

Primeras Jornadas Internacionales Sociedad, Estado y universidad
Mar del Plata, 30 de noviembre, 1 y 2 de diciembre de 2011

MESA 9: PROBLEMÁTICAS ACTUALES DE LA INFANCIA Y LA NIÑEZ COMO SUJETO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

**Título: Políticas públicas de infancia y enfoque de derechos:
en busca de la correspondencia entre el nombre y la cosa**

Autora:

Mercedes Romera - Laboratorio de Políticas Públicas (LPP)

Palabras clave: políticas públicas - enfoque de derechos - niños, niñas y adolescentes

**POLITICAS PÚBLICAS DE INFANCIA Y ENFOQUE DE DERECHOS:
EN BUSCA DE LA CORRESPONDENCIA ENTRE EL NOMBRE Y LA COSA¹**

Las palabras son rótulos que se adhieren a las cosas, no son las cosas,
nunca sabrás cómo son las cosas,
ni siquiera qué nombres son en realidad los suyos,
porque los nombres que les das no son nada más que eso,
el nombre que les has dado².

INTRODUCCIÓN

A más de 20 años de sancionada la Ley 23.849, que incluyó en el ordenamiento jurídico interno de nuestro país a la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño, se constata una nueva brecha entre el discurso normativo de la CDN y la posibilidad real de efectivización de estos derechos.

En nuestro país, la elocuente adaptación discursiva que logró desplazar la denominación de “menores” e instaló a los “niños, niñas y adolescentes” como sujetos de las enunciaciones referidas a la infancia, la paulatina adecuación de la normativa vigente, que permitió derogar algunas de las leyes más representativas del paradigma del patronato, y la reformulación de las orientaciones, propósitos y fundamentos de algunas políticas, que incorporaron las nuevas conceptualizaciones de la protección integral de derechos, no alcanzaron para modificar sustantivamente la implementación de programas, servicios y dispositivos destinados a la niñez y adolescencia.

A lo largo del presente trabajo, abordaremos específicamente el caso de la Ciudad de Buenos

¹Parfraseando a José Saramago (2007), el lenguaje no siempre contiene lo que la cosa o el acontecimiento es, una cosa es la formulación de derechos y otra lo que el Estado en realidad garantiza.

²José Saramago (2007).

Aires. En primer lugar, tomando como referencia el marco normativo vigente, algunas estadísticas significativas sobre la situación de la infancia porteña y los principales problemas que presentan actualmente los programas, dispositivos y recursos destinados a niños, niñas y adolescentes, pondremos en evidencia la falta de adecuación existente entre la prescripción legal y la aplicación efectiva de políticas públicas orientadas a fomentar y proteger la ciudadanía integral de la niñez.

Seguidamente, plantearemos de qué modo el enfoque de derechos, establece una relación directa entre el derecho, la obligación correlativa y la garantía de aquel y busca eliminar la distancia entre la retórica de la Convención y la efectiva realización de los derechos de niños, niñas y adolescentes. Si el reconocimiento de derechos es también el reconocimiento de un ámbito de poder para sus titulares, entonces, la definición de los derechos humanos puede ser utilizada como una guía para orientar las políticas públicas de los Estados y contribuir a la efectivización de los derechos ciudadanos.

Para ilustrar esta afirmación analizaremos el esquema de intervención estatal de la actual gestión de gobierno de la Ciudad de Buenos Aires y las sucesivas reformulaciones en el contenido de sus políticas que debió adoptar para cumplir con los fallos judiciales que lo obligaron a disponer de programas, recursos y dispositivos para garantizar derechos a niños, niñas y adolescentes.

Finalmente esbozaremos algunas recomendaciones de políticas públicas con enfoque de derechos, que pueden asegurar condiciones tendentes a reducir la brecha entre el lenguaje de los derechos y la posibilidad real de su efectivación por parte de sus titulares.

1. NORMATIVA DE DERECHOS, POLÍTICAS PÚBLICAS Y CIFRAS SOBRE INFANCIA EN LA CIUDAD DE BUENOS AIRES. LA DISTANCIA ENTRE EL NOMBRE Y LA COSA

EL MARCO NORMATIVO

En materia de legislación, la Ciudad de Buenos Aires cuenta con un amplio repertorio de normativa que reconoce y garantiza derechos a niños, niñas y adolescentes. Dicho cuerpo legal establece con claridad las obligaciones positivas y negativas que el Gobierno de la Ciudad tiene, en su ámbito jurisdiccional.

Sin embargo, en el esquema actual del Gobierno de la Ciudad, se puede observar una evidente desadecuación entre la prescripción legal y la aplicación efectiva de políticas públicas orientadas a fomentar y proteger la ciudadanía integral de niños, niñas y adolescentes.

En este sentido, en lo que se refiere al cumplimiento de leyes básicas que aseguran derechos fundamentales, se reiteran de manera sistemática graves omisiones en materia de reglamentación y

aplicación efectiva de las leyes: 153 de Salud, 418 de Salud Reproductiva y Procreación Responsable, 445 de Creación de casas abiertas para chicos de y en la calle, 448 de Salud Mental, 898 de extensión de la obligatoriedad de la educación, 1865 de Creación del Consejo de Juventud, 2213 de Creación Sistema de Acogimiento Familiar, Ley 2110 de Educación Sexual Integral, Ley 3331 de Políticas Públicas para la inclusión educativa plena, entre otras.

