

La situación de los derechos del niño en la Argentina y en Salta

Federico Alejandro de Singlau¹

Resumen

El presente artículo se enmarca en el proyecto de investigación «El papel de los actores locales e internacionales en el diseño de las políticas públicas destinadas a paliar la situación los niños y niñas en situación de calle en la Ciudad de Salta», y tiene por finalidad describir las acciones emprendidas por el Estado argentino para la protección de los derechos de la infancia y la adolescencia en cumplimiento de lo establecido en la Convención sobre los Derechos del Niño, adoptada en 1989. Asimismo, se describirá la situación de la niñez y la adolescencia en Salta, y se analizará el nivel de adecuación de la Provincia a la normativa nacional en la materia.

Palabras clave: protección - niñez - adolescencia

Abstract

This article is part of the research Project «The role of local and international actors in the design of public policies to mitigate the situation of children living on the streets in the city of Salta». This paper aims to describe the actions taken by the Argentine government in order to protect the rights of children and adolescents in compliance with the provisions of the Convention on the Rights of the Child, adopted in 1989. In addition, the situation of childhood and adolescence in Salta will be described and the level of adequacy of the Province of Salta as regards the National legislation on the subject will be discussed as well.

Keywords: protection - childhood - adolescence

Introducción

En 2014 se celebró el 25° aniversario de la adopción de la Convención sobre los Derechos del Niño por parte de la Asamblea General de las Naciones Unidas, hecho que tuvo lugar el 20 de noviembre de 1989. Se trata de un acontecimiento digno de destacar, ya que nos referimos al instrumento internacional de derechos humanos «más ratificado a nivel mundial» (solo los Estados Unidos y Somalia no lo ratificaron) y en el más corto plazo, y al «hito

tecimiento digno de destacar, ya que nos referimos al instrumento internacional de derechos humanos «más ratificado a nivel mundial» (solo los Estados Unidos y Somalia no lo ratificaron) y en el más corto plazo, y al «hito

¹ Facultad de Ciencias Jurídicas, Universidad Católica de Salta.

más importante para la vida de todos los niños, niñas y adolescentes», tal como caracteriza a la Convención el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) en su página *web* oficial².

En el cuarto considerando de su Preámbulo, la Convención recuerda que en la Declaración Universal de Derechos Humanos se había proclamado que los niños y niñas poseen el derecho a gozar de cuidados y asistencia especiales, incluida la debida protección legal, por su falta de madurez física y mental. Esta necesidad había sido recogida anteriormente por la Declaración de los Derechos del Niño adoptada por la Asamblea General el 20 de noviembre de 1959, aunque el primer antecedente en tal sentido data de 1924, año en que se firmó la Declaración de Ginebra sobre los Derechos del Niño. Asimismo, en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, los Estados firmantes hicieron un reconocimiento explícito de dicho derecho³.

La Convención establece un abanico de derechos que deben ser garantizados por los Estados parte a todas las personas menores de dieciocho años de edad⁴, sin distinción de «raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional, étnico o social, posición económica, impedimentos fi-

sicos, nacimiento o cualquier otra condición del niño, de sus padres o de sus representantes legales» (artículo 2°).

Los derechos contenidos en la Convención, que representan umbrales mínimos a ser garantizados por los Estados signatarios, y

...más que un catálogo de derechos de los niños (...) constituye una lista completa de las obligaciones que los Estados están dispuestos a asumir para con los niños. Dichas obligaciones pueden ser directas (...) o indirectas, en vistas de permitir a los padres, familiares o tutores desempeñar el papel que les corresponde y asumir su responsabilidad de cuidar y proteger al niño⁵.

Los derechos enumerados en el instrumento internacional pueden agruparse según la siguiente clasificación⁶:

- Derechos generales (entre otros: a que se aplique la Convención a todo menor de 18 años; a que se respete el superior interés del niño en toda medida que le concierna; a que el Estado tome todas las medidas para hacer efectivos los derechos de la Convención y respete los deberes y derechos de padres, familiares, comunidad, tutores y personas encargadas legalmente del niño, ayudándolos a cumplir con

² «25° Aniversario de la Convención sobre los Derechos del Niño», UNICEF, página *web* oficial. En: http://www.unicef.org/lac/about_28021.htm (21/11/14).

³ Preámbulo de la Declaración sobre los Derechos del Niño, octavo considerando.

⁴ En la Ley 23.849 se establece que la Argentina debe hacer la siguiente declaración al momento de ratificar la Convención: «Con relación al artículo 1° de la Convención sobre los Derechos del Niño, la República Argentina declara que el mismo debe interpretarse en el sentido que se entiende por niño todo ser humano desde el momento de su concepción y hasta los 18 años de edad».

