garantiza en los primeros mil días de vida, no puede suplirse posteriormente. Por esto, debe pensarse el desarrollo de niñas y niños de forma tal que se garanticen sus derechos a una alimentación saludable, al acceso a la salud, a un ambiente sano, a ser cuidado y estimulado.

La presencia o la ausencia del Estado en esta etapa de la vida donde se debe garantizar el desarrollo pleno de las capacidades, resulta crucial para contar con oportunidades reales de lograrlo. En este sentido, es necesario entender las múltiples formas de comprender al desarrollo y la educación, donde el rol del sistema educativo como organismo rector de las prácticas de cuidado de las niñas y niños de 45 días a 3 años, debe ser revisado y necesariamente complementado con acciones tendientes a acompañar el ejercicio familiar de los roles de paternaje y maternaje; de empoderar las diferentes formas de vivir en familia; dar lugar a las diversidades; y reconstruir las redes comunitarias de sostén, desde una mirada integral para acompañar las crianzas.

La articulación de los distintos sectores y actores implicados en el desarrollo infantil, nos permite salir de los modelos fragmentados para orientar nuestras acciones desde la integralidad, interdisciplinariedad e interinstitucionalidad, reforzando la corresponsabilidad del Estado en el acompañamiento a los grupos sociales en situaciones de vulnerabilidad.

Entonces, si nos paramos desde este acuerdo amplio, necesariamente tenemos que concebir al abordaje desde las instituciones del Estado de manera tal que supere la asignación del cuidado restringida a la mirada del sistema educativo, para promover una participación activa y coordinada de los Organismos de Protección de Derechos en perspectiva del Sistema de Protección de Derechos. Para ello, la descentralización en el abordaje debe entenderse como condición para garantizar el principio de inmediatez tanto en la promoción de accesibilidad a un derecho, como en la atención ante la vulneración de un derecho.

En síntesis, las políticas de niñez que se planifican desde la descentralización, garantizan el respeto a la niña y al niño como un sujeto integral en su contexto sociocultural y, de esta manera, la respuesta se da dentro de los modos en que la comunidad ha construido las formas de crianza y de cuidado, tendientes a la igualdad y a la equidad.

Sabemos que para lograr este cometido, es crucial el trabajo conjunto entre los gobiernos Nacional, provinciales y locales, tomando como base el acuerdo logrado a nivel internacional con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Si observamos sus metas, en un abordaje directo de la temática, se explicita de forma amplia que no basta con que las niñas y los niños sobrevivan al nacimiento, sino que puedan crecer con sus derechos garantizados. En consecuencia, se debe adoptar un enfoque que abarque toda la trayectoria vital, desde una perspectiva multidimensional como lo concibe la Ley de Protección Integral.

Si tomamos como punto la amplitud que nos permite la mencionada Ley, basada en la garantía de derechos para las niñas, los niños y los adolescentes, tenemos que poner en tensión nuestras prácticas en los espacios de gestión de las instituciones del Estado, en todos sus niveles. Este ejercicio, que es

## Políticas destinadas a la primera infancia

una perspectiva política, nos tiene que permitir generar preguntas y acciones nuevas, que posibiliten empoderar las decisiones comunitarias a partir de la construcción de datos estratégicos sobre los dispositivos de cuidados.

Por ejemplo, en Entre Ríos -provincia de la que actualmente soy Ministra de Desarrollo Social- se creó por decreto de nuestro Gobernador<sup>1</sup>, la Mesa Interministerial de Primera Infancia, la cual es fruto de un proceso de trabajo de tres años, concebido desde una perspectiva del Sistema de Protección Integral. Es en este marco que se generan las condiciones para gestar un espacio de diálogo en políticas de Primera Infancia, organizado y sostenido en el tiempo, en pos de integrar las acciones que el Estado provincial despliega para garantizar el cumplimiento de los derechos de las niñas, niños y sus familias.

En dicho espacio nos encontramos para pensar y diseñar políticas públicas representantes de salud, desarrollo social, educación, el organismo de protección, gobierno, economía y hacienda, infraestructura, producción y la SENAF, con el acompañamiento de UNICEF Argentina.

Para nosotros, esta red de trabajo posibilita consolidar una mirada transversal para actuar en el territorio desde una política integral y descentralizada en primera infancia. Como se sostiene en la Estrategia planteada, "Es el resultado de la interacción y el involucramiento de un conjunto de actores que se relacionan en la definición, planificación, ejecución y evaluación de la política provincial que permite construir conjuntamente herramientas y

estrategias que se van a poner en juego para su aplicación. Sin el acuerdo explícito de todos los actores resulta altamente compleja la posibilidad de llegar a alcanzar los objetivos propuestos.

Es importante identificar que el sujeto de la política no son los niños y niñas desde una perspectiva individual, sino el conjunto de ellas y ellos, sus familias y éstas insertas en una comunidad que las constituye socialmente". (Estrategia provincial de Primera Infancia, 2019).

Por ello, resulta entonces imprescindible fortalecer los gobiernos locales y las organizaciones de la sociedad civil que realizan tareas tan importantes para el desarrollo de las comunidades. Desde el principio de universalidad que plantea la Ley, pero atendiendo a las características propias, culturales y sociales, de cada una de las localidades. Sabemos que no es sencillo este proceso, pero estamos convencidos de que estos esfuerzos son necesarios para disminuir las brechas de desigualdad en la calidad de vida de las niñas y los niños en su primera etapa.

"Toda forma de pobreza y, en particular, toda forma de reproducción de las desigualdades, posee un efecto regresivo en materia democrática. Entre tanto, la pobreza infantil y las desigualdades generadas por la exclusión y la privación más elemental de las condiciones de vida entre los sectores más jóvenes de la población, generan no sólo la violación de derechos humanos fundamentales sino también, hipotecan las oportunidades de desarrollo y bienestar de una comunidad. La carencia o la negación de derechos a los niños y niñas no sólo es condenable en sí misma, sino también porque ella constituye una deuda de muy compleja resolución o atención con el pasar de los años". (Gentili, 2012).

1. Decreto N° 1371 M.D.S. Paraná, 28 de agosto de 2.020

## Marisa Paira

Licenciada en Servicio Social por la Facultad de Trabajo Social de la Universidad Nacional de Entre Ríos. Se desempeña como docente, investigadora y extensionista de esa casa de estudios. Ha publicado libros y artículos vinculados a la familia y la práctica profesional. Actualmente es ministra de Desarrollo Social de la provincia, en la que también ejerció la presidencia del Consejo Provincial del Niño, el Adolescente y la Familia.

# VI. Derechos desde el principio: Derecho a la educación y al cuidado en la primera infancia

---

Mercedes Mayol

El reconocimiento de la ciudadanía de la infancia ha sido fruto de un proceso largo y complejo. La aprobación de la Convención sobre los Derechos del Niño por las Naciones Unidas en 1989 fue la culminación de setenta años de esfuerzos para obtener el reconocimiento de los derechos de la infancia. Sus antecedentes fueron la Declaración de Ginebra de 1923 y la Declaración de los Derechos del Niño de 1959. Para celebrar el aniversario de este último instrumento internacional en 1979 se decidió avanzar en la definición de una Convención más completa y abarcativa. Durante 10 años una comisión especial compuesta por representantes de los gobiernos, organizaciones de la sociedad civil y activistas de derechos humanos, entre las que se encontraba la Organización Mundial para la Educación Preescolar–OMEP (DEI/UNICEF, 1989), elaboró un documento trabajosamente consensuado a partir de los marcos legales anteriores y los intensos debates que cruzaron su redacción.

En 1989 la Convención sobre los Derechos del Niño fue aprobada y en pocos años 196 países la ratificaron, entre ellos Argentina. El primer com-

promiso de todos los gobiernos fue adecuar sus marcos normativos y legislativos de acuerdo con sus principios, un proceso que en Argentina llevó casi 15 años y dio lugar a la aprobación de la Ley N°26061 de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes (2005). Este instrumento legal recoge las premisas centrales de la Convención reconociendo la ciudadanía de la infancia e instalando dentro del país una transformación paradigmática que aún se halla en proceso. Prueba de que esto no es “soplar y hacer botellas” es que como sociedad nos llevó casi otros 15 años lograr el nombramiento de las y los miembros de la Defensoría de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes.

También en el campo de las representaciones sociales, la comprensión de que las niñas y niños pequeños son portadores de derechos desde que nacen, aún no está completamente construida en nuestras comunidades. Todavía debe asumirse que sus derechos son, como los de todos los seres humanos, universales, inalienables, indivisibles e interdependientes.

## Políticas destinadas a la primera infancia

Desde el campo de la sociedad civil la OMEP viene desarrollando su trabajo por la realización de todos los derechos humanos en la primera infancia (desde el nacimiento a los ocho años), otorgándole un foco particular al derecho a la educación. Este presenta una característica particular al ser al mismo tiempo derecho y herramienta para la consecución de los demás derechos. Así lo plantea el Comité de los Derechos del Niño que en el año 2001 dedica la primera Observación General (OG N1) a ampliar y aclarar los sentidos del derecho a la educación, señalando que es mucho más que la escolarización y que incluye experiencias y procesos que permiten a niños y niñas desarrollar su personalidad, sus aptitudes y su ciudadanía para vivir plena y satisfactoriamente en la sociedad.

Luego de las primeras revisiones a los Estados, en 2005, el Comité de los Derechos del Niño emite la Observación General N°7 (OG N7): Realización de los derechos del niño en la primera infancia, reconociendo y visibilizando la poca información y avances que los países revelaban sobre esta etapa etaria. Desde nuestra experiencia en la OMEP y en nuestro diálogo con gobiernos, funcionarios y otros actores, creemos absolutamente relevante que a la hora de definir políticas públicas se tengan en cuenta las recomendaciones planteadas en esta Observación General.