Sistema de Protección Integral de Derechos:

El Estado reconoce a niños, niñas y adolescentes como ciudadanos, sujetos de derechos, y se compromete a adoptar las medidas para dar cumplimiento efectivo a sus derechos civiles, políticos, sociales, culturales, económicos, más otros derechos especiales propios de su edad³.

Asimismo, establece la garantía de prioridad en la:

- protección y auxilio;
- atención en los servicios públicos;
- asignación de recursos públicos en la formulación y ejecución de políticas en las áreas relacionadas con la efectivización y la protección de los derechos de la niñez, la adolescencia y la familia;
- consideración y ponderación de las necesidades de la comunidad local a la que pertenecen.

Todos los niños y niñas tienen los mismos derechos. Todos los derechos están mutuamente relacionados y tienen la misma importancia, y se reconocen cuatro principios fundamentales:

- El derecho a no ser discriminado
- El interés superior del niño
- El derecho a la vida y al máximo desarrollo
- El derecho a ser escuchado y a que sus opiniones sean respetadas

Finalmente, la normativa vigente, establece un cambio de denominación que sustituye menores de edad por niños, niñas y adolescentes.

Principales normas vigentes:

- ✓ Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC).
- ✓ Constitución de la Ciudad de Buenos Aires

³Este reconocimiento implica abandonar el régimen tutelar del Patronato, por un sistema institucional, político, familiar y social que en lugar de proteger a los chicos, protege sus derechos. Recordemos que la Ley Nacional 26.061 derogó la Ley N° 10.903 de Patronato de Menores –Ley Agote– vigente en el país desde el año 1919. Desde esta perspectiva, los niños, niñas y adolescentes no constituían sujetos de derecho sino objeto de abordaje por parte de la justicia, que intervenía a través de la figura del juez de menores.

- ✓ Ley Nacional 23.849/90 Aprobación de la Convención de los Derechos del Niño.
- ✓ Ley Nacional 26.061/06 Protección Integral de los derechos de Niños, Niñas y Adolescentes.

Leyes de la CABA:

- ✓ Ley 114/98: Protección Integral de derechos de Niños, Niñas y Adolescentes. Crea el Consejo de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes.
- ✓ Ley 937/02: Detección, Protección y Erradicación del Trabajo Infantil.
- ✓ Ley 1688/05: Prevención y Asistencia a Víctimas de Violencia Familiar.
- ✓ Ley 2443/07: Establecimiento de medidas tendientes a erradicar la explotación sexual comercial de niños, niñas y adolescentes.
- ✓ Ley 2881/08: Condiciones de habilitación y funcionamiento de hogares de niños, niñas adolescentes.
- ✓ Ley 3266/09: Medidas para prevenir y erradicar la violencia entre niños, niñas y adolescentes ejercida a través de las tecnologías de la información y la comunicación (tic).
- ✓ Ley 1417/04: crea el Registro Único de Aspirantes a Guarda con Fines Adoptivos.

Educación:

La Ciudad reconoce y garantiza un sistema educativo inspirado en los principios de la libertad, la ética y la solidaridad, tendiente a un desarrollo integral de la persona en una sociedad justa y democrática. Asegura la igualdad de oportunidades y posibilidades para el acceso, permanencia, reinserción y egreso del sistema educativo. Respeta el derecho individual de los educandos, de los padres o tutores, a la elección de la orientación educativa según sus convicciones y preferencias. Promueve el más alto nivel de calidad de la enseñanza y asegura políticas sociales complementarias que posibiliten el efectivo ejercicio de aquellos derechos.

El estado asume la responsabilidad indelegable de asegurar y financiar la educación pública, estatal laica y gratuita en todos los niveles y modalidades, a partir de los cuarenta y cinco días de vida hasta el nivel superior, con carácter obligatorio desde el preescolar hasta completar trece años de escolaridad.

Principales normas vigentes:

- ✓ Ley Nacional de Educación 26.206/06.
- ✓ Ley Nacional 26.150/06 Programa de Educación Sexual Integral.

Leyes de la CABA:

- ✓ Ley 898/02: Establece la obligatoriedad del sistema educativo desde los 5 años hasta completar los trece años de escolaridad.
- ✓ Ley 709/01: Crea Régimen Especial de Inasistencias justificadas para alumnas embarazadas y alumnos padres.
- ✓ Ley 203/99: Inscripción provisoria en establecimientos educativos de alumnos sin documento de identidad.
- ✓ Ley 2110/06: Educación Sexual Integral. Sistema educativo público de gestión estatal y de gestión privada.
- ✓ Ley 2565/07: Declara emergencia de la infraestructura de los establecimientos educativos de gestión estatal.
- ✓ Ley 2917/08: Crea Régimen de Becas estudiantiles para alumnos de nivel medio de escuelas de gestión estatal.
- ✓ Ley 3331/09: Políticas Públicas para la inclusión educativa plena.
- ✓ Ley 3055/09: Crea el Sistema de Mediación Escolar.
- ✓ Ley 137/98: Constitución y funcionamiento de los Centros de Estudiantes.
- ✓ Ley 223/99: Crea el Sistema Escolar de Convivencia.

Salud

La Ciudad garantiza el derecho a la salud integral que está directamente vinculada con la satisfacción de necesidades de alimentación, vivienda, trabajo, educación, vestido, cultura y ambiente. El gasto público en salud es una inversión social prioritaria. Se aseguran a través del área estatal de salud, las acciones colectivas e individuales de promoción, protección, prevención, atención y rehabilitación, gratuitas, con criterio de accesibilidad, equidad, integralidad, solidaridad, universalidad y oportunidad. Se entiende por gratuidad en el área estatal que las personas quedan eximidas de cualquier forma de pago directo.

