

UNIVERSIDAD
SIGLO
La educación evoluciona



Especialización en Derecho de Familia, Niñez y
Adolescencia

Ana Carolina Viudes

DNI:28009434

Infancia Ausente, Niños, Niñas y Adolescentes de la calle

Índice

Resumen	4
Introducción.....	5
Capítulo 1. Conceptualización de la niñez y adolescencia	8
1.1. Definiciones jurídicas y sociales	8
1.2. Niño, niña y adolescente: nuevos paradigmas	13
1.3. De objeto a sujeto: La progresión histórica de la autonomía infantil	15
Capítulo 2. Derechos Humanos de la niñez y adolescencia	17
2.1. Principio, Derechos y Garantías en la especialidad.....	17
2.2. Antecedentes	21
Capítulo 3. El fenómeno de los niños, niñas y adolescentes en situación de calle.....	23
3.1. ¿Por qué los NNA están en las calles?.....	23
3.1.1 Pobreza	23
3.1.2 Exclusión	25
3.1.3. Muerte de los padres.....	26
3.1.4. Abandono.....	27
3.1.5. Huyen de la violencia	28
3.1.6. Actividad criminal forzada.....	32
3.2. ¿A qué se encuentran expuestos los NNA en situación de calle?	34
3.2.1. Abuso sexual.....	34
3.2.2. Trata con fines de explotación sexual	37
3.2.3. Trabajo Infantil	40
3.3. El impacto de la pandemia sobre los niños en situación de calle	46
3.4. Desafíos en la niñez y adolescencia	48
Capítulo 4. Marco jurídico internacional de protección	57
4.1. Corpus iuris en materia de niñez	57

4.2. Ampliación del corpus iuris	57
Capítulo 5. Mecanismos de protección de los derechos de la niñez y adolescencia	58
5.1. Mecanismos de protección	58
Capítulo 6. Políticas públicas y programas de atención	60
6.1. Políticas públicas para la infancia	60
6.2. Estrategias para reducir la pobreza	64
6.2.1. Mitigar los efectos de la crisis	64
6.2.2. Desactivar la reproducción de la pobreza crónica	67
6.2.3. Mejorar la calidad del trabajo	71
6.2.4. Asegurar sostenibilidad y recursos	72
Conclusiones.....	74
Bibliografía.....	76
Legislación.....	76
Doctrina	76

Resumen

Esta investigación analiza la situación jurídica y social de los niños, niñas y adolescentes en situación de calle, evaluando la efectividad de los mecanismos de protección de sus derechos humanos en el marco del sistema universal e interamericano. El estudio revela una evolución significativa en la conceptualización de los derechos de la niñez, pasando de un enfoque tutelar a uno que reconoce a los menores como sujetos plenos de derechos. Se examina el papel crucial de la Convención sobre los Derechos del Niño y la labor interpretativa del Comité de los Derechos del Niño en el sistema universal. En el ámbito interamericano, se destaca la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el establecimiento de estándares de protección. La investigación identifica la pobreza, la desigualdad, la violencia y la discriminación como factores determinantes de la vulnerabilidad de estos menores. Se concluye que, a pesar de los avances normativos, persisten desafíos significativos en la implementación efectiva de los derechos. Se propone un enfoque multidimensional que incluye políticas públicas integrales, participación activa de los menores, litigio estratégico y colaboración entre diversos actores para fortalecer la protección integral de la niñez y adolescencia en situación de calle.

Palabras clave: Derechos del niño- Situación de calle- Protección integral- Sistema interamericano- Políticas públicas

Introducción

Los derechos humanos constituyen un conjunto de principios y normas fundamentales que definen las responsabilidades de los Estados hacia las personas bajo su jurisdicción. Este marco jurídico, que ha evolucionado significativamente desde la creación de las Naciones Unidas en 1945, se caracteriza por atributos como la universalidad, indivisibilidad, interdependencia y exigibilidad. Dentro de este contexto, los derechos de niños, niñas y adolescentes han adquirido una relevancia creciente, culminando con la adopción de la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN) en 1989, un instrumento internacional que busca garantizar la protección integral de este grupo poblacional particularmente vulnerable.

El presente trabajo se propone analizar el concepto, características y alcance de los derechos humanos de la niñez, así como los mecanismos de protección existentes en el sistema universal y en el sistema interamericano de derechos humanos. Se prestará especial atención a la situación de los niños, niñas y adolescentes en situación de calle, un grupo que enfrenta graves violaciones a sus derechos fundamentales y que requiere de respuestas integrales y efectivas por parte de los Estados y la sociedad en su conjunto.

El estudio parte de la premisa de que, a pesar de los avances normativos y la existencia de mecanismos de protección tanto a nivel universal como regional, persisten importantes brechas en la implementación efectiva de los derechos de la niñez, particularmente en lo que respecta a los menores en situación de calle. Esta realidad plantea la necesidad de examinar críticamente la eficacia de los instrumentos y procedimientos existentes, así como de explorar nuevas estrategias para garantizar la plena realización de los derechos de este grupo vulnerable.

En este contexto, la investigación se guiará por un objetivo general y varios objetivos específicos. El objetivo general consiste en analizar la situación jurídica y social de los niños, niñas y adolescentes en situación de calle, evaluando la efectividad de los mecanismos de protección de sus derechos humanos en el marco del sistema universal e interamericano. Para lograr este propósito, se han establecido cinco objetivos específicos que abarcan desde el examen del concepto y características de los derechos de la niñez en situación de calle, hasta la propuesta de estrategias para fortalecer su protección integral.

En primer lugar, este estudio se propone examinar el concepto y las características específicas de los derechos humanos de la niñez y adolescencia en el contexto de la

infancia en situación de calle, con el fin de establecer una base sólida para el análisis subsiguiente. A partir de esta fundamentación, se procederá a identificar y describir los principales mecanismos de protección de los derechos de niños, niñas y adolescentes en situación de calle existentes en el sistema universal de derechos humanos, lo que permitirá comprender el marco normativo internacional vigente. Posteriormente, y en estrecha relación con lo anterior, se evaluará la eficacia de los instrumentos y procedimientos del sistema interamericano de derechos humanos en la protección de los menores en situación de calle, estableciendo así un análisis comparativo entre los sistemas universal y regional. Finalmente, y con el propósito de obtener una comprensión integral del fenómeno, se analizarán las causas y consecuencias de la situación de los niños, niñas y adolescentes en la calle desde una perspectiva tanto jurídica como social, lo que proporcionará un contexto crucial para la interpretación de los hallazgos previos y la formulación de posibles soluciones.