⁵ Nigel Cantwell. «Comentarios a la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño», Instituto Interamericano del Niño, p. 2. En: http://www.iin.oea.org/cad_Convenci%C3%B3n.pdf (12/11/14).

⁶ Basado en la clasificación de los Derechos del Niño establecida por UNICEF Argentina. En: http://www.unicef.org/argentina/spanish/children_youth_15187.htm (12/11/14).

ellos; a un nivel de vida adecuado; a las disposiciones nacionales e internacionales más favorables para los derechos del niño).

- Derecho a la salud (a la vida y el desarrollo; a disfrutar de vida plena y en condiciones que aseguren su dignidad, en caso de presentar desventajas físicas o mentales; al más alto nivel de salud; a tener seguridad social; al descanso y al juego; a ser protegido contra el uso ilícito de drogas; entre otros).
- Derecho a la familia (a no ser separado de sus padres, excepto en cumplimiento del interés superior del niño; a mantener relaciones personales con ambos padres, aún cuando estos residan en diferentes Estados; a que ambos padres asuman su responsabilidad primordial en cuanto a la crianza y el desarrollo del niño; etc.).
- Derecho a la educación (a una educación que desarrolle su personalidad, aptitudes y capacidad física y mental hasta su máximo potencial; a que su educación desarrolle su respeto por los derechos humanos y el amor a su propia identidad cultural y al medio ambiente natural; a la educación primaria gratuita, debiendo ser promovida la educación secundaria hasta que accedan a ella todos los niños y buscándose una educación superior más accesible a todos; a que la disciplina escolar sea compatible con la dignidad humana del niño; a acceder a la información y material que promueva su bienestar social, espiritual y moral y su salud física y mental).
- Derecho a la protección especial (a que se dicten medidas legislativas, administrativas, sociales y educativas apropiadas para proteger al niño de toda forma de violencia física o mental, descuido o trato negligente, maltrato o explotación, perjuicio o abuso sexual; a recibir

protección y asistencia del Estado en caso de estar privado de su medio familiar; a ser protegido contra la explotación económica, sexual o de cualquier otra índole; a ser protegido contra toda forma de abuso, contra el secuestro, la venta o la trata; a no ser sometido a tortura, pena capital ni prisión perpetua, y a no ser privado de su libertad en forma arbitraria; a protección en caso de conflictos armados).

- Derecho a la participación (a formar un juicio propio, a expresarse libremente y a ser tenido en cuenta; a buscar, recibir y difundir información e ideas de todo tipo y por cualquier medio; a la libertad de pensamiento, conciencia y religión; a la libre asociación).
- Derecho a la identidad (a no sufrir ningún tipo de discriminación; a tener nombre y nacionalidad, y a conocer a sus padres; a preservar su identidad, nacionalidad, nombre y relaciones familiares; a que se respeten su vida privada, su honra y su reputación; a tener su propia vida cultural, religión e idioma; etc.).

La Argentina ante la Convención sobre los Derechos del Niño: el Sistema de Protección Integral de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes

En la Argentina, la Convención fue aprobada por Ley 23.849, sancionada el 27 de setiembre de 1990 y promulgada de hecho el 16 de octubre de ese mismo año⁷. La ratificación tuvo lugar en diciembre de 1990, y entró en vigor en enero de 1991. Al ser un tratado cuya materia son los derechos humanos, goza de jerarquía constitucional, encontrándose en la enumeración contenida en el inciso 22 del artículo 75 de la Constitución Nacional tras la reforma de 1994.

⁷ Una vez sancionada la norma por el Congreso se cumplió el plazo estipulado de diez días hábiles durante los cuales el Poder Ejecutivo está facultado para promulgar o vetar total o parcialmente la ley. Es por ello que se la considera promulgada de hecho.

Pese a la temprana incorporación de este instrumento jurídico internacional al derecho interno, tuvieron que pasar 11 años para que se produjese la adecuación normativa en materia de protección de los derechos de la infancia (Danieli, 2012: 5). Esto ocurrió en setiembre de 2005 con la sanción de la Ley 26.061, a través de la cual se creó el Sistema de Protección Integral de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes, fruto del trabajo mancomunado de académicos, expertos, técnicos y organizaciones de la sociedad civil. Esto significó una ruptura con un paradigma que estuvo vigente en el país durante casi un siglo, encarnado en la Ley 10.903 de Patronato del Estado, sancionada en 1919. Esta ley se basaba en una visión del menor como un ser incapaz, objeto de protección tutelar por parte del Estado para su readaptación social en caso de encontrarse en situación de abandono moral o material. En la práctica, la aplicación de esta filosofía se tradujo en la disposición judicial de la vida de los niños y niñas considerados en peligro, separándolos de sus familias, privándolos de sus derechos y alojándolos en institutos de menores (De Miguel-Salviolo, 2008: 2). En el interregno entre la ratificación de la Convención en 1991 y la sanción de la Ley 2.061 en 2005 se siguió aplicando en el país la práctica de retiro e institucionalización de los niños y niñas en situación de peligro, derivándoselos a guarda con fines de adopción y separándoselos de sus hermanos (Bisig, 2012: 57).