Principales normas vigentes:

Leyes de la CABA:

- ✓ 1226/03 Sistema de identificación al recién nacido y su madre.
- ✓ 2987/08: Garantiza el derecho a la población materno infantil de atención domiciliaria las veinticuatro horas.
- ✓ 418/00: Salud Reproductiva y Procreación Responsable.

- ✓ 448/00: Salud Mental.
- ✓ 153/99: Básica de Salud.
- ✓ 1723/05: Prevención y Protección de menores contra el abuso del consumo de alcohol.
- ✓ 2318/07: Prevención y Asistencia al consumo de sustancias psicoactivas y de otras prácticas de riesgo adictivo.

Desarrollo Social

Las políticas públicas de infancia deben tener carácter universal y tender hacia una mayor inclusión social. Las medidas excepcionales que impliquen institucionalización de niños, niñas y adolescentes y la privación del medio familiar deben ser el último recurso, prohibiendo expresamente la institucionalización por pobreza.

La Ciudad desarrolla políticas sociales coordinadas para superar las condiciones de pobreza y exclusión mediante recursos presupuestarios, técnicos y humanos.

Principales normas vigentes:

Leyes de la CABA:

- ✓ 1878/05 Programa Ciudadanía Porteña con todo derecho.
- ✓ 1669/05: Inclusión Social de la Niñez.
- ✓ 2213/06 Crea el Sistema de Acogimiento Familiar.
- ✓ 2339/07 Acta Acuerdo de transferencia de servicios de atención directa de protección integral de derechos de niños, niñas y adolescentes entre el Ministerio de Desarrollo Social (actual SENNAF) de la Nación y el GCABA.
- ✓ Ley 2956/09: crea el Programa de apoyo, consolidación y fortalecimiento de Grupos Comunitarios. Comedores. Módulos Nutricionales. Subsidios.
- ✓ Ley 415/00: crea el Programa de Juegotecas Barriales.

CIFRAS QUE SUMAN DEUDAS CON LA INFANCIA

A continuación se presentan algunas cifras altamente preocupantes que revelan situaciones particulares de vulneración de derechos de los ciudadanos de la Ciudad de Buenos Aires.

Mortalidad infantil⁴:

⁴Informe de resultados 418: EAH 2008/Educación. Ciudad de Buenos Aires. Dir. Gral. de Estadística y Censos. Ministerio de Hacienda. GCABA.

El aumento de la tasa de mortalidad infantil, que en el año 2009 arrojaba un 8.3% de mortalidad para el total de la Ciudad de Buenos Aires, comparado con un 7.3%, correspondiente al año 2008, no logró recuperarse de manera pareja en el año 2010, aún evidenciando una tasa de 6,7%. La tasa promedio de mortalidad infantil para el total de la Ciudad, correspondiente al trienio 2008-2010, vuelve a trepar al 7,4% y además exhibe grandes diferencias entre las Comunas 4, 8 y 9, en las que las tasas se mantienen por encima del promedio: 10,1%, 11,0% y 9,2%, respectivamente.

Salud

El 18,0% de la población residente en la Ciudad de Buenos Aires sólo accede al sistema público de salud (no está afiliada al sistema de obra social ni tiene acceso a medicina prepaga). La población que reside en las Comunas 4 y 8 es la que más utiliza el sistema público de salud en relación al resto de las zonas, casi duplicando la media de la Ciudad. Los menores de 20 años son los que más utilizan el sistema público (27,4%), superando en casi 10 puntos porcentuales a la media de la Ciudad (18,0%). En las Comunas 4 y 8 representan casi la mitad (46,9%).

Educación⁵

Promedio de años de escolarización: la población residente en la Ciudad de Buenos Aires de 25 años y más promedia los 12,3 años de estudio. Pese a que este valor resulta elevado en relación con el de otras jurisdicciones, los niveles de escolaridad se expresan de manera altamente desigual en las Comunas 4, 8 y 9 en las que el promedio de años de escolarización está por debajo de la media de la Ciudad, oscilando entre 9 y 11 años de estudio (10,4, 9,7 y 10,9 años, respectivamente).

Tasas de asistencia escolar por grupo de edad: el 97,3% de la población de 5 a 17 años de edad asiste a algún establecimiento de educación formal. Sin embargo, dicha tasa presenta importantes desigualdades al interior de las Comunas, y disminuye notablemente en las Comunas 4, 7 y 8, donde se ubican las más bajas tasas de asistencia de 94,2%, 95,7% y 94,5%, respectivamente.

En relación con los grupos de edad, también se observan importantes diferencias entre los niños de 6 a 12 años y los adolescentes. La tasa de asistencia más alta corresponde a los niños que concurren a la escuela primaria (99,2%) y por el contrario, los adolescentes y jóvenes entre 13 a 17 años presentan el nivel más bajo de escolarización de todos los grupos etarios y revela que más del 5% de los mismos está fuera del sistema educativo (en valores absolutos representa aproximadamente 5.000 niños y niñas). De manera doblemente grave se plantea esta diferencia en las Comunas 4, 7 y 8, donde las tasas de escolarización de este último segmento son las más bajas

⁵Informe de resultados 455: La mortalidad infantil en la CABA por comuna en el trienio 2008/2010. Abril de 2011. Dir. Gral. de Estadística y Censos. Ministerio de Hacienda. GCABA.

(89,5%, 90,5% y 88,7%, respectivamente) y alrededor del 10% de los adolescentes y jóvenes está excluido de la educación formal.