Asimismo, la investigación parte de una hipótesis central que sostiene que, a pesar de la existencia de un robusto marco normativo internacional y regional para la protección de los derechos de la niñez, los mecanismos actuales resultan insuficientes para garantizar efectivamente los derechos de los niños, niñas y adolescentes en situación de calle. Esta brecha entre la normativa y la realidad se atribuye a una combinación de factores, entre los que se incluyen la falta de implementación adecuada a nivel nacional, la insuficiencia de recursos destinados a programas de protección, y la complejidad multidimensional del fenómeno de la niñez en situación de calle.

Con el fin de abordar esta problemática de manera integral, se han formulado cinco preguntas de investigación que guiarán el desarrollo del trabajo. Estas preguntas abarcan desde las características y desafíos específicos que enfrentan los niños en situación de calle, hasta la efectividad de los mecanismos de protección existentes y las posibles estrategias innovadoras para mejorar la garantía de sus derechos. ¿Cuáles son las principales características y desafíos específicos que enfrentan los niños, niñas y adolescentes en situación de calle en relación con sus derechos humanos? ¿En qué medida los mecanismos de protección del sistema universal de derechos humanos han sido efectivos en abordar la problemática de la niñez en situación de calle? ¿Cómo ha contribuido el sistema interamericano de derechos humanos a la protección de los derechos de los menores en situación de calle en la región? ¿Cuáles son las principales barreras para la implementación efectiva de los derechos de los niños, niñas y

adolescentes en situación de calle? ¿Qué estrategias innovadoras podrían desarrollarse para mejorar la protección y garantía de los derechos de este grupo vulnerable?

A través del análisis de estas cuestiones, el presente trabajo busca contribuir a una comprensión más profunda de la problemática de la niñez en situación de calle desde una perspectiva de derechos humanos, y proponer vías de acción para fortalecer su protección efectiva. La investigación se estructurará en torno a un examen detallado del marco normativo internacional, los mecanismos de protección existentes, y las experiencias concretas de implementación, con el fin de identificar tanto los avances logrados como los desafíos pendientes en esta materia crucial para el bienestar y desarrollo de uno de los grupos más vulnerables de nuestra sociedad.

Capítulo 1. Conceptualización de la niñez y adolescencia

Es esencial reconocer que la noción de infancia y adolescencia es el resultado de un proceso evolutivo dentro del contexto social e histórico. Esta perspectiva ha experimentado transformaciones significativas en nuestra nación a través del tiempo, lo que ha conducido a una evolución en el entendimiento de estos grupos etarios. En este nuevo paradigma, los niños y adolescentes ya no son vistos meramente como entidades pasivas, sino que son considerados como individuos activos con derechos inherentes.

1.1. Definiciones jurídicas y sociales

En la Convención sobre los Derechos del Niño” *se entiende por niño a todo ser humano menor de 18 años de edad salvo que en virtud de la ley que le sea aplicable, haya alcanzado antes la mayoría de edad*”. La ley N° 23.849 refiere que con respecto a este artículo 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. El art. 25 del CCCN define “*a menor de edad y adolescente de modo que menor de edad es la persona que no ha cumplido 18 años de edad.*” (Se debe recordar que la mayoría de edad se obtiene a los 18 años según la ley N° 26.679). El art. 25 denomina que “*Adolescente es la persona menor de edad que cumplió 13 años*”.

En el art.26 del Código CCCN se avanza en el ejercicio de los derechos de las personas menores de edad marcando a qué edad pueden ejercerse distintos tipos de derechos partiendo en que:

La persona menor de edad tiene derecho a ser oída en todo proceso judicial que le concierne. Por otra parte, se presume que el adolescente entre 13 y 16 años de edad tiene aptitud para decidir por sí respecto de aquellos tratamientos que no resulten invasivos... y a partir los 16 años el adolescente es considerado como un adulto para las decisiones atinentes al cuidado de su propio cuerpo.

El ser niño implica una verdadera categorización real y formal de los individuos que pueden denominarse como tales y conlleva ostentación 11 de un estatus jurídico superior al resto de las personas físicas. Hablar

de niño supone referirse a una minoría social titular de amplias y mayores prerrogativas (Feldman, 1998, pág. 15)

Llegar a esta instancia actual donde el niño es considerado persona/sujeto o titular de derechos es resultado de un largo camino que llevó aparejado concepciones distintas del niño y adolescente que se fue plasmando en políticas públicas acerca de: qué hacer con el niño, como tratarlo, que instrumento legal lo protege, como se lo concibe, o como se lo define. En este orden de ideas vale establecer que la infancia, en la visión de la autora Garcés es analizada desde una perspectiva histórica social, visualizándola “*como una categoría social diferenciada que es producto de procesos complejos, representaciones sociales respecto de la niñez y la adolescencia y de acciones orientadas a ellos*” (Garcés, 1997, pág. 1). Hay otras concepciones del vocablo infancia.

Según Garcés (1997), la noción de infancia en nuestro país ha evolucionado históricamente, reflejando las políticas sociales que el Estado planifica y ejecuta. A lo largo del tiempo, la infancia ha sido regulada por leyes que responden a los contextos históricos y sociales.

Ejemplo de ello es la ley Nacional de Patronato N° 10.903 de 1919, seguida por la ley Nacional N° 23.849 de 1990, que ratifica la Convención de los Derechos del Niño, y la ley Nacional 26.061, que establece la Protección Integral de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes. Estas leyes, junto con otras herramientas institucionales, han conformado un marco legal que abarca desde la creación de instituciones para menores hasta programas de inserción social, pasando por intervenciones psicosociales y medidas socioeducativas. Estas iniciativas han perdurado y se han adaptado a lo largo del tiempo, reflejando el modelo vigente que el Estado sostiene respecto a los menores.

Históricamente, la infancia en nuestro país ha pasado por diversas fases, determinadas por las políticas estatales. El primer período, de corte asistencial, abarcó desde 1860 hasta 1940 y se caracterizó por una gestión de la infancia poco específica por parte del Estado, donde el control recaía principalmente en la familia, la Iglesia y entidades privadas de asistencia.

La institución educativa ha sido históricamente un eje central en los sistemas de control formal de la juventud. Así, cuando la escuela no logra integrar a todos los jóvenes en sus aulas, es el Estado quien interviene, creando "*instrumentos de política social en*

minoridad" (Garcés, 1997, p. 4). Estos instrumentos tenían el propósito de guiar a los jóvenes que no se ajustaban a las normas sociales establecidas. La influencia del sector religioso católico fue significativa en la creación de entidades como Las Casas del Buen Pastor, internados educativos y reformatorios, entre otros.

El enfoque político de aquel tiempo se orientaba hacia la formación laboral sistemática y organizada, lo que requería mantener a los niños saludables y ocupados. Aquellos que no eran contenidos por sus familias o escuelas eran categorizados como marginales y sujetos a control formal. Cuando la escuela no era suficiente, surgía la necesidad de otros espacios de control para integrar a los niños marginados.