La sanción de la Ley 26.061 significó, entonces, un cambio de paradigma: los niños, niñas y adolescentes pasaron de ser considerados «objetos de tutela» a su consideración como «sujetos de derechos» que deben ser

garantizados de manera integral por el Estado, en todos los ámbitos de su vida y desarrollo, a través de políticas públicas (De Miguel-Salviolo, 2008: 3-4).

La especialista Irene Konterlnik define al Sistema de Protección como «un conjunto de interacciones que se estructuran y fluyen en torno a corresponsabilidades que tienen todos los actores» (es decir, el Estado, las familias y la sociedad en general)⁸.

El principio básico del Sistema, establecido en el artículo 3° de la Ley 26.061, es el interés superior de la niña, niño y adolescente, definido como la máxima satisfacción, integral y simultánea de los derechos y garantías reconocidos en la ley, debiéndose respetar su condición de sujeto de derecho; el pleno desarrollo personal de sus derechos en su medio familiar, social y cultural; su edad, grado de madurez, capacidad de discernimiento y demás condiciones personales; y su centro de vida.

En su Título II, la Ley 26.061 enumera los siguientes derechos: a la vida, a la dignidad e integridad personal, a la vida privada e intimidad familiar, a la identidad, a la documentación, a la salud, a la educación pública gratuita, a la libertad, al deporte y juego recreativo, al medio ambiente, a la libre asociación, a opinar y ser oído, al trabajo de los adolescentes con las restricciones correspondientes, a la seguridad social. A su vez, contiene garantías mínimas en los procedimientos judiciales o administrativos (como el derecho a ser oído ante la autoridad competente cada vez que el niño, niña o adolescente lo solicite), el principio de igualdad y no discriminación, el principio de efectividad, entre otros. De esta manera, se cubre todo el espectro de derechos y garantías esta-

⁸ Irene Konterlnik. «El rol de los organismos administrativos en la implementación del sistema de protección integral de derechos de niñas, niños y adolescentes», exposición en el *Seminario La Nueva Ley Nacional de Protección Integral de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes: Responsabilidad de los diferentes actores en su aplicación*, diciembre de 2005. Citada por De Miguel (2008: 6).

blecido en la Convención sobre los Derechos del Niño.

Sobre la composición del Sistema de Protección Integral, el artículo 32° establece que este

...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.

A su vez, el mismo artículo determina una serie de medios para el logro de los objetivos del Sistema:

- a) Políticas, planes y programas de protección de derechos;
- b) Organismos administrativos y judiciales de protección de derechos;
- c) Recursos económicos;
- d) Procedimientos;
- e) Medidas de protección de derechos;
- f) Medidas de protección excepcional de derechos.

El Sistema de Protección Integral está conformado, de esta manera, por tres niveles cuyo funcionamiento debe darse de manera dinámica e interrelacionada: políticas públicas, medidas de protección integral y medidas de protección excepcional.

En cuanto a las políticas públicas, el artículo 4° de la Ley establece que estas deberán elaborarse según las siguientes pautas:

- a) Fortalecimiento del rol de la familia en la «efectivización» (sic) de los derechos de las niñas, niños y adolescentes;
- b) Descentralización de los organismos de aplicación y de los planes y programas específicos (...), a fin de garantizar mayor autonomía, agilidad y eficacia;
- c) Gestión asociada de los organismos de gobierno en sus distintos niveles en coordinación con la sociedad civil, con capacitación y fiscalización permanente;
- d) Promoción de redes intersectoriales locales;
- e) Propiciar la constitución de organizaciones y organismos para la defensa y protección de los derechos de las niñas, niños y adolescentes.

A su vez, el artículo 5° determina la responsabilidad gubernamental indelegable de establecer, controlar y garantizar, con absoluta prioridad, el cumplimiento de las políticas públicas con carácter federal, manteniendo siempre presente el interés superior de los niños, niñas y adolescentes y la asignación privilegiada de los recursos públicos que las garanticen.

Las medidas de protección integral de derechos son, según el artículo 33°,

...aquellas emanadas del órgano administrativo competente local ante la amenaza o violación de los derechos o garantías de uno o varias niñas, niños o adolescentes individualmente considerados, con el objeto de preservarlos, restituirlos o reparar sus consecuencias. La amenaza o violación a que se refiere este artículo puede provenir de la acción u omisión del Estado, la sociedad, los particulares, los padres, la familia, representantes legales, o responsables, o de la propia conducta de la niña, niño o adolescente.