En un estudio reciente que analiza las políticas y la legislación vinculada a la educación y el cuidado en la primera infancia desarrolladas en América Latina y el Caribe, hemos ratificado que a pesar de la poderosa definición de que los niños y niñas son titulares de derechos, consagrada por la Convención sobre los Derechos del Niño, y todas las valiosas directrices sobre el derecho a la educación, todavía hay una falta de indicaciones específicas sobre cómo se logra el derecho humano a la educación en la primera infancia. Existen desafíos importantes en términos de la aplicación efectiva de enfoques integrales e intersectoriales de los derechos, donde el derecho a la educación es una parte fundamental, incluso para determinar el financiamiento y los mecanismos para hacerlos valer.

Si observamos los marcos normativos, en la mayoría de los países latinoamericanos, como en Argentina, se han formulado leyes para la protección integral de los derechos de los niños y niñas, así como

otros marcos normativos complementarios entre los que se encuentran las leyes generales de educación. Estas leyes coexisten con otras regulaciones que colaboran en la definición de prácticas y políticas para abordar la educación y el cuidado de la primera infancia. Esta multiplicidad, si bien plantea en “la letra” la construcción de un enfoque integral para la protección de los derechos humanos, asimismo presenta fragmentaciones y discontinuidades en la construcción de un sistema y su gobernanza. Ello se observa en que, si bien se plantea la coordinación entre sectores del Estado, la sociedad civil y otros actores, igualmente presenta enormes desar articulaciones y desafíos para el uso de los recursos, la financiación y la creación de políticas integrales que cumplan con el principio de indivisibilidad e interdependencia de los derechos humanos.

Con respecto a las políticas públicas para la educación y el cuidado de la primera infancia desarrolladas en Argentina, y en la mayor parte de los países latinoamericanos, podemos afirmar que también son fragmentadas. Su diversidad y sus desigualdades se expresan en términos de intersectorialidad, gobernanza, ámbitos de gestión (privada, comunitaria o pública), contenido y orientación de las propuestas y prácticas, edades y pertenencia social de los niños y niñas que atienden, perfiles de los adultos a cargo, entornos geográficos, y financiamiento, entre otras cuestiones.

Debido a esta fragmentación muchas políticas terminan planteando un alcance parcial, reproduciendo o reforzando desigualdades, y perdiendo su cualidad de integralidad en la protección del derecho. El enfoque “Educare” definido en la Observación General N°7 disuelve la falsa oposición entre cuidar y educar. Allí el Comité de los Derechos del Niño afirma que las divisiones tradicionales entre “servicios de cuidado y servicios de educación” no atienden al interés superior del niño, y se propone el concepto de Educare, que impulsa una propuesta integrada, coordinada y multisectorial, que deberían contener las políticas públicas dirigidas a la primera infancia.

Tomando en cuenta los indicadores emanados del Comité de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, la realización del derecho a la educación y el cuidado puede analizarse desde su disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y adaptabilidad. En este escenario de políticas

## Políticas destinadas a la primera infancia

fragmentadas podemos ratificar que la disponibilidad de la oferta al derecho a la educación y al cuidado es altamente desigual. La educación es obligatoria para los niños y niñas de 4 a 8 años, desarrollándose en el ámbito de los sistemas educativos con un formato predominantemente escolar. Si bien la mayor parte de la oferta pública es gratuita, la presencia de instituciones privadas se ha ido acrecentando a lo largo de los últimos años. La oferta de la educación y el cuidado de niños y niñas desde el nacimiento hasta los 3 años está mínimamente cubierta por el sector educativo, mientras que se amplía en las instituciones vinculadas con desarrollo social, en las iniciativas comunitarias y en el mercado. En este sentido el sector privado desempeña un papel muy activo en la ampliación de la oferta para este grupo etario, a través de una multiplicidad de instituciones y propuestas a las familias.

En general, hay una importante falta de instituciones y edificios adecuadamente equipados, especialmente para los más pequeños. Los gobiernos de la región, a nivel nacional, provincial y municipal, están reconociendo la necesidad de disponer de financiamiento para construir espacios dignos y suficientes para albergar la demanda insatisfecha y proteger los derechos de niños y niñas. Asimismo, se reconoce la importancia de establecer marcos normativos para regular las instituciones y programas para la educación y cuidado de la primera infancia, estableciendo normas edilicias, de seguridad y de registro, y sistemas de inspección para las instituciones, en particular para las del sector privado. Sin embargo, este proceso es lento, desigual, obstaculizado por la falta de decisión política y de la inversión necesaria.

En cuanto al acceso a la educación y el cuidado en los primeros años, en Argentina y en toda la región latinoamericana, garantizar este derecho sigue siendo una deuda, sobre todo en los primeros cuatro años de vida. Según datos de UNICEF, en Argentina, el 79% de los niños y niñas de menos de 6 años no acceden a los servicios de educación y cuidado, y ello a su vez está marcado por las grandes desigualdades según el quintil socioeconómico.

El derecho a la educación y el cuidado en la primera infancia también implica garantizar su adap-

tabilidad, que en otras palabras requiere de la condición de calidad desde un enfoque holístico y transversal. Por lo general, la provisión de baja calidad se correlaciona con las iniciativas que se ocupan de los niños y niñas que viven en condiciones extremadamente precarias, lo que refuerza las injusticias, mientras que los niños y niñas de los sectores más privilegiados disfrutan de una variada oferta con edificios adecuados, materiales suficientes, escenarios lúdicos enriquecidos. La calidad también se vincula con las prácticas de cuidado y educación; la falta de adaptabilidad en algunas instituciones se manifiesta en la “primarización”, en las mediciones de aprendizaje basadas en la aplicación de pruebas estandarizadas, y en la continua “búsqueda de resultados de aprendizaje”. En el otro extremo la falta de calidad puede evidenciarse en la desimbolización, el sinsentido y el escaso valor cultural de las propuestas.

Otro de los requisitos clave para garantizar la adaptabilidad y calidad de la educación y cuidado de la primera infancia son sus educadores y educadoras. En primer lugar, es fundamental mantener una ratio adecuada, que proteja la construcción de vínculos personalizados y de respuestas oportunas a cada niño y niña, es decir, que las políticas públicas deben proveer suficientes adultos con relación a la cantidad de niños a atender. En segundo lugar, resulta central que los adultos a cargo posean la formación necesaria para cuidar y educar a las niñas y niños pequeños. En la región latinoamericana existen desiguales requisitos de certificación y distribución de educadores y educadoras, entre niños y niñas menores de 3 años y niños y niñas mayores, así como una alta feminización del rol.

## Hacia la concreción de los Derechos desde el Principio

Desde la adopción de la Convención y la promulgación de las leyes de protección de derechos de niños y niñas, en la región latinoamericana se han evidenciado progresos. Sin embargo, todavía las deudas con la primera infancia señalan la necesidad de seguir insistiendo en la pertinencia y prioridad que se debe dar a la educación y el cuidado de niños y niñas.

## Políticas destinadas a la primera infancia

Para finalizar y con el fin de aportar al debate y avanzar hacia la construcción de políticas públicas efectivas, presupuestos arraigados en el interés superior del niño y que otorguen una mayor protección y garantía a sus derechos, recuperamos las recomendaciones planteadas en el estudio *El derecho a la educación y al cuidado en la primera infancia: perspectivas desde América Latina y el Caribe*:

1. Las políticas públicas dirigidas a la educación y el cuidado de la primera infancia deben financiarse con un “enfoque basado en los derechos” y la definición integral e intersectorial de la primera infancia promovida por la Convención.
2. La educación y el cuidado de la primera infancia deben estar plenamente disponibles y accesibles para todos y todas, desde el nacimiento, sin discriminación.
3. La calidad es una dimensión clave para la realización del derecho a la educación y el cuidado en la primera infancia y debe estar en el corazón de los programas de educación y el cuidado de la primera infancia.
4. Las evaluaciones de los programas de educación y el cuidado de la primera infancia deben respetar las características evolutivas de los primeros años de vida y las culturas familiares y comunitarias.
5. Es importante reconocer y valorar a los educadores y educadoras dignificando sus condiciones de trabajo y superando los estereotipos de género, asegurando su formación inicial y continua.
6. Los presupuestos públicos deben garantizar las políticas dirigidas a la educación y el cuidado de la primera infancia.
7. La consolidación de los sistemas de recopilación de información y datos es necesaria para for-

talear la aplicación y el seguimiento de las políticas que abordan la educación y el cuidado de la primera infancia.

8. La importancia de fortalecer mecanismos eficaces de acceso a la justicia, garantizar la protección y los recursos para los derechos vulnerados.