En este contexto, se promulgó la ley N° 10.903 de Patronato del Estado o Ley Agote en 1919, la primera legislación específica sobre menores en Argentina, marcando una fuerte presencia e interferencia del Estado en la vida familiar y en la autoridad parental, llegando a intervenir en la protección de los menores hasta el punto de suspender o privar la patria potestad, con el poder judicial decidiendo sobre el futuro de los niños en casos de abandono moral o material por tiempo indefinido.

Durante el período mencionado, se comenzó a utilizar la nomenclatura "menor" en un contexto jurídico, implicando una percepción del niño como un ser incapaz de expresar opiniones, ser escuchado o ejercer y poseer derechos. La medicina contribuyó a esta visión, categorizando a los niños en función de su salud y estableciendo normas de comportamiento esperado, así como categorías de desviación para aquellos que no cumplían con estos estándares de bienestar. Según Garcés (1997), este enfoque médico introdujo a los niños en un modelo que dictaba las conductas aceptables y las desviaciones de la norma.

Posteriormente, entre 1940 y 1973, surgió la necesidad de reintegrar socialmente a los menores marginados. Diversas teorías sociales surgieron con la readaptación social como su núcleo, confiando en que la intervención estatal y estas nuevas perspectivas lograrían la integración completa del individuo en la sociedad. Los esfuerzos políticos de la época se canalizaron a través de la Dirección Nacional de Asistencia Social, fundada en 1948, que se dedicó a la atención de menores huérfanos, abandonados y delincuentes, enfocándose en su educación y formación. Se promovió el deporte infantil y se procuró satisfacer las necesidades básicas, marcando un cambio en la percepción de la infancia. La Fundación Eva Perón (1948-1955) jugó un papel crucial en este cambio, centrándose

en la acción social y educativa. El concepto de "menor desadaptado" subyacía en estas iniciativas, y la readaptación buscaba asistir y proteger a través de políticas educativas y de capacitación, con la esperanza de que los niños vivieran de acuerdo con los estándares de normalidad aceptados por la sociedad. Garcés (1997) destaca este cambio de paradigma en la concepción de la infancia y la readaptación social como un medio para alcanzar la inclusión y adaptación.

Durante la época mencionada, se utilizaban ampliamente los términos "normalidad" y "anormalidad" para describir a los niños y adolescentes cuyas circunstancias de vida y contexto familiar no se ajustaban a las expectativas sociales ni al ideal de la familia nuclear. Estos jóvenes, a menudo con una educación insuficiente, en situación de abandono, con deficiencias en higiene y en condiciones de pobreza, no se alineaban con el concepto de la familia estándar, y por ende, eran etiquetados como "menores" (Garcés, 1997).

Entre los años 1970 y 1983, se desarrolló la noción del "menor peligroso", lo que llevó a la sanción de la Ley Nacional sobre Régimen Penal de Minoridad en los años 80, dirigida a menores tanto imputables como inimputables, estableciendo medidas para enfrentar la problemática de la delincuencia juvenil y el conflicto con la ley penal. La ley N° 22.278, posteriormente modificada por la Ley N° 22.803, introdujo medidas como la restricción del ejercicio de la patria potestad o tutela, y el discernimiento de la guarda en los casos pertinentes (incisos b y c de la ley N° 22.278).

En este período, la imagen predominante del niño era la de un ser peligroso o no conforme a lo socialmente aceptado, adoptando un enfoque preventivo hacia la sociedad y de prevención para evitar que estos jóvenes, considerados peligrosos, se convirtieran en delincuentes en su adultez. Los niños en estas circunstancias irregulares eran principalmente aquellos en situación de pobreza, sin acceso a la educación, provenientes de familias desestructuradas, fragmentadas tanto emocional como materialmente. Ante esta realidad, el Estado asumió su papel protector para llenar estos vacíos sociales y familiares.

La doctrina de la situación irregular, que prevaleció hasta los años ochenta, consideraba a los menores como sujetos pasivos de intervención judicial, necesitados de un tratamiento social correctivo para prevenir futuros comportamientos delictivos. Sin embargo, este enfoque comenzó a ser reemplazado a partir de 1983 por el concepto de

Protección Integral, marcando un cambio significativo en la percepción de la infancia y adolescencia.

El Estado, abandonando su papel de benefactor, empezó a compartir la responsabilidad de cuidado con la familia, la comunidad y la sociedad, reconociendo a los jóvenes como titulares activos de derechos. Este cambio se consolidó con la adopción de la Convención sobre los Derechos del Niño por la ONU en 1989, que estableció un nuevo paradigma al considerar a los niños como Sujetos de Derechos, con el Estado garantizando y reflejando estos derechos en sus políticas públicas (Garcés,1997).

Por otro lado, las políticas públicas, definidas por Fernández y Rozas (1992), son acciones estatales diseñadas para mitigar los impactos adversos de las desigualdades sociales y económicas, siendo las políticas sociales una categoría dentro de estas.

Las políticas sociales deben ser concebidas considerando la multiplicidad de factores que requieren la acción gubernamental. De acuerdo con el artículo 4 de la ley número 26.061, las políticas públicas dirigidas a la infancia y adolescencia deben ser formuladas promoviendo el fortalecimiento de los vínculos familiares, la descentralización de las entidades encargadas de implementar programas y proyectos, la coordinación efectiva con las autoridades gubernamentales, el fomento de redes intersectoriales y el apoyo a la creación de organizaciones dedicadas a la defensa y protección de los jóvenes.

Este enfoque se justifica por la imposibilidad de garantizar la protección de los menores sin la colaboración de diversas entidades comunitarias, tales como los Centros Integradores Comunitarios, Centros de Desarrollo Infantil, instalaciones deportivas, culturales y recreativas, instituciones educativas, grupos religiosos y otras organizaciones civiles, como los Servicios de Niñez y Adolescencia del gobierno, ya sean provinciales o municipales; equipos interdisciplinarios del sistema judicial, consejos de niñez compuestos por expertos de diferentes sectores preocupados por los asuntos de la infancia; miembros de la familia, tanto nuclear como extendida; y otros sectores gubernamentales, como el de la salud, todos trabajando en conjunto para enfrentar y aliviar las diversas problemáticas que afectan a nuestros niños y sus familias.

El gobierno establece directrices sociales y políticas para la protección de niños y adolescentes, una responsabilidad compartida por todos los sectores, cada uno actuando dentro de sus propias capacidades y jurisdicciones. Con la Convención, se elimina la

visión de los menores como meros receptores de derechos, pasando a considerarlos como individuos con derechos propios.