A su vez, dicho artículo determina que la falta de recursos materiales de los padres, de la familia o de otros responsables de las niñas, niños y adolescentes, no autoriza la separación de su familia nuclear, ampliada o con quienes mantenga lazos afectivos, ni su institucionalización, tal como ocurría con la aplicación del paradigma tutelar.

En cuanto a las medidas de protección excepcional, el artículo 39º las define como «aquellas que se adoptan cuando las niñas, niños y adolescentes estuvieran temporal o permanentemente privados de su medio familiar o cuyo superior interés exija que no permanezcan en ese medio», con el objeto de que el sujeto de derecho conserve o recupere el ejercicio y goce de sus derechos vulnerados, y sean reparadas las consecuencias de tal vulneración.

En relación a los órganos administrativos de protección de derechos, la Ley estableció la creación de la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia (organismo especializado en materia de derechos de la infancia y de la adolescencia, dentro de la órbita del Poder Ejecutivo Nacional, que funciona con representación interministerial y de distintas organizaciones de la sociedad civil), y del Consejo Federal de Niñez, Adolescencia y Familia (órgano deliberativo, consultivo y planificador de políticas públicas dirigidas a la infancia y la adolescencia en todo el país). A su vez, se esta-

blece la institución de la figura del Defensor de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes, persona a cargo de velar por la protección y promoción de sus derechos consagrados en la Constitución Nacional, la Convención sobre los Derechos del Niño y las leyes nacionales. La ley determina, a su vez, que cada jurisdicción podrá designar un Defensor, además del establecido a nivel nacional.

Además, la Ley dispone que el Sistema de Protección Integral deba estar constituido también por un nivel provincial, conformado por órganos de planificación y ejecución de las políticas de la niñez, cuya forma y jerarquía deben ser determinadas por cada provincia y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Estado de la infancia en Argentina

El país registra algunos avances significativos en cuanto al estado de su población infantil si analizamos el trayecto desde la adopción de la Convención, y en especial desde la sanción de la Ley 26.061. En la tabla a continuación podemos visualizar algunas cifras que respaldan esta afirmación, referidas a indicadores básicos, extraídas de los informes *Estado Mundial de la Infancia* publicados por UNICEF correspondientes a los años 1992 y 2014 (con datos de 1990 y 2012, respectivamente):

Tabla 1: Argentina, indicadores básicos

| | 1990 | 2012 |
|--|------|------|
| Tasa de mortalidad de menores de 5 años | 28 | 11 |
| Tasa de mortalidad infantil (< de 1 año) | 24 | 13 |
| Muertes anuales (< de 5 años) (miles) | 24 | 10 |
| Bajo peso al nacer (%) | 8 | 7 |

Fuente: Elaboración propia en base a datos de UNICEF (1992: 73; 1993: 73; 2014: 30).

Sin embargo, algunas instituciones no gubernamentales difunden una visión más crítica de la situación de la infancia argentina. Una de ellas es la ONG internacional Humanium, dedicada al apadrinamiento de niños y comprometida en la lucha contra las violaciones a los derechos infantiles en todo el mundo. Esta institución elabora anualmente el Mapa del Respeto de los Derechos del Niño en el Mundo, así como el Índice de Cumplimiento

de los Derechos del Niño (IMDN). En la edición del Mapa correspondiente a 2014 la Argentina puede visualizarse en el nivel naranja, caracterizada como un país con problemas sensibles en relación a la situación de la infancia, y fuera de los dos grupos de países en mejor situación (los pertenecientes al nivel amarillo, que corresponde a una situación satisfactoria, y los del nivel verde, que corresponde a una buena situación de la niñez).

Mapa I: Situación global de los Derechos del Niño, año 2014.



Fuente: Humanium (<http://www.humanium.org/es/humanium-publica-el-mapa-de-los-derechos-del-nino-en-el-mundo-2014/>) (05/11/14)

A su vez, la Argentina presenta un IMDN de 7,72 puntos sobre 10 posibles. Al referirse a los principales problemas que afectan a los

niños argentinos, el informe de Humanium⁹ se refiere a los siguientes:

⁹ Información extraída de la página *web* de la ONG Humanium. En: <http://www.humanium.org/es/argentina/> (26/11/14).