---

### REFERENCIAS

- DEI/UNICEF (1989) *La future Convention sur les droits de l'enfant*. Dossier d'information. Défense des Enfants-International et le Fonds des Nations Unies pour l'Enfant. Troisième Edition.
- Mayol Lassalle, M. (et al) (2018). *El derecho a la educación y al cuidado en la primera infancia: perspectivas desde América Latina y el Caribe*. CLADE/OMEP/EDUCO. Brasil. Disponible en: <https://www.siteal.iiep.unesco.org/pt/node/1878>
- Mayol Lassalle, M., Quiroz, A., y Marzonetto, G., (2020). *La Educación Inicial en los Sistemas Educativos Latinoamericanos para los Niños y Niñas de 3, 4 y 5 años*. Serie de documentos “Análisis Comparativos de Políticas de Educación”. IIEP UNESCO. Disponible en: <https://www.buenosaires.iiep.unesco.org/sites/default/files/archivos/An%C3%A1lisis%20comparativos%20-%20PI%20-%20Mercedes%20Mayol.pdf>
- ONU: Comité de los Derechos del Niño (2006) *Observación general N°7: Realización de los derechos del niño en la primera infancia*, 20 septiembre 2006, CRC/C/GC/7/Rev.1, Disponible en: <http://www.refworld.org.es/docid/4ffd3dc02.html>
- ONU: Comité de los Derechos del Niño (2001) *Observación general N°1: Párrafo 1 del artículo 29: Propósitos de la educación*, 17 abril 2001, CRC/GC/2001/1. Disponible en: <http://www.refworld.org.es/docid/4ffd41092.html>

## Mercedes Mayol Lassalle

Presidenta Mundial de la OMEP (Organización Mundial para la Educación Preescolar). Maestra Normal Nacional, Licenciada en Ciencias de la Educación, Universidad de Buenos Aires. Fue Directora del Área de Educación Infantil de la Ciudad de Buenos Aires y consultora senior del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Actualmente es Profesora en la Maestría en Educación Infantil en la Universidad de Buenos Aires y en el Programa Regional de Capacitación en Planificación y Gestión de Políticas Educativas, IIEP-UNESCO Buenos Aires, Oficina para América Latina. Miembro del Grupo de Coordinación de la Consulta Colectiva de ONG sobre EDUCATION 2030 - CCNGO/ED 2030.

# 06

---

**Voz,  
escucha y  
participación  
de niños, niñas  
y adolescentes**

# I. El derecho a la participación ciudadana: desde políticas “por y para” hacia políticas “con y desde” niños, niñas y adolescentes

Mariana Melgarejo

El derecho a la participación de niños, niñas y adolescentes es reconocido como uno de los principios fundamentales de la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN), junto a los de no discriminación; interés superior del niño y el derecho a la vida, la supervivencia y el desarrollo. Nuestra Ley N°26061 incorpora estos principios, y a su vez especifica otros derechos en relación con el derecho a la participación, reconociendo el Derecho de Libre Asociación para niñas, niños y adolescentes (Artículo 23) y el Derecho a opinar y ser oído (Artículo 24).

El cambio de paradigma que implicó la Ley N°26061 en el paso al reconocimiento de niños, niñas y adolescentes como sujetos de derecho fue de una enorme importancia, porque tuvo que ver con una ampliación de la definición de ciudadanía, diferenciando la condición sustantiva de la ciudadanía (asociada a las prácticas realizadas por sujetos) de la condición normativa (asociada a leyes y restricciones para ejercer ciertos derechos, por ejemplo el derecho al voto). Hablar de sujetos de derecho implica en principio, reconocer que niños, niñas y adolescentes tienen la posibilidad y, funda-

mentalmente, la capacidad de realizar prácticas de ciudadanía en el presente. Dicho de otro modo, el nuevo estatus reconocido por la Ley N°26061 nos dice que niños, niñas y adolescentes son sujetos de derecho, porque tienen capacidad de agencia, esto es que pueden realizar prácticas que los definen como miembros de una sociedad, en relación con otros sujetos y con el Estado. Y afirmaremos que esta condición de ciudadanía activa implica necesariamente reconocer al mismo tiempo la capacidad y el derecho a la participación: el ejercicio y las prácticas de ciudadanía de niñas, niños y adolescentes están directamente relacionadas con el derecho a participar activamente en la sociedad de la cual forman parte.

El cambio de paradigma y el reconocimiento normativo del derecho a la participación de niñas, niños y adolescentes resultó fundamental para generar condiciones y disponer políticas de Estado que profundizaran en ese sentido. En los 15 años que transcurrieron desde la sanción de la Ley N°26061 se han generado numerosas leyes y normativas nacionales, provinciales y municipales, así como programas y proyectos que apun-

## Voz, escucha y participación de niños, niñas y adolescentes

tan a promover y fortalecer las condiciones para la participación de chicos y chicas. No obstante, aún son muchos los obstáculos a la participación activa crítica<sup>1</sup> que encuentran la niñez y la adolescencia de nuestro país, que en parte se vinculan a las dificultades que aún existen en los resabios del paradigma tutelar, que no significan otra cosa que cuestionar -directa o indirectamente- la condición de sujetos de derecho (o sea, la posibilidad de ejercer prácticas de ciudadanía sustantiva) de niños, niñas y adolescentes.

Estos obstáculos se han expresado (y se expresan) en muchas formas distintas, pero tal vez la más compleja es aquella que denomina de manera ambigua “participación de niñas, niños y adolescentes” a una multiplicidad de situaciones que no siempre resultan en participación activa o efectiva. Por eso, proponemos afinar la mirada sobre lo que debería incluir el derecho a la participación para contemplar a niñas, niños y adolescentes como verdaderos sujetos de derecho.

### Participación y participación ciudadana/política

En primer lugar, consideramos que el derecho a la participación se ejerce de múltiples maneras y asociado a diversos propósitos, pero cuando la promovemos desde las políticas públicas siempre se apela a ella desde la condición de ciudadanía, implicada en la idea de sujeto de derecho. Por eso, como adultos y especialmente como decisores y trabajadores por los derechos de la niñez y la adolescencia, debemos presentar claridad respecto de qué sentido de participación buscamos promover, con qué propósitos, dentro de qué modelo social y, fundamentalmente incluir en esas definiciones a niños, niñas y adolescentes, lo cual implicará necesariamente estar dispuestxs a discutir y “negociar” esas definiciones y sentidos con ellxs. Definiremos de manera muy general a la participación como la acción de intervenir en algo, con un

fin y junto con otrxs, por ende, aunque la participación es siempre una acción colectiva, promoverla requiere contemplar las dos dimensiones de la ciudadanía: la dimensión individual, que remite a la vocación, los principios, el compromiso personal y autónomo, la convicción, las voluntades personales y la conciencia individual, y la dimensión colectiva que refiere al accionar con otrxs, a la organización, al accionar como parte de una institución, organización, grupo o comunidad (Muñoz, 2006).

Por otro lado, la relación de participar con la idea de intervenir implica que se participa voluntariamente y con propósitos concretos, por lo cual resulta fundamental que explicitemos el sentido de para qué participar, qué buscamos con nuestra participación y con aquella que promovemos con nuestras acciones y políticas. Por último, aunque no menos importante, la definición que elegimos habla de participar en algo: esto implica la necesidad de distinguir que existen distintos campos/áreas de acción en donde podemos elegir participar. Y este campo, tiene una relación directa con el para qué participar, formar parte de algo, para transformar ese algo.

Por eso, es importante cuando trabajamos para garantizar el derecho a participar de niñas, niños y adolescentes tener en cuenta que la participación efectiva remite a la posibilidad de ejercer prácticas de ciudadanía, esto es a la posibilidad de intervenir activamente en la vida social, disputar la agenda pública. Implica superar el nivel de mera convocatoria a “conversar” sobre temas y problemáticas (generalmente decididos desde la idea de “intereses infantiles y juveniles” que tenemos lxs adultxs) sin que eso resulte en nada más allá de ese evento. Implica, sin dudas, trascender la extendida idea de que la forma es el contenido: el sólo hecho de reunir especialmente a chicos y chicas a hablar entre ellxs, sentadxs en círculos, incluso extrayendo algunas conclusiones comunes, no implica que estén ejerciendo el derecho a la participación en el sentido expresado en la CIDN y en la Ley N° 26061, si eso no tiene incidencia y/o repercusión por fuera de esa instancia o evento puntual. La idea expresada en el artículo 24 de la Ley N°26061 sobre el derecho a opinar y ser oído se complementa con los incisos que especifican, no sólo que sus opiniones deben ser tenidas en cuenta, sino que

1. Tomamos la ciudadanía activa crítica como aquella que “promueve la organización y la participación en el ámbito público y político de una manera deliberada y junto con otros ciudadanos, en base a un convencimiento que el garante principal de los derechos y bienestar de la población es el estado” (Sinaglia, Borri y Jaimés, 2006: 16)

además deben poder expresarse libremente en todos los temas que les conciernen o interesan, y deben poder hacerlo en todos los ámbitos en los que se desenvuelven.

## **Un desafío para las políticas públicas: de políticas “para y por” hacia políticas “con y desde” las infancias y adolescencias**

De acuerdo a lo que venimos planteando, la participación de niñas, niños y adolescentes es uno de los derechos que garantizará el acceso a otros, así como también permitirá incluir sus voces en el reconocimiento de intereses y preocupaciones sobre los temas que les conciernen. No sólo porque posibilitará considerarlos realmente como sujetos de derecho, sino porque el ejercicio de la participación efectiva es la condición para promover prácticas de ciudadanía activa, que redundarán en mejores condiciones y “pisos de derechos”, porque a través de la participación pueden accionar por garantizar el ejercicio de los ya reconocidos y ampliar hacia nuevos derechos.

A 15 años de nuestra Ley nacional aún queda un largo camino para lograr instalar en todo el territorio de nuestro país las condiciones para que chicos y chicas puedan participar activamente en los temas que les conciernen. Este camino resulta particularmente arduo para las estructuras del Estado que trabajan en políticas para y por la niñez y la adolescencia en las distintas jurisdicciones. Son muy escasas las experiencias de espacios, estructuras y/o políticas que incluyen las voces de chicos y chicas en sus instancias deliberativas y/o consultivas, pero es prácticamente nula la institucionalización de la participación de niñas, niños y adolescentes en procesos de diseño de políticas públicas y/o toma de decisión, con o sin carácter resolutivo. Si bien existe una amplia trayectoria en la generación de espacios específicos para que chicos y chicas dialoguen entre sí y con adultos, es muy acotada la consideración de esos diálogos en acciones concretas y espacios institucionales, y mucho más acotada aún la concreción de propuestas elaboradas de manera directa por chicos y chicas.