Ya no se ve a los niños y adolescentes como sujetos pasivos de la intervención estatal, social o familiar, sino como individuos con derechos inherentes, que deben tener la máxima prioridad en la recepción de protección, atención y cuidado en todas las circunstancias, siendo el foco principal de los servicios públicos y la creación de políticas sociales. Las leyes recientes promueven una protección que busca disminuir la vulnerabilidad social y psicológica. El rol del Estado se enfoca en asegurar un desarrollo integral y armónico de los jóvenes, fomentando su crecimiento personal y destacando la colaboración del gobierno con organizaciones no gubernamentales para el bienestar y el progreso de los menores.

1.2. Niño, niña y adolescente: nuevos paradigmas

Al hablar de paradigmas, nos referimos a patrones, ejemplos o prototipos. Este término, aplicado al ámbito de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, refleja un cambio paradigmático en la legislación y en la percepción de la infancia. Históricamente, la doctrina de la situación irregular proponía un enfoque paternalista del Estado hacia los menores, viéndolos como sujetos pasivos de derechos, bajo la protección y representación de padres, tutores o del propio Estado, especialmente en contextos de adversidad económica y social.

Este enfoque comenzó a transformarse con la Carta de las Naciones Unidas, que promueve los derechos y libertades fundamentales para todos los seres humanos, con el objetivo de mantener la paz mundial tras los horrores de la Segunda Guerra Mundial. Durante este conflicto, los niños sufrieron separaciones familiares, adoctrinamiento, participación en conflictos armados, y abusos físicos y psicológicos. Se les utilizó en experimentos en nombre de la ciencia, especialmente aquellos con discapacidades o gemelos, en un intento por avanzar en conocimientos médicos sin considerar su bienestar.

Para prevenir la repetición de tales violaciones a los derechos humanos, los países adoptaron en unísono la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y la Declaración Universal de los Derechos Humanos en 1948. Posteriormente, se establecieron instrumentos internacionales clave como la Convención Internacional de

los Derechos del Niño en 1989, las Reglas de Beijing de 1985, las Reglas de Riad de 1991 y las Directrices de Riad del mismo año, entre otros documentos significativos que buscan proteger los derechos de los menores a nivel global. Estos avances representan un compromiso colectivo hacia la protección y el respeto de la dignidad y los derechos de los niños, marcando un hito en la evolución de los derechos humanos. La Convención sobre los Derechos del Niño marcó un hito histórico al instaurar un nuevo enfoque en el tratamiento de la infancia, dando lugar a la Doctrina de Protección Integral de los menores. Esta perspectiva reconoce a los niños y adolescentes como portadores de derechos, con una dignidad y libertad inherentes que deben ser resguardadas por el Estado. La misión gubernamental, en este contexto, se orienta a reducir la vulnerabilidad social y psicológica de esta población joven, garantizando su inclusión, educación y el cumplimiento de sus necesidades fundamentales.

En este esquema, el gobierno se dedica a la creación de políticas sociales que promuevan la participación comunitaria, con la colaboración de diversos actores sociales, para materializar dichas políticas. La Ley Nacional N° 26.061 de Protección Integral de Niños, Niñas y Adolescentes, que reemplaza a la antigua Ley de Patronato N° 10.903, es un claro ejemplo de esta iniciativa. Esta ley no solo pone en práctica los derechos consagrados en la Convención, sino que también promulga el principio de igualdad y no discriminación para la juventud, estableciendo un estatuto legal uniforme que respeta las individualidades y la identidad de cada niño y adolescente.

En este sentido es importante rescatar lo expresado por el Dr. Bidart Campos que refiere que:

El derecho a la identidad se relaciona con el derecho “a la diferencia” o “a ser diferente”. El derecho a la igualdad exige que a cada ser humano se le respete o preserve lo que hay en él de diferente respecto de los demás porque de ese modo se le resguarda a la vez su identidad es decir lo que en su “mismidad” hay de distinto y -no de igual- con los otros (Birdart Campos, 2005, pág. 528)

Es fundamental destacar la relevancia del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, ampliamente reconocido como UNICEF. Este organismo, parte integral de las Naciones Unidas y con sede en Nueva York, enfoca su atención en la juventud, promoviendo acciones específicas para mejorar la vida de niños y adolescentes. Subraya la importancia de que las políticas públicas y sociales implementadas por los gobiernos

estén alineadas con los principios de la Convención sobre los Derechos del Niño y los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Esta alineación ofrece una visión clara sobre el progreso hacia estos objetivos y el nivel de compromiso de los países con el bienestar infantil, permitiendo identificar posibles desigualdades a través de indicadores como el cumplimiento gubernamental de los objetivos de la Convención y otros acuerdos internacionales.

En Argentina, la condición de la infancia y la adolescencia se examina en este contexto, especialmente desde la ratificación de la Convención sobre los Derechos del Niño en 1990. Este acto establece un objetivo claro hacia el cual deben dirigirse las políticas públicas y las acciones sociales, enfocándose en los individuos menores de 18 años. Adicionalmente, los documentos de UNICEF Argentina mencionan la necesidad de crear un "entorno protector" para los jóvenes. Este entorno se construye con la colaboración de entidades comunitarias y autoridades gubernamentales a nivel local, provincial y nacional. Se enfatiza que todos los derechos, incluyendo la identidad, la educación y la salud, son de igual importancia y que no debe haber jerarquías entre ellos. Sin embargo, se hace una aclaración importante:

Todos son esenciales y complementarios entre sí: hay claras sinergias entre el derecho a la identidad y el ejercicio de todos los otros derechos, entre el derecho a la salud y nutrición y el ejercicio del derecho a la educación, por otro lado el derecho a medidas de protección especial dedicadas a re-establecer derechos ya vulnerados, se hace evidente esencialmente en situaciones donde el ejercicio de derechos básicos como aquellos antes mencionados no se concretizó en medida suficiente. (UNICEF Argentina, s/d)

1.3. De objeto a sujeto: La progresión histórica de la autonomía infantil

Al reflexionar sobre la evolución de niños y adolescentes, consideramos un proceso que no se define por límites rígidos entre etapas, sino que es gradual y progresivo, con estos dos elementos siendo fundamentales en el análisis de la capacidad y autonomía progresiva. La legislación ha adoptado la noción de que ser un niño o adolescente autónomo en decisiones y en función de intereses propios es esencial. Reconocemos que hay una multitud de factores que influyen en la formación de esta autonomía individual, incluyendo la crianza, la estimulación temprana, el entorno socioeconómico, la genética, y el acceso a beneficios de políticas sociales como la educación, el ocio, la salud, la

vivienda, la seguridad y el apoyo al desarrollo y promoción social. La cultura y la tecnología, como influencias más recientes, también son reconocidas por su contribución al desarrollo de habilidades y competencias en jóvenes.