- Pobreza: afecta a cerca del 30% de los argentinos¹⁰, e incide en forma de ciertas dificultades para las familias de bajos ingresos en la crianza de sus hijos, los cuales a menudo sufren abusos. La problemática de la pobreza es especialmente dura en el caso de las familias rurales.
- Educación: pese al aumento de las tasas de escolarización en primaria y secundaria (en buena medida a causa de la implementación de la Asignación Universal por Hijo), se incrementaron notoriamente en los últimos años la repitencia y la deserción escolar.
- Salud: en los últimos años el país logró una disminución de la tasa de mortalidad infantil, a pesar de lo cual los índices aún son elevados, principalmente entre los niños que viven en poblaciones rurales y los niños de escasos recursos en el norte del país.
- Niños indígenas: muchos niños indígenas viven en situación de pobreza crítica y con una alimentación muy deficiente, como es el caso de ciertas comunidades indígenas cuyos derechos no se reconocen o son vulnerados, sufriendo muchas veces el hostigamiento de las autoridades que tratan de desalojarlas (el informe cita el caso de algunas comunidades indígenas de Tucumán). Muchas personas, pertenecientes a los distintos pueblos originarios y sus hijos, no tienen garantizado el cumplimen-

to de sus derechos fundamentales, incluyendo seguridad, salud, alimentación y educación.

- Violencia en las aulas: pese a que, según el informe, el 99% de los niños argentinos tienen acceso a la educación, la violencia escolar es una problemática que irrumpió fuertemente en los últimos tiempos, no solo entre pares sino también por parte de adultos.

- Trabajo infantil: se da principalmente en las zonas rurales, ya que muchos niños pertenecientes a familias de escasos recursos materiales se ven obligados a abandonar la educación y a trabajar. Aproximadamente el 7% de los niños entre 5 y 14 años trabajan (por ejemplo, en tareas domésticas en casas de familias de mayores ingresos, o en la venta ambulante) para colaborar con sus familias en la satisfacción de sus necesidades alimentarias y de salud.

En concordancia con lo dicho en los párrafos precedentes, las investigadoras Ianina Tuñón y María Sol González, del Observatorio de la Deuda Social Argentina de la UCA (ODSA-UCA), determinaron que, pese a los importantes progresos sociales y económicos registrados en la última década, son importantes los niveles de privación registrados en la infancia y adolescencia argentinas (Tuñón-González, 2013b: 11)¹¹. Las privaciones se calculan teniendo en cuenta los derechos a la ali-

¹⁰ Esta cifra no se corresponde con los datos oficiales difundidos por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censo (INDEC), pero se acerca a mediciones alternativas como la tasa de pobreza urbana calculada para 2013 por los investigadores del Observatorio de la Deuda Social Argentina de la Universidad Católica Argentina (ODSA-UCA), fuente ampliamente citada ante la ausencia de datos oficiales o su bajo nivel de credibilidad. Tal Observatorio estima que el 27,5% de la población argentina se encontraba en 2013 bajo la línea de la pobreza, con una tasa de indigencia superior al 5%. ODSA-UCA. «Estimaciones de Tasas de Indigencia y Pobreza (2010-2013). Totales urbanos», abril de 2014, p. 3. En: http://www.uca.edu.ar/uca/common/grupo68/files/INDIGENCIA_Y_POBREZA_INFORME_PRENSA_abril_2014.pdf (27/11/14).

¹¹ Las privaciones severas son definidas como «aquellas carencias de necesidades humanas básicas que tienen una alta probabilidad de generar consecuencias adversas para la salud, el bienestar y el desarrollo de los niños, niñas y adolescentes, siendo esta situación reversible en el mediano-largo plazo, mientras

mentación, al saneamiento, a la vivienda digna, a la salud, a la estimulación, a la educación y a la información (los porcentajes representan el total acumulado de la población que presenta al menos una carencia social). Según los datos del Barómetro de la Deuda Social de la Infancia, en el período comprendido entre los años 2010 y 2013 aproximadamente el 58,7% los chicos y chicas entre 0 y 17 años residentes en zonas urbanas de la Argentina experimentaron algún tipo de privación moderada o severa, con una leve mejora solo en relación a este último indicador (Tuñón, 2014: 26).

Situación de la niñez y de la adolescencia en Salta

La ya mencionada socióloga Ianina Tuñón, quien se desempeña como responsable del Barómetro de la Deuda Social de la Infancia, el cual forma parte del ODSA-UCA, brindó el 20 de noviembre de 2014 una conferencia en Salta, en el marco de la conmemoración del 25° aniversario de la adopción de la Convención sobre los Derechos del Niño. A lo largo de su presentación, titulada «Las (in)equidades en las infancias salteñas», presentó una serie de datos sobre la realidad de los niños, niñas y adolescentes de la ciudad de Salta¹² que configuran una situación altamente preocupante.

De la Encuesta de la Deuda Social Argentina (EDSA, a partir de la cual se construyen los Barómetros de la Deuda Social y de la Deuda Social de la Infancia) realizada por el equipo de investigadores de la UCA, se desprende que el 28% de los niños, niñas y adolescentes de entre 0 y 17 años en la capital salteña residen en hogares con Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI). A su vez, el 48% de la niñez y la adolescencia se encuentra cubierta por la Asignación Universal por Hijo (AUH) u otros planes sociales, mientras que un 40% recibe algún tipo de alimentación gratuita (principalmente en comedores escolares o comunitarios)¹³. Estos altos niveles de cobertura reflejan situaciones familiares inestables en el plano laboral y preocupantes en cuanto a ingresos, ya que los planes sociales como la AUH se otorgan a aquellos padres o adultos con menores a cargo que se encuentran desempleados, se desempeñan en el mercado laboral informal o perciben un salario inferior al mínimo, vital y móvil.