Si consideramos que la ciudadanía, en tanto condición que reconoce a una persona la posibilidad del ejercicio de derechos y obligaciones asociados a ella, puede verse promovida o restringida según su inscripción en un contexto político institucional determinado, podemos inferir que, con la sanción de la Ley 26061 se produjo la apertura de un nuevo paradigma para niños, niñas y adolescentes, pero las experiencias de participación de niños, niñas y adolescentes desarrolladas hasta el momento han sido principalmente aquellas vinculadas al ámbito social y comunitario. Consideramos que estos esfuerzos, trayectorias y experiencias en cada una de las jurisdicciones representan avances sustantivos en el sentido del nuevo paradigma con enfoque de derechos, pero precisan de profundizar el recorrido hacia una participación de ciudadanía activa de niños, niñas y adolescentes. Esto significa empezar a tomar distancia de la convocatoria a actividades diseñadas “por y para ellos” -que oscurecen su rol de sujetos activos- y tomar contacto más estrecho con propuestas pensadas “con y desde” los niños, niñas y adolescentes, respetando la pluralidad de voces y la diversidad de experiencias en torno a estas etapas de sus vidas.

Este paradigma, nos plantea la necesidad de seguir avanzando y profundizando la inclusión de niños, niñas y adolescentes considerados como sujetos, con la capacidad de construir ciudadanía desde sus prácticas a partir del propio ejercicio de sus derechos, y situados en el marco de su relación con el contexto sociocultural en el que se vinculan con otros sujetos y con el Estado.

Contra ponemos, entonces, dos grandes modelos de políticas públicas: políticas por y para niños, donde las preposiciones “por” y “para” nos permiten caracterizar a una niñez y la adolescencia como destinatarios pasivos del contenido de las políticas y programas que les atañen, y políticas con y desde las infancias y adolescencias, donde las preposiciones “con” y “desde” refieren al carácter protagónico y la necesaria participación e involucramiento de los niños, niñas y adolescentes en los asuntos y políticas que les conciernen e interesan.

Para ello, es fundamental generar con los adultos responsables de las políticas de niñez y adoles-

## Voz, escucha y participación de niños, niñas y adolescentes

cencia la discusión y el debate, la capacitación y profundización conceptual en torno a las formas de participación (con especial atención en la participación ciudadana/política) en pos de unificar criterios, expandir horizontes de posibilidades, aprender de los errores y valorar los aciertos, a fin de garantizar la participación activa de chicos y chicas, puesto que conviven aún en nuestro contexto elementos simbólicos y prácticas de antaño que es necesario transformar.

Han pasado 15 años desde la sanción de la ley 26061, se ha recorrido mucho camino y acumulado una vasta experiencia. Resulta indispensable entonces, replantear el concepto de participación, para poder profundizar su ejercicio y garantía. Diseñar, gestionar y ejecutar políticas públicas bajo una nueva mirada, que incorpore densidad y profundidad, que recoja las experiencias y trayectorias y propicie formas novedosas de participación de niñas, niños y adolescentes requiere claridad, unidad y perspectiva conceptual por parte de todos los sujetos involucrados en aceptar este desafío.

El interés de la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia es ahondar en el campo de la participación ciudadana de las infancias y adolescencias para que sus voces tengan un impacto directo en las políticas públicas que les atañen,

institucionalizando los espacios y mecanismos de participación, para lograr una incidencia real y concreta en la vida social, en colaboración y junto a los adultos con poder de decisión.

No parece un camino sencillo ni inmediato: requiere empezar a transitar y potenciar los cambios culturales necesarios, redefiniendo roles, espacios, prácticas y representaciones en relación con el lugar de niñas, niños y adolescentes en la vida social, cultural y política de nuestros territorios. Pero estamos convencidos que hacia allí nos dirigimos, con paso decidido.

---

### REFERENCIAS

- Bustelo, Eduardo y Minujín, Alberto. "Todos entran. Propuestas para sociedades incluyentes", Ed. Santillana, Bogotá, Colombia, 1998.
- Duschatzky, S. (Comp.) "Tutelados y asistidos. Políticas públicas y subjetividad". Paidós, Buenos Aires, 2000.
- Diseño Curricular de la materia Construcción de Ciudadanía. DGCyE. Provincia de Buenos Aires, 2006.
- Jelin, Elizabeth "Cómo construir ciudadanía? Una visión desde abajo" European Review of Latin American and Caribbean Studies, N° 55.
- Muñoz González, Germán. "La comunicación en los mundo de vida juveniles: hacia una ciudadanía comunicativa" Tesis Doctoral. Manizales, Colombia, 2006.
- Siede, Isabelino. "La educación política". Ed. Paidós, Buenos Aires, Argentina, 2007.

## Mariana Melgarejo

Antropóloga, docente e investigadora UBA Doctorado en Educación (UNSam- UNLa- UNTreF)- Tesis en curso, Brindó seminarios de grado y posgrado en universidades de La Plata, Lomas de Zamora, Gral. Sarmiento, UBA. Coordinó investigaciones sobre educación y políticas públicas para varias entidades. Publicó libros, capítulos de libro y numerosos artículos. Tiene amplia experiencia en gestión. Destacándose los cargos de Directora Nacional de Sistemas de Protección SENAF (en ejercicio actual); Jefa de Gabinete en SEDRONAR; Directora de Investigación Educativa (DGCyE- Provincia de Buenos Aires).

# II. ¿Cómo escuchamos lxs juezas/ces a lxs niñxs y adolescentes?

**Moira Revsin y Gabriel Eugenio Tavip**

*“Eso sí, aprendió una última lección: los libros enseñan, pero sin los hechos no hay derecho.”*

Quienes escribimos estas páginas trabajamos como jueces de familia, en provincias distintas y en ciudades que tienen una idiosincrasia, tradición jurídica y estructura de los sistemas judiciales muy dispares entre sí. Nuestras trayectorias formativas, si bien tienen un origen diferente, poseen un punto en común que está dado por estudiar el derecho de familia desde una concepción constitucionalizada y convencionalizada, considerando a la Convención sobre los Derechos del Niño como la fuente principal del derecho de niñez y adolescencia. Con este criterio -que nos ha sido transmitido principalmente por nuestras respectivas maestras formadoras: Cecilia Grosman y Nora Lloveras-, hemos realizado aportes teóricos, ejercido la docencia, la profesión liberal y desde hace unos años también la judicatura. En el intercambio constante de experiencias laborales que mantenemos, observamos que, pese a las diferencias socio-geográficas, las prácticas que llevamos adelante con relación a la escucha de niños, niñas y adolescentes son muy similares y creemos que ello se debe al esmero que ponemos para que las normas, los principios y las teorías estudiadas lleguen a sus destinatarios y no queden en meras ilusiones, sin aplicación práctica.

Cuando iniciamos la actividad jurisdiccional, la Ley N°26061 estaba plenamente vigente y tuvimos

como proyecto de trabajo priorizar la escucha de lxs niños, niñas y adolescentes, en contraposición a modelos que nos precedieron que no la consideraban de este modo. En todos estos años, pudimos corroborar y reafirmar que sin ese contacto directo no se logra hacer efectivos sus derechos y la consideración de ellxs como sujetos plenos de derecho. Cada audiencia en donde como magistradxs nos encontramos con niños, niñas y adolescentes tiene su especial particularidad, muchas veces son sencillas, otras muy complejas, en ocasiones posibilitan acercar elementos sustanciales en lo que debemos decidir, otras no.

En este acotado espacio pretendemos puntualizar algunos aspectos de nuestras prácticas, las que sabemos que también son aplicadas por muchxs colegas a lo largo y ancho de nuestro país y que pueden servir como referencias desde nuestra experiencia profesional. Haremos especial hincapié en la escucha prevista en el art. 12 CDN, pero también son aplicables a otros supuestos en los que también son escuchadxs en un tribunal.

## **Acerca de la necesidad de la escucha**

Si bien partimos del principio general que la escucha del/de la niños, niñas y adolescentes resulta central en los procesos que los involucran, nos preguntamos si necesariamente debe realizarse en todo tipo de causas. La respuesta es negativa.

## Voz, escucha y participación de niños, niñas y adolescentes

Resulta claro que hay temas que deben ser analizados y decididos por lxs adultos (progenitores/juezas-ces), tales como un proceso de alimentos en el que muchas veces se quiere incorporar la escucha del niños, niñas y adolescentes como sujeto/objeto de prueba, lo que no corresponde. Asimismo –y como pauta general- no es necesaria la escucha ante la presentación de acuerdos sobre el plan de parentalidad presentado por sus progenitores. Se presume que en esos supuestos la escucha ya ha sido realizada por ellos en el ámbito intrafamiliar, en base a lo que es el mejor interés de sus hijxs. Por ello, una escucha en el ámbito del Poder Judicial importaría una intromisión arbitraria a la intimidad de esa familia, salvo expresa solicitud de la propix hijx.

### Formas de la escucha

Diversos cuestionamientos surgen también en relación a la manera en que deben ser escuchadxs lxs niños, niñas y adolescentes, relativos al lugar en donde se debe celebrar, quiénes deben estar presentes, qué explicaciones deben darse a lxs niños, niñas y adolescentes, entre otros. A continuación realizamos un breve análisis de cada uno de ellos.

a) ¿En qué lugar celebrar a la audiencia?

En principio, estas audiencias deben desarrollarse en los propios tribunales, siendo un ámbito institucional del Estado que es adecuado y no debe ser visto -a priori- como un sitio inhóspito para la concurrencia de niños, niñas y adolescentes, quienes están acostumbrados a desarrollar actividades en otras instituciones estatales (escuelas, centros de salud). La escucha en otro lugar –como puede ser el domicilio del/de la niños, niñas y adolescentes- solo resulta apta en supuestos de excepción.