Máximo nivel de instrucción alcanzado: en 11 de las 15 comunas de la Ciudad la mayor parte de la población de 25 años y más completó como mínimo la escuela secundaria y o niveles superiores. Como contrapartida se destacan las Comunas 4 y 8 donde el 10,4% y el 11,4% -respectivamente- de los adultos no finalizó el nivel primario.

Repitencia en los niveles de enseñanza primario y medio: menos del 10% de la población escolarizada en el nivel primario repitió algún año, mientras que en el nivel secundario ronda el 25%.

Sobreedad en los niveles de enseñanza primario y medio: los niños con sobreedad del nivel primario alcanzan al 13,6%. La mayor sobreedad se presenta en 6° y 7° grado (21,4% y 17,4%, respectivamente). El nivel secundario cuenta con un porcentaje de adolescentes con sobreedad sustantivamente superior (33,2), y se aprecia que los mayores porcentajes se encuentran en los de 2° año y 3° año (41,5 y 37,2, respectivamente). Es decir, la sobreedad más alta se observa en los últimos años de la primaria y en los primeros de la secundaria.

Condiciones de vida. Año 2009⁶

Insuficiencia de ingresos en hogares con niños y niñas: los hogares con presencia de menores de 14 años (el 23,5% de los hogares) son los que presentan las peores condiciones de vida, ya que el porcentaje de hogares con insuficiencia de recursos para adquirir las distintas canastas es sensiblemente superior al de los hogares sin menores:

- Hogares con población infantil: el 41,2% no cubre la CT y el 9,4% no llega a cubrir la CA.
- Hogares que no poseen menores de 14 años: sólo el 18,7% no llega a cubrir la CT y apenas el 2,4% no alcanza la CA.
- Hogares que tienen cuatro y más menores de 18 años: si bien representan sólo el 1,2% el total de hogares de la Ciudad, representan el 36,7% del grupo de hogares que no alcanzan la CA y el 79,6% del universo de los que poseen ingresos inferiores a la CT.
- Hogares sin menores de 18 años: representan el 2,1% y 17,7%, del grupo de hogares que no alcanzar la CA y de los que poseen ingresos inferiores a la CT, respectivamente.
- En términos absolutos, 223.000 niños y niñas viven en hogares que no pueden afrontar sus necesidades básicas totales.

⁶Informe de resultados 441: Condiciones de vida de los residentes en la Ciudad de Buenos Aires. Año 2009. Resultados finales. Dir. Gral. de Estadística y Censos. Ministerio de Hacienda. GCABA.

Población en villas y asentamientos precarios. Año 2010⁷

- Total de población residente en villas y asentamientos precarios: 163.587 personas.
- En la Comuna 8 representa la tercera parte de su población, en ella se ubican 6 villas (3, 15, 16, 17, 19 y 20), 1 núcleo habitacional transitorio (Av. Del Trabajo) y 6 asentamientos (Scapino, Hubac, Bermejo- María Auxiliadora-Barrio Obrero, Los Pinos-Portela, Los Piletones y Calacita).

*Población en situación de calle: la población actual en situación de calle estimada es de 15.253 personas. Incluye adultos, niños, niñas y adolescentes en calle, personas alojadas en hoteles y pensiones con subsidios del GCABA, personas alojadas en hogares y paradores del GCABA, personas que se dedican al cartoneo y población afectada por desalojos*⁸.

PRINCIPALES PROBLEMAS DE LAS POLÍTICAS DESTINADAS A LA INFANCIA

El Consejo de los Derechos

El Consejo de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes (creado por la Ley 114), es el organismo que tiene a su cargo las funciones de promoción y protección integral de los derechos de niños, niñas y adolescentes; debe fijar y articular políticas y asegurar a través de mecanismos de exigibilidad hacia los otros organismos, el cumplimiento de la normativa de derechos vigente y garantizar un sistema articulado de efectivización y defensa de los derechos de niñas/os y adolescentes.

Más allá de lo prescrito por la normativa vigente, las intervenciones del Consejo en materia de protección de derechos han ido más orientadas a la atención individual de los casos mediante la implementación de acciones que, generalmente resultan inconexas y atomizadas con soluciones parciales y de corto plazo, que al fortalecimiento de acciones positivas que garanticen el acceso igualitario de la población infantil a políticas universales de calidad. De este modo, su jerarquía institucional y su capacidad institucional para garantizar las funciones de promoción y protección integral de derechos se ve seriamente cuestionada.

Políticas educativas

Actualmente la gestión estatal es la que brinda la mayor parte de los servicios educativos a

⁷Resultados provisionales del Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010 en la Ciudad de Buenos Aires. Dir. Gral. de Estadística y Censos. Ministerio de Hacienda. GCABA.

⁸Informe 2009 Salud en la Calle en Ciudad de Buenos Aires. Médicos del Mundo, estimaciones propias en base a mediciones públicas y privadas.

los sectores sociales más vulnerables, con menor capacidad adquisitiva, residentes en la Ciudad. A pesar de ello, se evidencia una situación crónica y agravada de marcada desigualdad en el acceso, rendimiento y permanencia de los alumnos que estudian en escuelas de zona sur respecto de los de zona norte de la Ciudad, observándose un profundo desequilibrio regional en cuanto a oferta y distribución de los recursos educativos⁹.