Nuestra legislación abarca un amplio espectro de estas variables, desde la adopción de la Convención sobre los Derechos del Niño en el artículo 75, inciso 22 de la Constitución Nacional, hasta el artículo 23 que instruye la implementación de medidas de acción positiva con prioridad para niños, ancianos, mujeres y personas con discapacidad. Además, la ley N° 26.061 de Protección Integral de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes y el reciente Código Civil y Comercial de la Nación, Ley N° 26.994, refuerzan este marco de protección y promoción de la autonomía y derechos de los jóvenes.

Desde una perspectiva contemporánea, la evolución gradual de la independencia infantil se vincula intrínsecamente con la realización efectiva de sus prerrogativas fundamentales. Tal como se expone en la sección "Ejercicio de los Derechos por la persona menor de edad", los menores ejercitan sus derechos mediante sus tutores legales, y se considera, en función de su edad y madurez, su capacidad para tomar decisiones sobre su propio cuerpo, especialmente durante la adolescencia, siempre y cuando los tratamientos o intervenciones médicas no sean invasivos, perjudiciales para su salud o representen un peligro.

El Código Civil y Comercial de la Nación (CCCN) también alude a otros derechos esenciales, como el derecho a ser oídos y a expresar su opinión en procedimientos judiciales que les afecten, a tener voz en procesos de adopción que determinen su futuro, a decidir sobre su apellido en casos de adopción plena, a influir en los efectos de la adopción simple, a participar en decisiones relativas a la responsabilidad parental y en situaciones de cuidado personal unilateral, entre otros.

Este espectro de derechos es extenso y complejo, y se complementa con la figura del abogado del niño, quien actúa como defensor y representante de los intereses del menor en situaciones donde no puedan manifestarse autónomamente o cuando sus intereses entren en conflicto con los de sus representantes legales. No obstante, se observa que a medida que aumenta la autonomía del menor, disminuye la necesidad de representación legal, prevaleciendo siempre el principio del interés superior del niño, que guía todas las acciones relacionadas con este grupo etario.

Capítulo 2. Derechos Humanos de la niñez y adolescencia

2.1. Principio, Derechos y Garantías en la especialidad.

El derecho internacional de los derechos humanos es un conjunto de normas básicas que establecen el contenido, alcance y limitaciones de las responsabilidades de los Estados hacia las personas que se encuentran en su territorio y sujetas a su autoridad.

Esta idea de normas mínimas da la pauta que de manera interna podrían adoptarse otras legislaciones y políticas públicas que protejan más ampliamente.

Para trabajar desde el derecho internacional de los derechos humanos se tiene que consensuar un concepto específico con determinadas características que comienza a estar plasmado en instrumentos sobre el derecho internacional de los derechos humanos a partir de 1945, con características especiales que lo diferencian de las libertades fundamentales, los derechos constitucionales y los derechos que pueden estar consagrados internamente a través de las leyes. Por eso se dice que coexisten, el derecho internacional de los derechos humanos con las normas de derecho interno, formado un todo que es el sistema jurídico del derecho argentino.

Este concepto de derechos humanos tiene determinadas características específicas más allá de las que se reconocen como el de ser inherentes a la persona humana, irrenunciables, exigibles, indivisibles e interdependientes, que son características comunes a otros derechos.

Son universales. Es decir que a partir de este nuevo concepto que surge en el año 1945, se entiende que estos derechos no son solo los que reconoce el Estado bajo su propia jurisdicción, sino que se extienden a todas las personas por el solo hecho de ser tales. Esta característica de universalidad conlleva incita el principio de igualdad y su corolario de no discriminación, que son principios fundantes y transversales al concepto de los derechos humanos y a la “Convención sobre los Derechos del Niño” para lograr la protección integral de la niñez.

Otra característica propia del derecho internacional de los derechos humanos es el desarrollo progresivo. Así, por ejemplo, como pasa con el interés superior del niño que no solo es un principio como se consideraba al inicio cuando nace la “Convención Internacional sobre los Derechos del Niño”, sino que posteriormente el Comité en su “Observación general número 14” por ejemplo, va a decir que además de un principio, es

también un derecho subjetivo y una regla procedimental. Es decir, el alcance que se le tiene que dar al concepto de interés superior del niño ha sido desarrollado progresivamente y ha avanzado en su interpretación a través de lo que sostiene el propio órgano de vigilancia o de control que nace de esta Convención.

Por último, una de las características distintivas de los derechos que surgen desde el derecho internacional de los derechos humanos, a diferencia de los derechos en el ámbito interno, es que su violación por parte de agentes o funcionarios del Estado o con el consentimiento del Estado de una violación realizada por un particular, puede acarrear la responsabilidad internacional del Estado. Esto significa que el Estado puede terminar siendo responsable por las acciones u omisiones respecto de las obligaciones que surgen en este caso de la “Convención sobre los Derechos del Niño”. Como la obligación de respeto, de brindar garantías y adoptar medidas para hacer efectivos el goce y el alcance del derecho por todos los niños, niñas y adolescentes.

Este concepto de derechos humanos, además de ser entendidos como inherentes a la persona humana, universales (igualdad y no discriminación), irrenunciables, con un desarrollo progresivo, indivisibles e interdependientes, exigibles y con responsabilidad internacional del Estado, también deben ser entendidos bajo dos perspectivas: perspectiva pro persona y perspectiva de género.

La idea es empezar a establecer qué sucede en el sistema universal y en el sistema interamericano de derechos humanos y cómo dialogan estos dos sistemas para ampliar la protección de los derechos de los niños, niñas y adolescentes.

El “Sistema universal de protección de los derechos humanos” tiene un marco normativo específico y tiene su basamento en el “artículo 1.3” de la “Carta de las Naciones Unidas” o la “Carta de San Francisco de 1945” (Unidas C. d., 1945) donde se establece como propósito “realizar la cooperación internacional en la solución de problemas internacionales de carácter económico, social, cultural o humanitario, y en el desarrollo y estímulo del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión”. Este artículo se vincula con cada uno de los órganos del sistema y a partir de ahí comienza a desarrollarse el sistema normativo o marco normativo de los derechos humanos.

Es así como tres años después, en 1948 la “Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas” va a aprobar la “Declaración Universal de Derechos Humanos”,

en la cual se consagran derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales de una manera general. Entendiendo que por un lado todos los seres humanos son sujetos que tienen en cabeza la posibilidad de ejercer y gozar de esos derechos y por el otro se encuentra el Estado quien debe reconocer la existencia de esos derechos propios de sujetos que están bajo su territorio o jurisdicción. Es cierto que esta Declaración tiene una característica específica que le pondrá fin la “Corte Internacional de Justicia” y es que al ser una resolución de la “Asamblea General” carece de carácter vincular para los Estados y también es cierto que, al carecer de esta posibilidad de obligatoriedad respecto de los Estados, éstos podían cumplir o no con lo allí establecido. Luego de tal Declaración, la “Comunidad Internacional” y los Estados comenzaron a discutir y a adoptar diferentes tratados de derechos humanos y específicamente en el año 1966 se adoptaron dos pactos internacionales: 1) “Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales” y 2) “Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos”, que conjuntamente con la “Declaración Universal de Derechos Humanos” conforman la “Carta Universal de Derechos Humanos”. Son tratados que consagran derechos humanos de manera general para todas las personas que componen esta comunidad internacional y así mismo los Estados asumen todas las obligaciones que surgen de estos tratados de derechos humanos.