Las oficinas o salas de audiencias habituales pueden ser útiles para el desarrollo de estas audiencias, pudiendo acomodarse el mobiliario para brindar mayor comodidad. Aunque sigue siendo parte del imaginario popular y también de ciertos operadores judiciales, las estructuras de las salas con el formato de “cámaras Gesell” no son adecuadas para este fin.

b) ¿Cuántas personas deben participar de la escucha?

Conforme lo establece la CDN, la escucha debe ser directa por parte el/la juez/a, pero también debe participar el/la representante complementario (art. 103 CCiv y Com), evitando una doble citación por los mismos motivos.

Se observa que hay ciertas prácticas en las que como regla participan en la audiencia otrxs profesionales del Tribunal, más precisamente quienes integran equipos interdisciplinarios.

Nos interrogamos sobre si la presencia de muchxs adultxs resulta un factor de intimidación para el/la niños, niñas y adolescentes, por lo cual hay que analizar en cada caso si esta participación es necesaria o si hay que separar en distintos momentos la escucha por parte de profesionales de otras disciplinas y la escucha que indefectiblemente debe estar en cabeza del/la juez/a. En principio, ambas situaciones tienen distinta finalidad y el aporte de cada disciplina permite realizar un análisis más completo. Para ello, lxs jueces/zas nos tenemos que formar con herramientas de otras áreas de conocimiento pero sin olvidar que el foco de nuestra intervención está puesto en analizar los derechos en juego.

c) ¿Qué y cómo se debe informar al/la niños, niñas y adolescentes sobre el motivo de su escucha?

Entendemos que se debe explicar al inicio de la entrevista quiénes somos las personas que vamos a conversar, qué cargo ocupamos, cuál es nuestra función y por qué motivos se hizo la citación para mantener la audiencia.

También resulta una buena práctica la de ir personalmente a recibir lxs al ingreso de la oficina, saludar al niños, niñas y adolescentes y a la persona adulta que lx acompaña, informar que van a ser escuchadxs a solas, para así contar con el aval de este adultx para el ingreso a la audiencia. De este modo, se busca crear una empatía por parte de quien lxs acompañó y con quien tienen seguramente tiene un vínculo de confianza para poder iniciar esta conversación sin ciertos condicionamientos. Se pretende así la facilitación del acto de escucha.

d) Acerca de la confidencialidad

Se debe informar al/la niños, niñas y adolescentes

## Voz, escucha y participación de niños, niñas y adolescentes

acerca de la reserva de sus dichos, cómo se resguardará lo que nos cuente y que solo será transmitido a lxs progenitores u otrxs adultxs, en caso que expresamente ellxs así lo autoricen o requieran. Esta escucha es su derecho y es preciso hacérselo saber de esta manera y que así también lo consideremos lxs adultxs.

Cabe destacar la preocupación que tenemos debido a que en estos momentos muchas audiencias son receptadas por medios virtuales y, ante ello, la posibilidad que lxs niños, niñas y adolescentes estén siendo grabados o escuchados exceden al tribunal, más allá que se arbitren medidas de control para tratar de garantizar que se cumpla con esta confidencialidad. Es por ello que hay que tener especial prudencia al momento de citar a una audiencia virtual pues podrían lesionarse derechos.

e) La escucha de varixs niños, niñas y adolescentes Si en una misma audiencia deben ser oídos varixs niños, niñas y adolescentes, corresponde evaluar en cada caso particular si van a ser escuchados en grupo o por separado, ya que no todas las circunstancias son iguales. Esta decisión también debe ser consultada con ellxs, ya que son lxs principales protagonistas de lo que dicen. Muchas veces hemos podido observar que algunos grupos de hermanxs se sienten más cómodos hablando de manera conjunta y en otras ocasiones prefieren estar a solas.

f) Brindar información sobre las consecuencias de lo que quieren y lo que dicen Deberá explicarse qué se hará con lo que comente, dejando bien aclarado que lo que dice va a analizarse junto con el resto de las pruebas y elementos que existen en el expediente y que al resolverse se va a pensar desde lo que entendemos (como adultxs) que es lo mejor para él/ella y que esto puede coincidir con sus deseos o que puede ser distinto. Hay que hacerles saber que la resolución no recae sobre ellxs sino que somos lxs jueces (ante la falta de convenios o cuando, por la naturaleza de la causa, no son admisibles los acuerdos) quienes vamos a tomar una decisión en base a lo que entendemos mejor para la protección de sus derechos, considerándose, además, la opinión de quien ejerce la representación complementaria. Creemos que esta aclaración sirve para quitarles la presión que muchas veces tienen (muchas veces así les hacen

creer lxs adultxs que tienen interés en el conflicto) al pensar que sus dichos son los determinantes del caso, sacándolos de este lugar de responsabilidad que excede los principios convencionales.

g) ¿Cómo hablarles a lxs niños, niñas y adolescentes?

Resulta imprescindible hablar con un lenguaje claro y hacerle saber que puede hacer preguntas sobre temas que no comprende o que les gustaría saber sobre esta situación en la cual está participando. Por eso deben habilitarse las preguntas indicando que no nos molestan y que vamos a dar respuestas.

h) Tiempo de la escucha

El tribunal debe tomarse un tiempo prudencial para la escucha de cada niños, niñas y adolescentes, lo que deberá valorarse en cada caso particular, sin modelos pre-hechos. Solo así podrá hacerse de manera atenta y respetuosa en cada situación particular.

Además, tenemos que contemplar cuántas veces resulta conveniente que un/a niños, niñas y adolescentes sea citadx al tribunal. En este punto debemos ser prudentes ya que el juzgado no debe transformarse en un lugar habitual de concurrencia de niños, niñas y adolescentes.

i) La mirada que debe tenerse sobre el/la niños, niñas y adolescentes

En todo el proceso resulta central no banalizar la escucha tratando de infantilizar a los niños, niñas y adolescentes, ni minimizar su intelecto ya que esta conducta desconoce su calidad de sujeto de derechos.

Quienes escuchamos tampoco debemos infantilizarnos (p.ej. sentándonos en sillas pequeñas) o transformarnos en una suerte de payasxs con la idea de generar más fácilmente un vínculo de confianza. Estas herramientas pueden ser útiles en algunas ocasiones, sin dejarlas establecidas como reglas.

j) La escucha y el/la abogadx del/la niños, niñas y adolescentes

Una situación que genera dudas es si cuando lxs niños, niñas y adolescentes que tienen participación en una causa con Abogadx del niños, niñas y adolescentes y son citados al tribunal en los términos del art. 12 de la CDN, deben ser escuchados junto a su abogado.

## Voz, escucha y participación de niños, niñas y adolescentes

Creemos que, en principio, la escucha puede ser individual, más allá de la defensa técnica que es abogado del niño, niñas y adolescentes pueda realizar. Cada intervención tiene un objetivo y propósito diferente. La petición expresa del/los niños, niñas y adolescentes para participar de esa audiencia junto a su abogado debe ser especialmente considerada. En todos los casos, la participación de ese profesional debe dar garantía de imparcialidad frente a los reclamos adultos.

### Propuestas

Finalmente, y en base a lo referido, realizamos algunas propuestas de actuación:

Las entrevistas a los niños, niñas y adolescentes deben quedar grabadas en algún sistema audiovisual, que posibilite al/la representante complementario, el juzgador y eventualmente a los integrantes de la cámara de apelación poder tener acceso a lo que dijo, sin necesidad de ser citado nuevamente por el mismo motivo.<sup>1</sup>

La escucha no debe ser un elemento puramente formal para “*hacer como que se cumple la manda legal*”, sino que forma parte central y medular del proceso judicial para hacer efectivos los derechos de los niños, niñas y adolescentes.

1. Esta práctica se realiza en la provincia de Río Negro, con muy buenos resultados.

Lo referido por el niño, niñas y adolescentes no determina la resolución, puesto que si esto fuera de este modo no sería necesaria la presencia de la magistratura, pudiendo resolverse únicamente con su voluntad. No obstante, su voz debe ser escuchada, con atención, con cuidado, con respeto, con un análisis adecuado del contexto psico-social que sea determinante de su madurez y en caso de resolver en contra de su deseo o de su interés personal será necesario dar una explicación clara de por qué se resuelve en sentido distinto a sus manifestaciones, debiendo hacerle llegar este mensaje del modo más directo posible.

La escucha de niños, niñas y adolescentes resulta una manda legal obligatoria para todos los fueros. Pese a que la CDN y la 26061 son de aplicación obligatoria en todo tipo de acciones en las que participan niños, niñas y adolescentes, continúa la idea que solo debe producirse la escucha directa por los jueces/juezas en el fuero especializado en familia y niñez. Uno de los desafíos actuales es, pues, la extensión de esta práctica a todos los tribunales y las instancias judiciales.

En nuestro carácter de operadores del sistema protectorial debemos seguir construyendo y reforzando, cada día, esta habilidad de escuchar, de estar y de comprender las necesidades y “quereres” de los NNA. Por eso, estas breves reflexiones sobre nuestra experiencia.

## Moira Revsin

Jueza de Familia de General Roca, Río Negro. Abog. Especialista en Derecho de Familia (UBA). Profesora Adjunta (a cargo de cátedra) Derecho Civil V y Docente Civil I (UNComa). Profesora Posgrado en UBA y UNComa.

## Gabriel E. Tavip

Juez de Familia de II Nominación de la ciudad de Córdoba. Abogado. Especialista en Derecho de Familia. Lic. en Comunicación Social. Profesor Adjunto de la Cátedra de Derecho Privado VI y Profesor Asistente de la Cátedra de Derecho Privado I, ambas por concurso en la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Córdoba. Investigador de la Secretaría de Ciencias y Técnica –Secyt–.