En cuanto a las condiciones de vida, los datos arrojados por la EDSA indican que el 20% de los niños, niñas y adolescentes salteños habitan en viviendas precarias en términos de su construcción y/o en condiciones de hacinamiento¹⁴.

En relación a la dimensión de la salud, la

que las privaciones moderadas son las carencias que implican «la violación de derechos establecidos en la Convención de los Derechos del Niños, pero cuyo efecto es reversible en el corto-mediano plazo» (Tuñón-González, 2013b: 13).

¹² Recordamos que las encuestas que aportan los datos para la construcción del Barómetro de la Deuda Social de la Infancia se llevan a cabo en aquellos aglomerados urbanos de más de 200 mil habitantes, por lo que esta publicación solo presenta datos correspondientes a la región urbana del Gran Salta (la ciudad capital más las localidades vecinas de Vaqueros, Villa Los Álamos, La Ciénaga y Barrio San Rafael, con una población de poco más de 554 mil habitantes).

¹³ Ianina Tuñón. «Las (in)equidades en las infancias salteñas», conferencia brindada en la sede de la Fundación para el Análisis y la Reflexión de la Argentina (FUNDARA), Salta Capital, el 20 de noviembre de 2014. En: <http://fundara.org.ar/?p=2180> (26/11/14).

¹⁴ *Ibid.*

mitad de los niños, niñas y adolescentes de la ciudad de Salta no tiene cobertura de salud, ya sea a través de obra social, mutual o empresa de medicina prepaga¹⁵.

En el plano educativo, el estudio reveló que el 84% de los niños y adolescentes salteños capitalinos asisten a escuelas de gestión pública, y un 93% lo hace bajo el régimen de jornada simple. Se presentan importantes desigualdades respecto a aquellos que pueden asistir a un establecimiento educativo de gestión privada, ya que al 55% de los niños y adolescentes que asisten a las escuelas de gestión pública no se le imparte clases de computación, el 46% no recibe enseñanza de idioma extranjero y cerca del 23% no accede a clases de educación física o educación artística. En palabras de Tuñón, «en tal sentido, el compromiso del Estado con la calidad y equidad de la oferta educativa es un desafío relevante»¹⁶.

Los datos que se desprenden del Barómetro configuran una situación que muestra un panorama de vulnerabilidad de la niñez y la adolescencia en Salta. Cabe recordar al respecto la responsabilidad gubernamental establecida en el artículo 5° de la Ley 26.061 de Protección Integral de los Derechos de Niños y Adolescentes, el cual expresa, como se dijo anteriormente, que los organismos del Estado tienen la responsabilidad indelegable de establecer, controlar y garantizar el cumplimiento de las políticas públicas dirigidas a estos grupos, con prioridad absoluta. En el mismo artículo se determina que «toda acción u omisión que se oponga a este principio constituye un

acto contrario a los derechos fundamentales de las niñas, niños y adolescentes», y que las políticas públicas deben garantizar con prioridad absoluta el ejercicio de los derechos de los niños, niñas y adolescentes. La referida prioridad absoluta implica, a su vez: la protección y auxilio en cualquier circunstancia; la preferencia en la atención, formulación y ejecución de las políticas públicas; la asignación privilegiada e intangibilidad de los recursos públicos que las garantice; y la preferencia de atención en los servicios esenciales.

Cabe preguntarse si el Estado provincial garantiza a todos los niños, niñas y adolescentes salteños el goce de los derechos establecidos en la Convención. Numerosas han sido las denuncias en los últimos años en reclamo de la plena aplicación de la Ley 26.061 en la provincia de Salta, ante la falta de adecuación a dicha normativa sancionada en concordancia con la Convención sobre los Derechos del Niño. Un informe presentado por el Colegio de Profesionales del Servicio Social y Trabajo Social de Salta destaca que «resulta imprescindible adecuar la protección de la Infancia y Adolescencia en Salta a los estándares internacionales y a la normativa nacional impuesta por la Ley 26.061», ya que esta adecuación es un mandato legal «tanto por los tratados internacionales de derechos humanos cuanto por la normativa nacional interna vigente». Dicho informe resalta la urgencia y necesidad de una política de protección integral garantista de los derechos de la infancia y de la adolescencia¹⁷, especialmente en cuanto a la continuidad en la provin-