Avanzando en el tiempo, sumado a la idea de universalidad, debe decirse que fueron necesarias convenciones o tratados específicos que protejan a determinados colectivos (mujer niño, por ejemplo) y determinadas situaciones (tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes; protección de todos los trabajadores migratorios y sus familias, por ejemplo). Y así, estos nueve tratados conforman el marco normativo del sistema universal de los derechos humanos:

- 1.- “Convención internacional para la eliminación de la discriminación racial” (1965)
- 2.- “Pacto internacional de derechos económicos, sociales y culturales” (1966)
- 3.- “Pacto internacional de derechos civiles y políticos” (1966)
- 4.- “Convención para la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer” (1979)
- 5.- “Convención contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes” (1984)
- 6.- “Convención sobre los derechos del niño” (1989)

7.- “Convención internacional sobre la protección de todos los trabajadores migratorios y sus familias” (1990)

8.- “Convención internacional sobre los derechos de las personas con discapacidad” (2006)

9.- “Convención internacional para la protección de todas las personas contra la desaparición forzada” (2006)

Cuando los Estados comenzaron a adoptar tratados, es decir, se dejó atrás la etapa de declaraciones y se pasó a la adopción de tratados, no solo los Estados van a reconocer derechos específicos sino que éstos van a dar un paso más en la generación de órganos de tratados u órganos de control que están conformados por un grupo de expertos y se los van a adoptar como mecanismos de protección específicos para que vigilen la observancia de las obligaciones y los estándares internacionales que asumieron cumplir. Estos mecanismos se los conoce como “mecanismos convencionales”, que pueden ser como por ejemplo los mecanismos de informes periódicos, de investigaciones, de comunicaciones o de denuncias individuales.

Por otro lado, la “Organización de las Naciones Unidas” (ONU) no solo va a apoyar la creación de estos mecanismos convencionales sino que también la “Asamblea General” va a crear “mecanismos extraconvencionales” llamados “Consejos de Derechos Humanos”, el cual contará con dos mecanismos: 1) “mecanismo de procedimientos especiales” y 2) “mecanismo de examen periódico universal”, donde todos los Estados que son parte de la ONU rinden periódicamente exámenes sobre las obligaciones que asumieron en materia de derechos humanos. Es así como desde 1945 en adelante el “Sistema Universal” desarrolla primero un sistema normativo de reglas jurídicas que a través de declaraciones primero y los nueve tratados después, consagran derechos que protegen tanto a seres humanos en general como a un colectivo de personas en particular o a situaciones específicas. Además, este sistema universal no solo va a ser normativo sino que también va a crear un sistema de protección compuesto de mecanismos convencionales y extraconvencionales. En materia de niñez siempre es muy interesante trabajar sobre los mecanismos convencionales que ayudarán a establecer el alcance de las obligaciones asumidas por el Estado.

Por cada tratado de derechos humanos hay un comité específico que evalúa y vigila el cumplimiento de las obligaciones asumidas por el Estado y poseen “protocolo facultativos”, que son nuevos tratados que complementan al tratado madre.

Es así como con el sistema normativo primero y con el sistema de protección de derechos humanos después, se conforman los “estándares internacionales en materia de derechos humanos” y en el caso particular del presente trabajo los “estándares internacionales en materia de derechos humanos y protección de la niñez”, con la finalidad de saber a qué se obliga el Estado Argentino y hasta dónde se obliga. Estos estándares se conforman por: a) Fuentes de las obligaciones en materia de derechos humanos como “Tratados internacionales”; “Costumbres internacionales”; “Principios generales”; “Decisiones judiciales” y por b) Instrumentos que contribuyen a la determinación del contenido y alcance de las obligaciones, así como a su interpretación y aplicación como las “Observaciones generales”; “Observaciones finales de Comités”; “Dictámenes finales de Comités”; “Declaraciones de la Asamblea General de la ONU”; “Principios, reglas mínimas y directrices”; “Recomendaciones de procedimientos especiales” y “Decisiones de jueces internacionales” (“Corte Internacional de Derechos Humanos”).

2. La Convención sobre los Derechos del Niño y el desarrollo progresivo de los estándares internacionales mediante la acción del Comité de Derechos del Niño.

2.2. Antecedentes

- * “Declaración de Ginebra de Derechos del Niño” (1924) -previo a la existencia de la ONU-
- * “Declaración sobre los Derechos de los Niños” (1959) –luego de la existencia de la ONU- * “Convención sobre los Derechos del Niño” (CDN-1989): Aquí se produce un cambio de paradigma ya que se reconocen a los niños, niñas y adolescentes como sujetos de derechos con una capacidad que se viene desarrollando progresivamente pero además se entiende que los Estados se deben obligar a respetar y garantizar mediante la adopción de medidas para que esos derechos se transformen en una realidad. Esta CDN tiene una estructura la cual está compuesta por un preámbulo; una parte normativa, donde se reconoce el plexo de derechos y principios que rigen al entendimiento de este tratado de derechos humanos y una parte orgánica, donde se crea el “Comité de Derechos del Niño”, se establece el número determinado de expertos y expertas que lo integrarán, que va a tener sede en Ginebra, que se van a reunir en sesiones

ordinarias y alguna que otra extraordinaria y que va a tener determinadas facultades como es la facultad de evaluar a los Estados a través del mecanismo de informes periódicos.

Esta “Convención sobre los Derechos del Niño” se estructura o se basa en cuatro principios fundamentales:

- 1) Principio de no discriminación.
- 2) Principio de interés superior del niño.
- 3) El derecho a la escucha o a ser oído.
- 4) El derecho a la vida y a la supervivencia.

Si bien la CDN ha sido uno de los tratados de derechos humanos con mayor cantidad de adhesiones (excepto Estados Unidos), también hay que tener en cuenta que no pasa lo mismo con los tres protocolos facultativos que integran dicha Convención, sobre todo con el tercer y último protocolo el cual incorpora un nuevo mecanismo de protección como el sistema de comunicaciones individuales, denuncias o investigaciones por violaciones graves o sistemáticas de los derechos humanos.

Esta CDN ha tenido un gran impacto en América Latina y en el mundo, es por ello que se va a ver que:

*11 de los 19 Estados de América Latina le otorgaron jerarquía constitucional -dos de ellos reconocieron esa jerarquía por medio de la jurisprudencia-.