# III. Pibes y pibas rodando ¡No somos peligrosos, estamos en peligro!

---

Josefina Chávez

Corría octubre de 2005 y nuestra democracia sancionaba una ley hito en la vida de las niñas y las adolescencias; la Ley 26.061 de Protección Integral de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes derogando la anterior de Patronato de Menores, vigente desde 1919.

En el plano de la letra y mirada institucional, la nueva Ley representaba un punto de inflexión en la forma de concebir a las infancias/adolescencias y su relación con el Estado, con la familia y con la comunidad. “Los pibes y las pibas”, ya no serán meros objetos del sistema, sino sujetos de derechos en el marco de un sistema amplio de promoción y protección integral de sus derechos donde actores como estados, familias, organizaciones sociales, escuelas, entre otros, tenemos un rol significativo para el cumplimiento real de sus derechos; promoviendo una vida con bienestar y felicidad.

Sin embargo, resulta necesario traer la tensión (a superar) existente entre el discurso sobre los derechos (“estallido de los derechos”) y la garantía real y efectiva de los mismos. Finales del siglo XX y principios del XXI, se han caracterizado por

ser épocas de avances concretos y progresivos en los discursos y legislaciones, tanto nacionales como internacionales, sobre la perspectiva de los derechos humanos; incluidos de las infancias y las adolescencias. La gran mayoría de las naciones y de sus actores sociales, políticos y jurídicos, concuerdan en el carácter humanitario del reconocimiento de un piso mínimo de derechos necesarios para el disfrute de una vida digna al alcance de todos los y las ciudadanos/as. Son ejemplos de ello los tratados internacionales como la Convención Internacional de Derecho del Niño<sup>1</sup>; los ocho Objetivos del Milenio<sup>2</sup>; los 17

---

1. La Convención es un [tratado internacional](https://www.unicef.es/causas/derechos-ninos/convencion-derechos-ninos) de las [Naciones Unidas](https://www.unicef.es/causas/derechos-ninos/convencion-derechos-ninos), firmado en 1989 y en vigor desde el 2 de septiembre de 1990 a través del cual se enfatiza que los/as niños/as tienen los mismos derechos que los adultos y se subrayan aquellos derechos que se desprenden de su especial condición de seres humanos que, por no haber alcanzado el pleno desarrollo físico y mental, requieren de protección especial. Su aplicación es obligación de los gobiernos, pero también define las obligaciones y responsabilidades de otros agentes como los padres, profesores, profesionales de la salud, investigadores y los propios niños y niñas. Ver: <https://www.unicef.es/causas/derechos-ninos/convencion-derechos-ninos>

2. Los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) son ocho objetivos que los Estados Miembros de las Naciones Unidas se han comprometido a tratar de alcanzar para el año 2015: [https://www.who.int/es/news-room/fact-sheets/detail/millennium-development-goals-\(mdgs\)](https://www.who.int/es/news-room/fact-sheets/detail/millennium-development-goals-(mdgs))

## Voz, escucha y participación de niños, niñas y adolescentes

Objetivos de Desarrollo Sustentable<sup>3</sup>, como para citar algunos.

A pesar de estos avances progresivos, es una realidad tangible el hecho de que diariamente se suceden millones de vulneraciones, especialmente de quienes sufren con mayor peso el flagelo de la pobreza, la violencia, la marginalidad y el hambre. La infantilización y feminización de la pobreza son números, rostros y vivencias concretas en los análisis y estadísticas. Niños, niñas y adolescentes, jóvenes y mujeres, sufren con mayor asimetría la vulnerabilidad. No hemos logrado aún, como humanidad que todos los ciudadanos/as de la misma casa común<sup>4</sup>, gocemos de pisos mínimos de derechos.

Estas líneas entonces proponen tomar un posicionamiento político de la Ley 26.061, en detrimento de una postura meramente declamatoria o discursiva de los derechos. El “ideal de ciudadanía universal” en realidad oprime e invisibiliza aún más a quienes, por su pertenencia socioeconómica, étnica, genérica, religiosa o de orientación sexual, no gozan en forma plena de sus derechos. Ante ello, proponemos tomar los avances, retrocesos, y deudas que la ley 26.061 nos ha trazado en estos 15 años para iluminar en clave política el conflicto, la desigualdad y las diferencias que injustamente todavía sufren niños, niñas y adolescentes en nuestro país. Y también el camino de conquistas y ampliación de derechos real logrado.

Es válido ahora preguntarse, en tiempos de sancionada la ley 26.061 ¿qué pasaba en el plano de la vida cotidiana de niños, niñas y adolescentes, especialmente de aquellos/as que se encontraban en situación de vulnerabilidad?, ¿cuánto tarda una ley y una nueva mirada política en hacer carne en la transformación positiva de la vida de estos

niños, niñas y adolescentes?, ¿qué mecanismos comunitarios se dan las organizaciones que trabajan con y por estas comunidades vulneradas para llevar la ley y la política pública a la cotidiana del territorio?, ¿qué mecanismos de resiliencia se dan las propias comunidades en situación de vulnerabilidad para apropiarse de una ley que dice que tienen nuevos y mejores derechos? Estos interrogantes no tienen respuestas automáticas ni estandarizadas, o por lo menos quien suscribe no las tiene. Sin embargo, permiten pensar y esbozar algunos caminos transitados y experiencias que han permitido empoderar y recuperar las voces de niños, niñas y adolescentes para que sean protagonistas en el camino hacia la ampliación de derechos.

Corría el año 2008 y en un taller de periodismo comunitario en el barrio La Cava<sup>5</sup> pibes y pibas de entre 12 y 16 años estaban enojados/as. “Si vivís en la Cava nunca vas a conseguir trabajo”; “En el Cv pones una dirección de la Cava y no te llaman”; “Imaginate que no tenemos ni dirección para que nos llegue una carta o una cuenta, cómo nos van a ubicar de un trabajo”; “Prendes la tele y todo el tiempo dicen que somos delincuentes”. Reina tomó la palabra y con la inteligencia de lo genuino decía: “en mi trabajo no podían creer cuando les conté que vivo en la villa. Pensaban que los villeros somos todos delincuentes, como dicen los medios”. Con la necesidad de la escucha, los y las adolescentes y jóvenes contaban historias y pensaban maneras de contar “su propia” realidad... hasta que surgió la oportunidad de presentar su propuesta en el Concurso “Nuestro Lugar” de la Senaf<sup>6</sup>.

Así, pibes rodando, ¡No somos peligrosos, estamos en peligro!, se fue convirtiendo en una película documental, que a través de imágenes y testimonios de sus protagonistas, resulta un espacio de escucha y diálogo de niños, niñas y adolescentes y jóvenes de barrios populares con el mundo. Son sus voces, rostros, vivencias y visiones del

3. Los Objetivos de Desarrollo Sostenible buscan erradicar la pobreza, proteger el planeta y asegurar la prosperidad para todos como parte de una nueva agenda 2030. <https://www.odsargentina.gob.ar/Los17objetivos>

4. Concepto extraído de la carta encíclica Laudato Si pronunciada por el papa Francisco en mayo de 2015: [http://www.vatican.va/content/dam/francesco/pdf/encyclicals/documents/papa-francesco\\_20150524\\_enciclica-laudato-si\\_sp.pdf](http://www.vatican.va/content/dam/francesco/pdf/encyclicals/documents/papa-francesco_20150524_enciclica-laudato-si_sp.pdf)

5. La Cava es uno de los barrios populares más poblados, complejos y extensos de la zona norte del conurbano bonaerense. En el partido de San Isidro.

6. La Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia (Senaf)

## Voz, escucha y participación de niños, niñas y adolescentes

mundo. Son sus realidades de marginalidad y privaciones pero también de esperanzas y resiliencias. El documental hace explícito un proceso comunicacional comunitario, que incluye la mirada de sus propios actores, ya no desde la perspectiva del director externo, sino desde ellos/as mismos. Según el pedagogo Freire, este tipo de procesos de construcción colectiva del aprendizaje constituye, no sólo un espacio educativo y artístico, sino que da inicio a una confrontación política orientada al cambio social. Promover y recuperar las voces de niños, niñas y adolescentes en situación de vulnerabilidad es un hecho político de ampliación de derechos.

El barrio es presentado en el documental no sólo como espacio territorial sino espacio histórico y cultural. "Nací en el barrio. Ves cosas buenas y cosas malas del barrio. Cosas malas, los chicos en la droga, en la mala, en la delincuencia. Cosas buenas, la gente que quiere salir adelante, que sale a trabajar todos los días para ganarse el pan, como debe ser. Hay muchos comedores que ayudan, la gente es solidaria, los chicos juegan juntos" (Pablo). El barrio es un ámbito privilegiado de despliegue de las relaciones sociales donde develar ritos sociales y circuitos, códigos y lenguajes, roles y posicionamientos, prácticas y acontecimientos, pero fundamentalmente aproximarnos a una urdimbre simbólica que se despliega en lo micro social pero que resulta atravesada plenamente por lo macro social. Considerar la relevancia del territorio, significa dar relevancia al lugar donde las infancias ejercen la función de habitar, permite identificar necesidades, recursos y avanzar en la potenciación y articulación de los mismos.

La película, a su vez, relata el entramado de relaciones sociales, materiales y simbólicas que se da en una villa o barrio popular del conurbano norte. Organizaciones sociales, jóvenes, vecinos/as, referentes, amigos, conocidos, etc. todos son actores de ese entramado que los adolescentes y jóvenes ponen de manifiesto en su relato. La comunidad no se muestra como la suma de individuos aislados sino como interrelación de todas las estructuras (materiales y simbólicas) y de las organizaciones sociales. "Me enteré por

los chicos que daban computación y me anoté" (Nicolás); "Cuando mi tía iba, en ese momento tenía 13/14 años, me dijo de la oportunidad de ir al taller de periodismo y me fui a capacitar, a ver cómo era la historia y me gustó" (Melina); "Por mis amigos entré a Acej. Unos amigos me dijeron que se juntaban. Que hacían un proyecto y me interesó y me metí en esto" (Mario). ACEJ, según los aportes de De Piero<sup>7</sup> no se trataría de una institución de beneficencia y filantropía típicas de los 90, sino una organización que intenta convertirse en un actor político al visibilizar un colectivo excluido (niños, niñas y adolescentes y jóvenes pobres) a través de la construcción de estrategias (el documental), priorizando la participación real de sus voces.