¹⁵ *Ibíd.*

¹⁶ *Ibíd.*

¹⁷ Extraído del informe del Colegio de Profesionales del Servicio Social y Trabajo Social de Salta, firmado por su presidenta, la Licenciada María Luisa Jarruz, titulado «La realidad social actual desde la perspectiva del Trabajo Social», de enero de 2011. Si bien el autor no pudo acceder en forma directa al informe, el contenido de este es recogido en la denuncia elevada por la Dra. Natalia Buirá, Defensora Oficial Civil N° 4 del Ministerio Público de Salta, a la Ministra de Desarrollo Social de la Nación,

cia del sistema de institucionalización basado en la cultura del Patronato del Estado, que como se dijo anteriormente responde a una lógica ampliamente superada tras la adopción de la Convención sobre los Derechos del Niño.

En este sentido, y según consta en numerosas noticias periodísticas¹⁸ y partes de prensa del Ministerio Público Pupilar¹⁹, han sido insistentes los reclamos del Ministerio Público Pupilar, a través de la figura de la Asesora General de Incapaces, la Dra. Mirta Lapad, quien en sendas reuniones con funcionarios provinciales pertenecientes al Ministerio de Derechos Humanos y a la Secretaría de Igualdad de Oportunidades que depende de él, solicitó la impostergable implementación del Sistema de Protección, apelando a la corresponsabilidad que cabe a la Provincia y a los Municipios en esta temática. Vale recordar, en este sentido, que la propia Constitución de Salta establece, en su artículo 33, que «el Estado asegura la protección de la infancia, cubriendo sus necesidades afectivas, ambientales, de educación, salud, alimentación y recreación».

Recientemente el Gobierno de la Provincia tomó la determinación de crear el Ministerio de la Primera Infancia, decisión que fue destacada por UNICEF Argentina²⁰. Sin embargo, es necesario esperar que la nueva cartera

se encuentre en funcionamiento para poder juzgar si su constitución implicará un avance real hacia la plena protección de los derechos de niños, niñas y adolescentes.

Conclusiones: pobreza, vulnerabilidad y situación de calle

Los preocupantes niveles de pobreza que se registran entre la infancia y la adolescencia salteñas, como se desprende de informes como los del Barómetro de la Deuda Social de la Infancia, configuran una situación de vulnerabilidad para un alto porcentaje de los integrantes de dichos grupos etarios. Esta situación se torna especialmente preocupante si se tiene en cuenta que la niñez y la adolescencia se constituyen como poblaciones especialmente vulnerables a la experiencia de la pobreza, debido a la exposición a diferentes riesgos que esta trae aparejada. En este sentido, no son pocos los estudios que determinan que los déficits alimentarios, la insalubridad del medio ambiente o la carencia de estímulos en la primera infancia tienen una fuerte incidencia negativa para el desarrollo cognitivo de niños y niñas, condicionando a futuro el ejercicio de los derechos básicos para el desarrollo de su máximo potencial, y determinando situaciones de

Dra. Alicia Kirchner. La denuncia fue presentada en marzo de 2011, y su texto completo puede consultarse en la página *web* oficial de la Fundación Sur Argentina, organización no gubernamental dedicada a la promoción y defensa de los derechos humanos de la infancia y la juventud: <http://surargentina.org.ar/noticias/denuncia-por-falta-de-aplicacion-de-la-ley-26-061-en-salta/> (09/12/14).

¹⁸ «Piden crear un Sistema de Protección para niños», *Informate Salta*, 11 de febrero de 2014. En: <http://www.informatesalta.com.ar/noticia.asp?q=58179> (08/12/14).

¹⁹ «Reunión de Asesores de Incapaces con Ministro de Primera Infancia», Ministerio Público Pupilar de la Provincia de Salta, parte de prensa del 12 de marzo de 2015. En: <http://mpasesoriasalta.gov.ar/reunion-de-asesores-de-incapaces-con-ministro-de-la-primera-infancia/> (16/09/15).

²⁰ «UNICEF destaca la creación del Ministerio de la Primera Infancia en Salta», Secretaría de Comunicación del Gobierno de la Provincia de Salta, 26 de noviembre de 2014. En: <http://www.salta.gov.ar/prensa/noticias/unicef-destaca-la-creacion-del-ministerio-de-la-primera-infancia-en-salta/35450> (08/12/14).

deserción escolar, propensión a enfermedades y otros riesgos sociales (Tuñón-González, 2013a: 31).

En el marco de este panorama alarmante, la situación de calle de niños, niñas y adolescentes se configura como una problemática social que atraviesa de manera transversal otras problemáticas, como puede ser la existencia de privaciones (sean graves o moderadas) en algunos de los siguientes aspectos: alimentación, saneamiento, vivienda digna, salud, estimulación, educación e información. En el caso particular de la provincia de Salta, se evidencia la ausencia de políticas públicas dirigidas específicamente a paliar la situación de calle. La inexistencia de datos oficiales al respecto, o su falta de publicación por los motivos que fueren, nos llevan a preguntarnos si ello se debe a que se trata de una problemática que ya fue superada por la sociedad salteña, o si la situación de los niños, niñas y adolescentes que la padecen es ignorada, deliberadamente o no, por quienes debieran atenderla.