En términos generales, se observa además:

- ✓ Graves deficiencias en infraestructura (Ley 2.565/07 de emergencia edilicia de los establecimientos educativos y 3372/09 crea el Fondo Unico Descentralizado de Educación que provee recursos para el mantenimiento edilicio).
- ✓ Graves deficiencias en las condiciones de higiene y limpieza de los establecimientos. Insuficiente dotación de personal auxiliar de portería.
- ✓ Barreras arquitectónicas que impiden el desplazamiento de personas con movilidad reducida.
- ✓ Comedores escolares: reclamos por la baja calidad de las comidas elaboradas por el sistema de catering. Baja calidad de los alimentos preparados para el sistema de viandas.
- ✓ Omisión estatal en la provisión de los recursos materiales, económicos, culturales, pedagógicos y tecnológicos para asegurar el derecho a la educación.
- ✓ Programa de retención escolar en escuelas medias y técnicas. Falta de vacantes para hijos/as de madres embarazadas en escuelas porteñas de nivel inicial. Falta de vacantes para alumnas embarazadas en escuelas de nivel medio en turno noche.

Políticas de salud

En relación con el derecho a la salud, existe una serie de incumplimientos por parte del Estado local respecto de la normativa vigente, que están directamente vinculados con la ausencia concreta de políticas públicas que efectivicen el mencionado derecho (mecanismos adecuados de acceso a los servicios, eliminación de obstáculos); con la falta de recursos (humanos, materiales); con la falta de control y fiscalización de las prestaciones, con la falta de seguridad y mantenimiento de los hospitales y efectores de salud.

En los hospitales se observa:

- ✓ Dificultades para la obtención de turnos y demoras en la atención de consultorios y realización de estudios y tratamientos. Demoras y suspensión de cirugías por insuficiencia de recursos

⁹Este desequilibrio se verifica particularmente en la falta de vacantes en establecimientos educativos de la zona sur para los alumnos de nivel inicial, primario y medio, domiciliados en dicha zona, verificándose una alta correlación entre insuficiencia de establecimientos educativos y excedencia de matrícula, con la consecuente derivación y alto grado de abandono de la escolaridad. Ej. Villa Lugano: registra una de las mayores condiciones de hacinamiento y sobrepoblación en aulas. Comunas 1, 4 y 8: registran mayores tasas de sobreedad en educación primaria. Simultáneamente las tres exhiben altas tasas de repitencia.

- ✓ Desabastecimiento de medicamentos/dificultad para acceder a medicamentos prescritos.

Programa de Salud Sexual y Reproductiva: el programa presenta una estructura de funcionamiento muy acotada en materia de recursos humanos (cuenta con sólo 4 profesionales en su dotación incluida la coordinación) y no tiene injerencia directa sobre el personal que depende de los hospitales. Se evidencia falta de recursos (ej. anticonceptivos), escasez de profesionales de salud, demoras en la atención, etc.

Salud Mental: a pesar de contar con normativa vigente adecuada en materia de derechos humanos, actualmente ésta no tiene aplicación práctica en la Ciudad. El sistema de salud mental no ha modificado su estructura y la vigencia del paradigma de la institucionalización y la manicomialización de los enfermos es evidente.

Se observa:

- ✓ Ausencia de dispositivos previstos por la Ley 448 de Salud Mental.
- ✓ Serias dificultades para externar a niños y adolescentes internados en Hospitales e instituciones de salud mental (incluso hogares terapéuticos), a pesar de contar con alta médica.
- ✓ Falta de insumos de medicación psiquiátrica en hospitales.
- ✓ Saturación del sistema público hospitalario: falta de camas para internación psiquiátrica.
- ✓ Falta de continuidad en el tratamiento. Demoras importantes en la obtención de turnos para tratamientos de salud mental en efectores públicos.
- ✓ Tratamiento terapéutico en los hogares: falta de supervisión psiquiátrica dependiente del subsector público. La atención es provista únicamente desde el sistema privado y/o atendido exclusivamente por los profesionales de las instituciones convivenciales.
- ✓ Psiquiatrización de la pobreza.
- ✓ No se cumplimenta el resguardo por respetar la pertenencia comunitaria de los chicos al momento de la internación psiquiátrica.
- ✓ Serias deficiencias en la atención de problemáticas severas en los centros de salud. Falta de psiquiatras infantiles.
- ✓ Falta de dispositivos y respuestas preventivas. Insuficiencia en los dispositivos de estimulación temprana.
- ✓ Falta de implementación del SAME Psiquiátrico.

Políticas de inclusión social

A pesar del evidente fracaso de las políticas públicas de desarrollo social que se constata diariamente en la sistemática vulneración de derechos de una amplia mayoría de ciudadanos de la Ciudad de Buenos Aires, que no acceden a umbrales mínimos de inclusión social, los programas destinados a esta población no han sido revisados, ni reformulados sus objetivos, alcances e impacto, por lo menos, durante los últimos años.

Más allá de la presentación discursiva, que la mayoría de los programas despliegan en términos de derechos ciudadanos, su diseño e implementación continúa pensándose bajo la lógica de beneficios asistencialistas. En términos de transferencias, se trata de subsidios focalizados y condicionados de carácter transitorio que actúan exclusivamente ante situaciones puntuales. Ofrecen más un alivio paliativo de corto plazo (atendiendo a problemáticas puntuales vinculadas con desalojos, familias en calle, casos de desnutrición, entre otros), que una estrategia sostenida de superación de la pobreza. Desde esa lógica los programas recortan su campo de acción a situaciones específicas (nutricional, familiar, educativa) y ofrecen respuestas que, en general, resultan aisladas y de bajo impacto.