Entonces, el documental no es otra cosa que una manera estratégica y contra-hegemónica de "mostrar" las múltiples maneras de ser niños/as, adolescentes y jóvenes en los barrios populares permitiendo que ellos/as mismos cuenten sus propias historias, alentando su participación directa como creadores. De este modo, se presenta como una propuesta alternativa de construcción de formas de "dar voz", revalorizando sus capacidades, experiencias, intereses y luchas cotidianas. Promoviendo la creación y realización de producciones propias, con eje en la construcción de experiencias que apunten a una democracia participativa. La lógica de los medios masivos de comunicación tiende a hacer invisible algunos de los problemas de la comunidad, porque no son considerados "noticia" o porque no "venden"; a la estigmatización, como una marca negativa sobre determinadas personas o grupos; y a la despolitización: apelando a la solidaridad despojada de todo análisis de las causas que generan la pobreza, el hambre y la desocupación. Stuart Hall sostiene que una de las funciones de los medios de comunicación es suministrar las imágenes a partir de las cuales la sociedad puede ser percibida como totalidad. Sin embargo, hacen este trabajo de manera selectiva, es decir, ideológica. Esto

7. DE PIERO, Sergio (2003). "La sociedad civil frente a las políticas públicas: control, beneficencia, conflicto y articulación. Actores y visiones luego de la crisis del 2001"

## Voz, escucha y participación de niños, niñas y adolescentes

permite trazar la línea divisoria entre las explicaciones del mundo promovidas y las excluidas e invisibilizadas. En resumen, el documental es el producto de “tomemos la palabra y contemos nuestra realidad” según testimonio de Analía (protagonista, 16 años, madre adolescente). Es un producto cultural propiamente de ellos. No son sólo hacedores técnicos, sino mentores, actores y protagonistas de la experiencia. Y en este sentido, recupera uno de los puntos más sensibles de la 26.061 sobre el derecho a opinar y a ser oído: “Las niñas, niños y adolescentes tienen derecho a participar y expresar libremente su opinión en los asuntos que les concierne y en aquellos que tengan interés (...) este derecho se extiende a todos los ámbitos en que se desenvuelven; entre ellos, al ámbito estatal, familiar, comunitario, social, escolar, científico, cultural, deportivo y recreativo.”<sup>8</sup>

Pisando la actualidad, otra de las experiencias de escucha, empatía y protagonismo de niños/as y adolescentes, son las diferentes estrategias de acompañamiento que se han dado organizaciones sociales, educativas y de gobierno en tiempos de pandemia, Covid 19, que sin duda ha profundizado las desigualdades en el campo de la niñez. Además del abastecimiento alimentario y acompañamiento virtual educativo, se han producido relevamientos que recuperan voces y visiones de ellos. Es un ejemplo el realizado por el Centro de Estudios de Políticas de Niñez y Adolescencia (CENYA)<sup>9</sup> que esboza ideas en con-

sonancia con la protección de derechos, tal como aspira la ley 26.061: sus voces nos revelan que es contundente el protagonismo y la responsabilidad de niñas, niños y adolescentes respecto a las medidas de cuidado sanitario, prevención y aislamiento social en tiempos de Pandemia. Por su parte, el acceso a la conectividad de calidad y a dispositivos de conexión se revela como un derecho fundamental en la vida de los niños, niñas y adolescentes, tanto para actividades de ocio y comunicación como pedagógicas y lúdicas. Ellos nos cuentan que la escuela sigue teniendo una fuerte centralidad en la vida de los niños, niñas y adolescentes. La mayoría continúa la comunicación, es el “espacio” (físico y simbólico) al que se refieren en las encuestas. En muchos casos, la escuela está cumpliendo un rol de asistencia alimentaria muy importante para algunas familias. Sentimientos como ansiedad y preocupación aparecen en las voces de niños, niñas y adolescentes como así también la esperanza del reencontro y revinculación con amigos/as, pares, familiares, abuelos/as, el juego y la escuela. En el caso de adolescentes y jóvenes, los relevamientos manifiestan mayor sobrecarga de tareas de cuidado sobre las adolescentes y jóvenes mujeres. Ellas manifiestan tener poco tiempo disponible de ocio y de autoempleo del propio tiempo. Todos estos datos fueron producto de la escucha comprometida hacia ellos, desde una mirada política de protagonismo, tal como nos trazan los objetivos de la ley 26.061. Priorizando achicar las asimetrías e injusticias que pesan sobre sus cuerpos y existencias.

8. Artículo 24 de la Ley 26.061

9. El CENYA pertenece a la Universidad Nacional de Hurlingham (UNAHUR). Ver: <http://www.unahur.edu.ar/es/relevamiento-ninos-ninas-y-adolescentes-en-pandemia>

## Josefina Chávez

Militante peronista, madre y trabajadora agradecida. Licenciada en Ciencias de la Comunicación (UBA). En desarrollo de tesis de Maestría en Desarrollo Humano en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales -FLACSO- sobre el acceso universitario de mujeres de sectores populares. Asociación Civil Empleo Joven (ACEJ), Trayectoria vinculada al fortalecimiento del campo de las organizaciones comunitarias. Directora del Centro de Estudios de Políticas Públicas de Niñez y Adolescencia (CENYA) en la Universidad Nacional de Hurlingham (UNAHUR). Especialista en niñeces y juventudes.

# IV. La participación en el marco de la Convención sobre los Derechos del Niño y en la Ley N°26061

---

**Nora Pulido**

La participación es uno de los principios fundamentales que estructuran la Convención, y por ello la nueva concepción de infancia. Constituye uno de los cambios más radicales, pues es el eje que permite considerar al niño como sujeto de derechos. Una interpretación habitual de la normativa respecto al Derecho de NNYA a ser oído y que su opinión sea tenida en cuenta, es la de enfocar el análisis en el Artículo 12 de la CDN. Esta utilización de la herramienta convencional resulta restringida ya que según nuestra conceptualización: el artículo 13, sobre el derecho a la libertad de expresión, y el artículo 17, sobre el acceso a la información, son fundamentales para el ejercicio efectivo del derecho a ser oído. Estos artículos establecen que los niños son sujetos de derecho

y, junto con el artículo 12, afirman que el niño o la niña tiene derecho a ejercer esos derechos en su propio nombre, en función de la evolución de sus facultades. El artículo 13, que consagra el derecho a la libertad de expresión, suele confundirse con el artículo 12. Sin embargo, se refieren a derechos diferentes. La libertad de expresión se relaciona con el derecho a tener y expresar opiniones y a recabar y recibir información por cualquier medio. La obligación que impone a los Estados partes es la de abstenerse de la injerencia en la expresión de esas opiniones o en el acceso a la información. Por su parte, el artículo 12, se relaciona con el derecho a expresar opiniones acerca de asuntos que afectan directamente a la niña o al niño y su derecho a participar. El artículo 12 impone a los

## Voz, escucha y participación de niños, niñas y adolescentes

Estados partes la obligación de introducir el marco jurídico y los mecanismos necesarios para facilitar la participación activa de niñas y niños en todas las medidas que los afecten y en la adopción de decisiones y de tener debidamente en cuenta esas opiniones una vez expresadas. A su vez el artículo 17, es en gran medida una condición necesaria para la realización efectiva del derecho a expresar las opiniones. Las niñas y niños necesitan tener acceso a la información en formatos adaptados a su edad y capacidad, respecto de todas las cuestiones que les interesan. Además, por el artículo 15 los Estados deben reconocer los derechos de las niñas y niños a la libertad de asociación y a la libertad de celebrar reuniones pacíficas.

De acuerdo con los compromisos establecidos al momento de la firma de la CDN, en el año 2015 la República Argentina adecúa su legislación nacional en materia de niñez, dictando la Ley Nacional 26061 de Promoción y Protección de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes que retoma estos mismos derechos políticos en su articulado: artículo 19, derecho a la libertad; artículo 23, derecho a la libre asociación; y artículo 24, derecho a opinar y a ser oído.

Con este nuevo marco jurídico se supera la idea preexistente, que planteaba la incapacidad de los menores. La niña y el niño son seres completos y capaces que siempre realizan un juicio sobre la realidad, que responde a su forma de relacionarse con el medio según la etapa vital en la que se encuentren. Por ello, su juicio propio y opinión tiene un profundo valor como su propia lectura de la realidad. El derecho a la participación implica el derecho a formarse un juicio propio, a expresar su opinión libremente y a ser escuchado en todo procedimiento judicial, administrativo y político.