Sean cuales fueren las respuestas a estos interrogantes, podemos afirmar que esta realidad se presenta como una muestra más de la falta de adecuación de Salta a los compromisos internacionales asumidos por la Argentina en materia de derechos de la niñez y adolescencia. Se puede inferir que la aplicación del Sistema de Protección Integral establecido en la Ley nacional 26.061 implicaría la adopción de medidas y de respuestas concretas a la problemática de la situación de calle, en orden al resguardo de un sector particular de la población infantil y adolescente en la cual se combinan en ocasiones la ausencia de cuidados parentales, la ruptura de vínculos con la familia nuclear, la pobreza, la exclusión del sistema educativo, la falta de acceso al sistema de salud pública, la exposición al abuso, a la trata de personas, a la explotación y el trabajo infantil, así como condiciones de vida insalubres, falta

de vivienda digna, hacinamiento, entre otras situaciones de riesgo.

La creación del Ministerio de la Primera Infancia por parte del Gobierno provincial puede significar un avance en la implementación del Sistema de Protección Integral, en tanto dicho organismo sea instrumentado según lo establecido en el artículo 42 de la Ley 26.061. Sin embargo, tal institución estará orientada, como su nombre lo indica, a la población entre 0 y 5 años, con lo cual sigue quedando desprotegida (al menos a la luz de lo establecido en la Convención sobre los Derechos del Niño) una parte importante de la niñez y adolescencia salteñas.

Referencias bibliográficas

- Bisig, Nidia Elinor (2012). «Antecedentes de las políticas de infancia, historia y efectos de la tutela sobre los niños»; en: Danieli, María Eugenia; Mariela del Valle Messi (Comp.). *Sistemas de protección integral de los derechos de niños, niñas y adolescentes: recorridos y perspectivas desde el Estado y la sociedad civil*. Córdoba: Universidad Nacional de Córdoba: 43-58.
- Collado, Juan Manuel (2014). *Estado del desarrollo humano y social en el Gran Salta: región del noroeste argentino*, Centro de Estudios para el Desarrollo Humano y la Prosperidad. Observatorio de la Deuda Social Argentina. Buenos Aires: el autor.
- Danieli, María Eugenia; Mariela del Valle Messi (Comp.) (2012). *Sistemas de protección integral de los derechos de niños, niñas y adolescentes: recorridos y perspectivas desde el Estado y la sociedad civil*. Córdoba: Universidad Nacional de Córdoba.
- De Miguel, Eduardo; Cielo Salviolo (2008). *¿Qué es un Sistema de Protección Integral de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes?* Buenos Aires: Comité Argentino de Seguimiento y Aplicación de la Conven-

- ción Internacional sobre los Derechos del Niño (CASACIDN).
- Tuñón, Ianina; María Sol González (2013a). «Aproximación a la medición de la pobreza infantil desde un enfoque multidimensional y de derechos». *Revista Sociedad & Equidad*, n° 5, enero de 2013; pp. 30-60. En: http://www.uca.edu.ar/uca/common/grupo68/files/Aproximacion_a_la_medicion_de_la_pobreza_infantil_desde_un_enfoque_multidimensional_y_de_derechos.pdf
- . (2013b). «Grado de cumplimiento de los derechos de los niños, niñas y adolescentes en la Argentina urbana», ponencia presentada en el IV Congreso Argentino Latinoamericano de Derechos Humanos: «Diálogos Pluriculturales para la Equidad», Rosario, mayo de 2013. En: http://www.uca.edu.ar/uca/common/grupo68/files/CONGRESO_IV_DDHH_Ianina.pdf
- Tuñón, Ianina (2014). *Evolución del desarrollo humano y social de la infancia desde un enfoque de derechos: avances y metas pendientes en los primeros cuatro años del Bicentenario 2010-2011-2012-2013*. Buenos Aires: Educa.
- UNICEF (1992). *Estado mundial de la infancia 1992*. Barcelona: J & J Asociados.
- . (1993). *Estado mundial de la infancia 1993*. Barcelona: J & J Asociados.
- . (2014). *El estado mundial de la infancia 2014. Todos los niños y niñas cuentan. Revelando las disparidades para impulsar los derechos de la niñez*. Enero de 2014. En: <http://www.unicef.org/spanish/sowc2014/numbers/documents/spanish/SP-FINAL%20FULL%20REPORT.pdf>

*Recibido: febrero de 2015
Aceptado: setiembre de 2015*