En términos generales, los programas presentan marcadas debilidades en relación con:

- la admisión (existen importantes restricciones para el ingreso de nuevos aspirantes -aún cuando éstos reúnan los requisitos establecidos);
- la cobertura (un importante segmento de familias en situación de pobreza no accede a estas prestaciones);
- la estructura institucional (bajo presupuesto, recursos humanos y materiales insuficientes);
- la articulación e integralidad (se trata de prestaciones específicas para la emergencia que no se integran en estrategias estructurales de largo plazo);
- la falta de información y difusión sobre los programas, recursos y prestaciones disponibles.
- los montos de los subsidios, que se fijan según el valor de la canasta elaborada por el INDEC (inferior al valor de la Dirección de Estadísticas de la Ciudad), en la mayoría de los casos resultan insuficientes para satisfacer las necesidades mínimas de los ciudadanos y sus familias y mucho menos permiten el acceso a prestaciones que garanticen un nivel de vida adecuado.
- Convenios con Ong's: se observa un déficit en las acciones de monitoreo y supervisión de las instituciones conveniadas. Montos muy elevados (en relación a sus propios valores de mercado, cuota de socios particulares, etc.).

La situación de los trabajadores de la infancia

Analizando los programas destinados a niñas, niños y jóvenes observamos que sus

dotaciones de trabajadores presentan elementos comunes: debilidad institucional, bajo presupuesto, insuficiencia de trabajadores, condiciones precarias de contratación y con la remuneración más baja de la escala salarial, logística inadecuada y recursos tecnológicos insuficientes.

Las condiciones de trabajo, la sobreexigencia de la atención directa y la desvalorización de los equipos técnicos especializados en la temática expulsan a los trabajadores especializados instalando provocando una alta rotación del personal que resulta un obstáculo más en la consolidación institucional de la tarea. Las condiciones edilicias de los lugares de trabajo evidencian en algunos casos hacinamiento, problemas de infraestructura, espacios físicos inadecuados y falta de insumos básicos para la realización de las tareas.

2. EL ENFOQUE DE DERECHOS O LA CORRESPONDENCIA ENTRE EL NOMBRE Y LA COSA

El enfoque de derechos adopta el marco conceptual internacional de los derechos humanos como una referencia fundamental en materia de políticas públicas, entendiendo que dicho marco puede ofrecer un sistema coherente de principios, reglas y estándares que contribuyan a efectivizar los derechos ciudadanos. Los destinatarios de las políticas son titulares de derechos que generan obligaciones al Estado y éstas requieren mecanismos para hacerlas exigibles y darles cumplimiento. Sin que esto implique inevitablemente la judicialización de las políticas públicas, al traducirse al estándar jurídico, la exigibilidad puede dirimirse ante los tribunales de justicia.

De este modo, se establece una vinculación estrecha entre los derechos reconocidos en tratados y pactos internacionales, las medidas positivas que se requieren para que su vigencia sea efectiva (conjunto de políticas públicas a cargo del Poder Ejecutivo o del Legislativo), y la exigibilidad legal para asegurar su cumplimiento.

Desde el enfoque de derechos, es posible identificar cuatro niveles de obligaciones estatales:

- Obligación de respetar: significa no interferir, obstaculizar o impedir el acceso al goce de los bienes que constituyen el objeto del derecho. El Estado debe abstenerse, por ej. de implementar políticas públicas que impliquen retrocesos en el alcance y protección de los derechos y no judicializar situaciones de pobreza.
- Obligación de proteger: significa adoptar medidas para impedir que terceras partes interfieran, obstaculicen o impidan el acceso a los bienes. Por ejemplo, el Estado debe adoptar medidas de protección especial, cuando los derechos de niños, niñas y adolescentes son amenazados, vulnerados o violados, proporcionando la escucha, la atención, la contención y la ayuda necesaria para garantizar la recuperación del derecho y la inmediata reparación de las

consecuencias de su vulneración.

- Obligación de garantizar y hacer efectivo: supone asegurar el acceso al bien cuando el titular no puede hacerlo por sí mismo. Significa adoptar medidas progresivas que permitan el disfrute efectivo del derecho de que se trate. Implica facilitar y disponer los medios necesarios para la realización del mismo. Incluye disponer de reservas presupuestarias para garantizar la prestación directa del bien o llevar a cabo explícitamente actividades que fortalezcan la capacidad de las personas para satisfacer sus propias necesidades. Por ejemplo, el Estado debe asegurar la prestación de servicios públicos de salud, educación, acceso a la vivienda y entregar subsidios, realizar obras públicas, otorgar beneficios o exenciones de carácter tributario.
- Obligación de promover, implica desarrollar condiciones reales para que los titulares del derecho accedan al bien.

Principales características de los derechos

- ✓ Son universales, derechos inalienables de todos los seres humanos.
- ✓ Son iguales, indivisibles e interdependientes.

El principio de indivisibilidad reconoce que ningún derecho humano es intrínsecamente inferior a ningún otro. Los derechos económicos, sociales y culturales deben ser respetados, protegidos y realizados en las mismas condiciones que los derechos civiles y políticos. El principio de interdependencia, a su vez, reconoce la dificultad (y en muchos casos la imposibilidad) de hacer efectivo cualquiera de los derechos humanos de forma aislada respecto de los demás.

- ✓ No pueden ser suspendidos o retirados.
- ✓ Imponen obligaciones de acción y omisión, particularmente a los Estados y a sus funcionarios.
- ✓ Han sido garantizados por la comunidad internacional.
- ✓ Están protegidos por la ley.