Los artículos anteriormente citados rompen con el silencio social impuesto a lo largo de la historia de los niños y niñas. Al recuperar su opinión, se recupera su visibilidad y su dignidad. El derecho a la opinión implica el derecho a formarse opinión, el derecho a escuchar y ser escuchado. La opinión es un legítimo ejercicio de poder, es acción, es algo que hace públicos los pensamientos: "El gran reto es lograr que la sociedad, el Estado aprendan a es-

cuchar la opinión de los niños y a reconocerles el peso social que tienen. No escuchar a los niños es una forma de negarles la existencia, de mutilar su derecho a la participación."<sup>1</sup>

La Convención genera una nueva mirada de la infancia, donde las diversas culturas reconocen que el derecho a la participación activa de los niños es una exigencia para el cumplimiento del resto de los derechos, y por ello para hacer a los mismos niños actores fundamentales en el respeto de los derechos de todos. El reconocer a niños y adolescentes como sujetos portadores de derechos y con capacidades para ejercerlos es un paso trascendental para incorporarlos como ciudadanos en sociedades democráticas. Es necesario dotar a la infancia de visibilidad política. Los niños y niñas organizados son quienes logran esa visibilidad que los constituye en actores sociales, donde su voz, opinión y acciones son reconocidas. La organización de niños, niñas y adolescentes para conseguir visibilidad es un caso reciente, pues los niños y jóvenes han sido invisibilizados desde un enfoque que consideraba a esta etapa como un período de preparación o como un mero problema<sup>2</sup>.

## Participación y protagonismo infantil

Es necesario establecer los aspectos fundamentales de un tipo específico de participación social que constituye el nivel más alto de la misma: el protagonismo infantil. No toda participación es protagónica, no toda participación infantil es activa, social, significativa o constructiva. Pero sí todo protagonismo es una forma de participar, una forma de participación auténtica y significativa: "(...) la auténtica participación infantil debe partir de los propios niños y jóvenes, en sus propios términos, dentro de sus propias realidades, y orientada a sus propias

1. Alejandro Cussiánovich y Ana María Marquez. "Hacia una participación protagónica de niños y niñas", Lima, Perú, Save the Children Suecia, 2001, pag 12

2. Vale recordar el sentido etimológico de la palabra infancia, lo que no se habla. Existe un interesante ensayo sobre este sentido etimológico de Giorgio Agamben, titulado Infancia e Historia, se encuentra en Giorgio Agamben. Infancia e Historia, Buenos Aires, Adriana Hidalgo, 2001.

visiones, sueños, esperanzas o preocupaciones.”<sup>3</sup> El protagonismo constituye un paradigma a la hora de pensar la participación auténtica. La idea de protagonismo infantil surge de la de protagonismo popular, que hace referencia a la lucha por la liberación y las mejores condiciones de vida de los grupos marginados de la población. Es un pensamiento crítico de las visiones paternalistas y desarrollistas. En este marco, el protagonismo infantil se refiere: “...a una relación activa de los niños con el mundo que los rodea. Niños que actúan como protagonistas, esto no se entiende como una separación del mundo, sino que juegan un papel activo en ese mundo y contribuyen a cambiarlo.”<sup>4</sup>

El paradigma del protagonismo infantil contradice la idea de una infancia domesticada, obediente y excluida, para considerar al niño como sujeto social capaz de participar y transformar la realidad. Esta visión se sustenta en la idea del niño y niña como sujetos, es decir, como un ser humano al que se le reconocen sus derechos fundamentales, un ciudadano que determina su propia vida. El niño o la niña es un sujeto social que puede participar, esto cambia con toda una perspectiva del niño como ser obediente y subordinado. De esta forma el protagonismo incluye esas dos categorías a la hora de visualizar al niño: sujeto social y participación. Esta última entendida como una acción sobre la base de una decisión propia para desarrollar una vida digna y autodeterminada.

En este paradigma se ubica la obra de Alejandro Cussiánovich, quien señala la necesidad de pensar el discurso y la educación en derechos de los niños, niñas y adolescentes a partir de una reflexión sobre el protagonismo integral como horizonte de la participación, la democracia y la ciudadanía. Se debe reflexionar sobre el lugar desde donde se propone el protagonismo, es decir, el contexto socio-histórico donde el protagonismo debería desarrollarse. En este sentido, se habla de protagonismo desde un continente excluido como actor y con creciente población de excluidos. Aún más,

3. UNICEF, Estado mundial de la infancia 2003, Nueva York, UNICEF, 2003, pág. 5.

4. Manfred Liebel. La otra infancia: niñez trabajadora y acción social, Lima, IFEJANT, 2000, pág. 259.

esta realidad social es la que torna al protagonismo “...un imperativo político, una exigencia ética, un factor de dinamismo social imprescindible para luchar contra todas las formas de exclusión.”<sup>5</sup> Los niños y niñas se transforman en un movimiento social. El máximo nivel que puede adoptar el protagonismo es cuando han ganado un peso cualitativo y cuantitativo, pudiendo influir en las decisiones sociales y políticas.

## **Las voces de las chicas y chicos en la Comisión de Participación Protagónica del Colectivo**

El protagonismo está organizado, es decir, los chicos y chicas establecen una relación solidaria para hacer valer sus intereses y derechos. En ese sentido, en el Colectivo de Derechos de Infancia y Adolescencia <sup>6</sup> se desarrolla la Comisión de Participación Protagónica, en la cual chicas y chicos dialogan creando un espacio permanente de intercambio de opiniones, apoyados por educadoras y educadores que facilitan un ambiente propicio y democrático para la expresión y el debate de ideas.

Durante 2016 llevaron adelante un proceso de investigación participativa para la elaboración de su propio “informe sombra”, sobre el cumplimiento de la Convención sobre los Derechos del Niño, que presentaron ante el Comité de los Derechos del Niño de las Naciones Unidas en 2017. Los años posteriores, analizaron las recomendaciones de dicho Comité en el marco de cada una de sus realidades provinciales. Los grupos de chicas y chicos de las distintas provincias junto a sus educadores realizan un encuentro nacional cada año, donde en una asamblea nacional toman sus decisiones y eligen sus propias líneas de denuncia e incidencia política.

5. Alejandro Cussiánovich, Op. Cit., 2001. Pag 15

6. El Colectivo de Derechos de Infancia y Adolescencia de la Argentina es una Coalición nacional de Organizaciones provinciales dedicadas a la defensa y promoción de los Derechos Humanos de NNyA. Cada lustro, elaboran para presentar ante el Comité de los Derechos del Niño de la ONU, el Informe alternativo de Seguimiento de los Derechos del Niño, también llamado Informe “sombra”. La Comisión de Participación Protagónica elabora y presenta también el propio. Ver [www.colectivoinfancia.org.ar](http://www.colectivoinfancia.org.ar)

## Voz, escucha y participación de niños, niñas y adolescentes

En el marco del Encuentro Nacional de la Comisión de Participación Protagónica del Colectivo de Derechos de Infancia y Adolescencia de Argentina de marzo de 2020, realizaron una de sus últimas acciones públicas anteriores a la pandemia. En esa ocasión visitaron la SENAF y en una mesa de diálogo intergeneracional, basada en una abierta escucha, dialogaron con el Secretario de Niñez Dr. Gabriel Lerner y le entregaron un petitorio para el cumplimiento de sus derechos, dirigido al Consejo Federal de Niñez, Adolescencia y Familia con un diagnóstico de la situación del cumplimiento de sus derechos descripto mediante los siguientes ejes: Calidad de Vida, Violencia institucional, Salud y Participación, siendo sus palabras finales: Exigimos que el estado se haga cargo de la situación económica del país. Que el estado se comprometa, que se cumplan nuestros derechos a una vivienda digna, un plato de comida, a ser escuchados, a acceder a servicios públicos, más información sobre nuestros propios derechos. Exigimos al Ministerio de Seguridad y demás ministerios el cumplimiento de sus funciones, respetando nuestros derechos. Exigimos que se haga seguimiento al cumplimiento de la ley de ESI. Centros de contención y capacitación, con presupuesto acorde al respecto de los derechos y las necesidades. Exigimos que se

habiliten espacios de participación, la ampliación del presupuesto, que existan estos espacios en todos los niveles municipal, provincial y nacional. Exigimos una participación protagónica.

Los adultos y adultas presentes escuchamos atentamente y respetuosamente todas sus palabras, según sus propias expresiones: Nada de nosotros sin nosotros.

---

### REFERENCIAS

- Agamben, Giorgio. "Infancia e Historia", Buenos Aires, Adriana Hidalgo, 2001
- Crowley, Peter. Participación infantil: para una definición del marco conceptual", en: La Participación de los niños y adolescentes en el contexto de la Convención sobre los Derechos del Niño: visiones y perspectivas, UNICEF, Florencia, Italia, 1998
- Cussianovich, Alejandro y Marquez, Ana Maria. "Hacia una participación protagónica de niños y niñas", Lima, Perú, Save the Children Suecia, 2001
- Gaitan, Angel, "Protagonismo infantil", en: La Participación de los niños y adolescentes en el contexto de la Convención sobre los Derechos del Niño: visiones y perspectivas, UNICEF, Actas del Seminario, 1998"
- Liebel, Manfred. "La otra infancia: niñez trabajadora y acción social", Lima, IFEJANT, 2000.

## Nora Pulido

Profesora de Historia. Cursó estudios de Posgrado en Historia, Género y Derechos Humanos. Magister en Desarrollo de la Sociedad Civil. Tiene experiencia en docencia de grado y posgrado e investigación en Universidades Nacionales. Forma parte de la Cátedra Libre de Derechos Humanos de la Facultad de Filosofía y Letras de la UBA donde realiza actividades vinculadas con los Derechos Humanos con perspectiva de Género. Coordinó proyectos nacionales e internacionales. Comparte las actividades académicas con el compromiso social por los Derechos Humanos de los niños, niñas y adolescentes. Coordina la red nacional Colectivo de Derechos de Infancia y Adolescencia y forma parte de la Red de Coaliciones Sur (Argentina, Brasil, Chile, Paraguay, Uruguay, Venezuela).





@SenafArgentina

[www.argentina.gob.ar/desarrollosocial/ninezyadolescencia](http://www.argentina.gob.ar/desarrollosocial/ninezyadolescencia)

---

Pres. Tte. Gral. Juan Domingo Perón 524 (C1038 AAL)  
(011) 4338-5800  
Ciudad Autónoma de Bs. As. / República Argentina