*19 Estados reconocen el principio de interés superior de los niños, niñas y adolescentes en su legislación interna.

*19 Estados ratificaron los “Protocolos Facultativos 1º y 2º”.

*11 de 19 Estados ratificaron el “3º Protocolo Facultativo”, relativo a un procedimiento de comunicaciones.

*16 de 19 Estados tienen códigos o leyes especiales de protección de los niños, niñas y adolescentes -todos los códigos o leyes se aprobaron luego de la entrada en vigencia de la CDN (excepto Brasil)-.

Capítulo 3. El fenómeno de los niños, niñas y adolescentes en situación de calle

3.1. ¿Por qué los NNA están en las calles?

Se tratará de responder la pregunta más importante y dura: ¿Por qué los niños, niñas y adolescentes están en las calles? Si se observan detalladamente las razones, se sabrá dónde poner el foco para poder elaborar e implementar las políticas públicas adecuadas.

En este sentido el “Comité de los Derechos del niño” en su “Observación General nro. 21 de 2017” sobre “los niños de la calle” (Niño C. d., 2017) enumera una serie de causas por las cuales los niños se hallan y prevalecen en las calles. Menciona tres causas denominadas estructurales como la desigualdad por condición económica, raza y género. Sostiene que éstas se verán exacerbadas por pobreza material, desprotección social o desestabilización repentina. Además menciona otras causas como la violencia; maltrato; explotación; descuido en hogares o instituciones de atención o educativas; muerte de los cuidadores; renuncia del niño por VIH/SIDA; desempleo de los padres; precariedad o descomposición de las familias; poligamia; exclusión de la educación; uso indebido de sustancias adictivas y problemas de salud mental (de los niños o de sus familiares); intolerancia y discriminación contra, entre otros, niños con discapacidad, niños acusados de brujería, ex niños soldados y niños que cuestionan su sexualidad o por haberse identificado como lesbianas, gais, bisexuales, transgénero, intersexuales o asexuales y niños que resisten a prácticas nocivas, como el matrimonio infantil y la mutilación genital femenina.

A continuación, se detallarán algunas de las causas más relevantes de Argentina.

3.1.1 Pobreza

Durante el tercer trimestre de 2022 (Julio-Agosto-Septiembre), en el Noreste Argentino, el 57,1% de los niños, niñas y adolescentes vivían en hogares con ingresos que los clasificaban como pobres. De este grupo, un 11,5% se encontraba en situación de pobreza extrema o indigencia. Estos porcentajes son superiores a los promedios nacionales de 52,7% y 10,1% respectivamente. Estos datos provienen de una nueva medición realizada por la “Encuesta de la Deuda Social Argentina (EDSA)” que es

elaborada por el “Observatorio de la Deuda Social de la Universidad Católica Argentina” (Argentina, 2021).

De acuerdo con un estudio realizado por organizaciones sociales en 2023, se observó un incremento significativo en el número de personas en situación de calle en comparación con el 2022. Se detectaron aproximadamente el doble de personas viviendo a la interperie, alcanzando una cifra mínima de 9.440 individuos, de los cuales 1.104 son menores de edad. Corrientes se encuentra entre las diez ciudades argentinas con mayor índice de indigencia en las calles, registrando a 125 personas sin hogar, (Corrientes, 2023).

Ahora bien, ¿qué es ser pobre? UNICEF define la pobreza infantil como la privación de los servicios sociales. En el Estado Mundial de la Infancia de 2005 explicó que existe pobreza infantil cuando “Los niños y niñas sufren una privación de los recursos materiales, espirituales y emocionales necesarios para sobrevivir, desarrollarse y prosperar, lo que les impide disfrutar sus derechos, alcanzar su pleno ejercicio potencial o participar como miembros plenos y en pie de igualdad en la sociedad”, (Unidas U. F., 2005).

La Fundación Cristiana de Niños afirma que la pobreza es una experiencia profunda y compleja para ellos. Se manifiesta en diferentes aspectos, como la falta de recursos materiales básicos, la exclusión basada en su edad, género o clase social, y la vulnerabilidad ante amenazas crecientes en su entorno. Así, entiende que la pobreza infantil abarca tres dominios interrelacionados: (Minujin, 2005)

- 1) Privación: es la carencia de recursos y servicios básicos necesarios para que los niños puedan desarrollarse plenamente y alcanzar su máximo potencial.
- 2) Exclusión: Es el efecto de situaciones en las que se niega la dignidad, la voz y los derechos de los niños, poniendo en peligro su existencia.
- 3) Vulnerabilidad: Es la incapacidad de la sociedad de poder controlar amenazas que atentan directamente contra los niños.

Un niño se considera económicamente desfavorecido si reside en un hogar cuyos ingresos no son suficientes para cubrir los gastos necesarios de bienes y servicios básicos.

En relación a este tema, se puede observar que, hacia finales del año 2023, aproximadamente el 60% de los niños y niñas en Argentina residen en hogares donde no se logra satisfacer la cantidad mínima de bienes y servicios esenciales. Según las estimaciones, alrededor de 7.198.087 niños y niñas experimentan una situación de

pobreza total, lo cual implica que el ingreso del hogar alcanza para cubrir la alimentación básica pero no es suficiente para cubrir otros aspectos básicos como vestimenta o transporte, entre otros ejemplos.

Por otro lado, se estima que un total de 2.428.859 de niños están viviendo en condiciones de pobreza extrema, esto quiere decir que los ingresos no solo no cubren servicios, sino que tampoco les alcanza para la canasta básica alimentaria (UNICEF, Pobreza monetaria y privaciones vinculadas a derechos de niñas y niños, 2024).

Una de las tareas más importantes para el diseño de políticas públicas cuando de pobreza se trata es identificar a los grupos de personas que tienen mayor probabilidad de caer en la pobreza. En atención al estudio llevado a cabo por el INDEC en el año 2016 (I.N.D.E.C., 2016) los niños que habitan un hogar con clima educativo bajo tienen un riesgo seis (6) veces más alto de estar en la pobreza y casi diez (10) veces más que estar en la pobreza extrema que un niño residente en un hogar con un clima educativo muy alto. Asimismo, un niño que vive en un hogar cuya persona de referencia es un trabajador por cuenta propia no profesional tiene una probabilidad 2,3 veces más alta de experimentar pobreza que otra cuya persona de referencia sea asalariada formal. Otro de los datos importantes revelados por este informe es que la pobreza de niños cuyos referentes son asalariados también aumentó. Pasó del 30% en el primer semestre de 2022 a 37% en el primer semestre de 2023. Esto quiere decir que ni siquiera el trabajo formal está siendo suficiente para combatir la pobreza.