3. DE LA ENUNCIACIÓN DE LOS DERECHOS A LA JUDICIALIZACIÓN PARA SU EFECTIVIZACIÓN

En materia de políticas de infancia y adolescencia, a lo largo de estos últimos cuatro años, se puede observar un particular modo de intervención estatal subsidiario, asistencialista y regresivo que contribuyó a la desjerarquización, desatención y recorte del conjunto de políticas, programas y recursos destinados a niños, niñas y adolescentes.

Dicho accionar suscitó la intervención de la Justicia porteña quien, ateniéndose a lo establecido por la normativa de derechos vigente, obligó al Ejecutivo a cumplir con sus obligaciones negativas, señalando aquello que debía abstenerse de hacer a fin de evitar violaciones,

así como de sus obligaciones positivas, aquello que debía hacer para lograr la plena materialización de los derechos de niños, niñas y adolescentes. De este modo, sucesivos fallos ordenaron al Gobierno de la Ciudad y a sus correspondientes ministerios intervinientes a adoptar las medidas necesarias para garantizar la efectivización de los derechos ciudadanos (en algunos casos, impidió el recorte de las prestaciones estatales y en otros, obligó el despliegue de los recursos necesarios para acercar a los destinatarios a las políticas).

□ Fallo de la Justicia porteña, febrero de 2009, contra el Ministro de Educación y la Ministra de Desarrollo Social por incumplimiento de asegurar la educación de nivel inicial a niños y niñas de la Ciudad.

Luego de reiteradas apelaciones por parte del Gobierno, hubo un reconocimiento por parte de éste, respecto de los derechos constitucionales violados y se celebró un acuerdo definitivo que estipula la clara obligación del Gobierno de la Ciudad de adoptar medidas tendientes a llevar a cabo una política pública que ponga fin al problema de falta de vacantes de nivel inicial en la Ciudad.

□ Fallo de la Justicia porteña, en abril de 2009, contra el Ministro de Educación, por no proveer de transporte escolar a chicos de la Villa 31 y 31 bis¹⁰. Dicho fallo ordenó la provisión del servicio de transporte escolar para efectivizar la igualdad de oportunidades y acceso a la educación a la población mencionada. En el mes de marzo de 2010, dictó la sentencia en primera instancia y ordenó que el GCBA provea la cantidad de micros necesarios para el transporte escolar de los menores residentes en los mencionados asentamientos que así lo requieran, asegurando la correcta y adecuada provisión de dicho servicio.

□ Fallo de la justicia porteña, en junio de 2009, contra el Gobierno de la Ciudad, para impedir la ocupación en las instalaciones del predio recreativo, educativo y de inclusión Puerto Pibes por parte de la Policía Metropolitana, en detrimento del cumplimiento del interés superior de niños y niñas.

□ Fallo judicial con sentencia firme contra el Gobierno de la Ciudad, en diciembre de 2010, declaró la ilegalidad de la práctica sistemática llevada a cabo por las autoridades locales de mantener internados en los hospitales de Salud Mental de la Ciudad a los niños, niñas y adolescentes que cuentan con alta de internación y que no pueden ser externados con sus familias. En la sentencia se ordenó al Gobierno la creación de un dispositivo que evite la

¹⁰La demanda se inició en enero de 2009, cuando ACIJ interpuso una acción colectiva de amparo contra el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en representación de los niños y niñas de la Villa 31-31 Bis que asisten a escuelas de los niveles educativos inicial y primario y no reciben transporte escolar gratuito.

reiteración de esa práctica. El reconocimiento, por parte del Ejecutivo, de que las personas internadas en hospitales psiquiátricos están privadas de libertad y que, si esa modalidad no cesa inmediatamente después de que desaparecieron las causas que le dieron origen, deviene en una detención arbitraria, configura un avance en materia de efectivización de los derechos de las personas con padecimientos en su salud mental que eleva el estándar con el que ese colectivo contaba en la Ciudad de Buenos Aires.

- Fallo del Tribunal Superior de Justicia, en mayo de 2009, contra el GCABA, por restricción del derecho a la vivienda (decreto 960/690). Declaró la inconstitucionalidad de un conjunto de normas establecidas en el Decreto N° 960/08 por el Gobierno de la Ciudad, entendiendo que éste decidía retroceder de manera deliberada en su obligación de proteger y garantizar el derecho a la vivienda y la asistencia habitacional de las personas en general, y en particular, los niños, niñas y adolescentes que viven en situación de pobreza¹¹. De este modo, invalidó la regresión del Estado y restituyó lo establecido por la norma previa.
- Fallo del Tribunal Superior de Justicia, en abril de 2010, contra el Gobierno de la Ciudad, por psiquiatrización de la pobreza de niños, niñas y adolescentes. Se ordenó al Ejecutivo porteño a efectivizar las garantías constitucionales de niñas, niños y adolescentes que, por encontrarse en situación de vulnerabilidad social padecen una indebida internación psiquiátrica sin finalidad de tratamiento médico.

4. ALGUNAS RECOMENDACIONES DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE INFANCIA Y ADOLESCENCIA CON ENFOQUE DE DERECHOS

Si partimos de la conceptualización de los niños como sujetos de derechos y fijamos el marco de protección integral como principio normativo para la formulación, diseño y evaluación de las políticas de infancia y adolescencia, estamos obligados a identificar los obstáculos existentes para la efectivización de los derechos y las medidas que se adoptan para removerlos.

Esto requiere poner el acento en la oferta de programas y recursos dirigidos a niños y niñas, en las condiciones y posibilidades que éstos ofrecen para garantizar sus derechos y en los mecanismos y garantías de exigibilidad que plantean. Este abordaje implica analizar no sólo la medida en que niños y niñas disfrutan de determinados bienes y libertades, sino también las normas y procedimientos adoptados tendientes a garantizar esos bienes y libertades en forma sostenible y a hacerlos exigibles. La posibilidad de que los ciudadanos realicen sus derechos depende no sólo de

¹¹El Decreto 960/08 redujo la población destinataria del subsidio, al requerir que las personas se encontraran en situación de calle efectiva y comprobable, incorporó una pauta limitativa para el destino del beneficio, en tanto estableció que la asignación monetaria tendría como único destino cubrir gastos de alojamiento. Por último, eliminó el servicio de acompañamiento y orientación a las familias en la búsqueda de estrategias de solución más estable y a largo plazo a su problemática habitacional.

su existencia, del conocimiento que tengan de los mismos o de su voluntad para ejercerlos, sino también del conjunto de condiciones institucionales en las cuales éstos se pueden ejercer.

A partir de las cuatro obligaciones estatales señaladas en las páginas anteriores y de la doctrina de la protección integral de niños y niñas, que establece el marco normativo de nuestro país, se pueden desprender algunos principios medulares que guían las estrategias y políticas públicas para la infancia formuladas con enfoque de derechos:

- Adecuación normativa: las políticas destinadas a niños, niñas y adolescentes deben ajustarse a los marcos legales vigentes en materia de protección integral de derechos.
- Universalidad: las políticas deben ser planificadas para todos/as los niños, niñas y adolescentes. Las estrategias de focalización para grupos en situaciones de vulnerabilidad deben ser diseñadas en un contexto de universalidad.
- No discriminación: todos los niños, niñas y adolescentes son titulares de derechos.
- Integralidad: todos los derechos tienen el mismo rango y es necesario abordar las políticas de una manera integral.
- Efectividad de los derechos: implica establecer los mecanismos financieros, administrativos, jurídicos, que garanticen que los derechos sean efectivos.
- Participación: como titulares de derechos los niños, niñas y adolescentes deben desempeñar un papel activo en el proceso de toma de las decisiones que los afectan.
- Perspectiva de género: implica reconocer las diferencias entre varones y mujeres y asumir el compromiso de garantizar la igualdad de oportunidades y responsabilidades en todas las políticas y acciones que los tengan como destinatarios.
- Intangibilidad de los fondos: el Estado tiene la obligación de asegurar la asignación privilegiada y la intangibilidad de los fondos destinados a garantizar con absoluta prioridad el ejercicio de los derechos de niñas, niños y adolescentes. Para ello es necesario analizar el conjunto de recursos financieros que el presupuesto destina a este grupo de población.

A MODO DE CIERRE

La ciudadanía para la infancia implica indefectiblemente consolidar un proceso de construcción de nuevos sujetos de la niñez, que contemple no sólo sus derechos efectivos (aquellos de los que gozan formalmente), sino fundamentalmente, sus derechos exigibles (condiciones bajo las cuales los derechos se realizan o hacen valer). El enfoque de derechos traducido al lenguaje de las políticas públicas puede reducir la brecha entre el lenguaje de los derechos y la posibilidad real de su efectivización por parte de sus titulares.

BIBLIOGRAFIA

Publicaciones periódicas

- Abramovich, Víctor (2006), “Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo”. *Revista de la CEPAL 88*. Naciones Unidas.
- Dirección General de Estadística y Censos (marzo 2010), “Informe de resultados 418: EAH 2008/Educación”. Ministerio de Hacienda. GCABA.
- Dirección General de Estadística y Censos (abril 2011), “Informe de resultados 455: La mortalidad infantil en la CABA por comuna en el trienio 2008/2010”. Ministerio de Hacienda. GCABA.
- Dirección General de Estadística y Censos (diciembre 2010), “Informe de resultados 441: Condiciones de vida de los residentes en la Ciudad de Buenos Aires. Resultados finales. Ministerio de Hacienda. GCABA.
- Dirección General de Estadística y Censos (2010), “Resultados provisionales del Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010 en la Ciudad de Buenos Aires”. Ministerio de Hacienda. GCABA.
- Fraser, Nancy (1995), “Reconsiderando la esfera pública: una contribución a la crítica de la democracia existente”. *Revista Antepasados*, N° 6. Bs. As, Argentina.
- Médicos del Mundo (2009), “Informe Salud en la Calle en Ciudad de Buenos Aires, estimaciones propias en base a mediciones públicas y privadas. Buenos Aires, Argentina.
- Romera, Mercedes y otros, (2011), “La situación de la infancia en la Ciudad de Buenos Aires. Una mirada desde las políticas públicas de la gestión macrista”. Laboratorio de Políticas Públicas (LPP). Buenos Aires.

Libros

- Pautassi, Laura (2009), “Los desafíos en torno a las políticas públicas con enfoque de derechos en materia de infancia. En: Tuñón, Ianna. *Derechos vulnerados en la infancia: abandono, maltrato y pobreza*. Programa Observatorio de la Deuda Social Argentina. Buenos Aires: EDUCA.
- Pautassi, Laura organizadora (2010), “Perspectiva de derechos, políticas públicas e inclusión social. *Debates actuales en la Argentina*”. Editorial Biblos. Argentina.
- Saramago, José (2007), “El nombre y la cosa”. Fondo de Cultura Económica, Colección Cuadernos de la Cátedra A. Reyes, Méjico.