3.1.2 Exclusión

La exclusión social sucede cuando se acumulan y consolidan privaciones multidimensionales relevantes para la integración de la persona en la sociedad. Mientras que la pobreza es un estado o una foto, la exclusión es el resultado de una trayectoria o una película.

La introducción de medidas de pobreza multidimensional se dio en la década de 1980 gracias a las mediciones del I.N.D.E.C. en 1984. Aquí se aplicó el método de “Necesidades Básicas Insatisfechas” propuesto por la CEPAL. (MarcadorDePosición1).

Las dimensiones más relevantes en la exclusión son: económicas, laborales, educativas, de salud, políticas, de condiciones de vivienda, sociales, digitales y ambientales.

Durante el período 2019-2021 más del 70% de la población mostró por lo menos cuatro (4) fallas de funcionamiento y más del 50% reveló una acumulación de entre 4 y 7 fallas presentando un crecimiento del 10% para el 2021 respecto del 2019. Sin embargo, el tiempo durante el cual transcurrió la pandemia no parece haber generado un aumento en el grado de privaciones en la población argentina. Dentro de las dimensiones jerárquicas, es decir dimensión laboral, educativa y de salud, la que registró mayor falla en su funcionamiento fue la laboral. Ese porcentaje aumentó en el 2020 y bajó levemente en el 2021. Por otro lado, dentro de las dimensiones aditivas, es decir dimensión económica, habitacional y ambiental, la que exploró mayor falla fue la económica, mostrando una recuperación hacia el 2021 y alcanzando valores por debajo de la pre-pandemia. Respecto a la dimensión habitacional se observa que al menos un cuarto de la población evidencia una privación habitacional. La carencia se haya en tener un único ambiente para dormir, tenencia vulnerable y no contar con cocina. Para finalizar, un porcentaje pequeño de personas padecen privaciones ambientales como la cercanía a basurales, villas y zonas inundables. A continuación, se podrán observar los porcentajes de fallas por regiones:

Privaciones Regionales	Gran Buenos Aires	NOA	NEA	Cuyo	Pampeana	Patagonia	Total
2019	17,25%	20,98%	9,42%	10,01%	30,28%	12,07%	100%
2020	11,79%	22,62%	11,66%	12,35%	30,04%	11,54%	100%
2021	9%	23,88%	10,52%	11,38%	31,32%	13,90%	100%

3.1.3. Muerte de los padres

En este caso sucede que los niños, niñas y adolescentes caen en situación de calle por el fallecimiento de sus padres, tutores o guardadores. Así estos niños que quizás ya eran víctimas de su propia familia por múltiples causas que ya las veremos más adelante, pasan a ser víctimas de un sistema que históricamente maltrata e ignora a los niños de la calle. De este modo sin mediar consentimiento deben hacerse cargo de sus propias vidas como puedan y se transforman en verdaderos sobrevivientes.

El “Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia de Unicef”, a nivel mundial, estima que al menos 110 millones de niños y niñas se encuentran en situación de abandono. De estos, aproximadamente 40 millones viven en América Latina. En el caso específico

de Argentina, es evidente que existe una falta de atención hacia la infancia, lo cual se puede constatar tan solo al recorrer las calles del país. Tanto en áreas urbanas como en los barrios periféricos, se puede observar la vulnerabilidad de estos niños y niñas a través de historias que comparten un patrón común: el abandono, la falta de alimentos y la ausencia total o limitada de oportunidades para su desarrollo integral.

Los niños, niñas y adolescentes que se encuentran en situación de calle por el fallecimiento de quien o quienes desempeñaban el papel de referente, son niños cuyos derechos más básicos ya se hallaban vulnerados. Se encontraban inmersos en una pobreza y con sus necesidades básicas totalmente insatisfechas.

Aquí es donde cobra vital importancia la intervención del Estado, quien debe garantizar el cumplimiento de las políticas públicas destinadas a mitigar los daños ocasionados sobre la infancia de un país.

Sin embargo, de acuerdo con un estudio llevado a cabo por Unicef, que ha tenido en cuenta datos del Presupuesto Abierto y otras fuentes de información pública, se observa una disminución en la asignación de fondos para la infancia en el año 2023. Esta disminución varía entre un 13,3% y un 22,2%, dependiendo del índice de inflación considerado.

3.1.4. Abandono

Traer un hijo al mundo implica una gran responsabilidad. Requiere plena conciencia de que ese niño tendrá muchísimas necesidades desde alimentación, vivienda, vestimenta, educación, entre otras y que no podrá desarrollarse con normalidad sin un adulto que sea responsable de satisfacer todas esas necesidades. También implica tiempo de calidad y amor.

Lamentablemente la realidad demuestra que no siempre sucede así y se llega al abandono de un niño por:

* *Pobreza*: En Argentina, según el “Observatorio Social de la Universidad Católica (UCA)”, el 57,4% de los argentinos estuvo por debajo de la pobreza en el mes de enero de 2024. Hoy en día se estima que 27 millones de personas son pobres en Argentina. A su vez, el nivel de indigencia es altamente preocupante ascendiendo al 15% y representando a 7 millones de personas.

En este marco se observó que aquellos hogares beneficiarios de “asignaciones sociales” el nivel de indigencia descendió a un 23,8% como consecuencia del aumento de la “Asignación Universal por Hijo” y de la “tarjeta alimentaria”. En tanto la pobreza en esas familias alcanzó el 85,5%. En este escenario donde miles y miles de familias no tienen literalmente para comer, la figura de abandono infantil aumenta.

El abandono infantil es el acto en el cual el adulto responsable del menor, consciente o inconscientemente se desentiende de todas sus necesidades. El adulto que abandona al infante lo expone a un estado de vulnerabilidad aún mayor al que tenía. Lo coloca frente a inmensos peligros propios de la calle y la marginalidad como el abuso sexual, prostitución, consumo de drogas y conducta criminal, entre otros. El niño se encuentra obligado a luchar con las herramientas que tenga a sobrevivir.

**Por embarazo adolescente*

**Por preferencia de un género por sobre el otro*

**Por la apariencia del niño u otras características como deficiencias mentales o físicas*

**Por estrés en la familia*

**Por consumo de drogas adictivas por parte de los padres, tutores, cuidadores o referentes*

**Por ser padres maltratados en sus propias infancias*

**Por ser fruto de una violación*

**Por no haber sido deseado ni planificado*

3.1.5. Huyen de la violencia

Los niños, niñas y adolescentes se ven presionados y luego expulsados hasta terminar en las calles por múltiples formas de violencia desarrolladas a partir de cuatro pilares: adultocentrismo, patriarcado, pobreza y entornos. (UNICEF, ¿Qué decimos cuando hablamos de violencia contra los niños, niñas y adolescentes?, 2023)

- *Primer pilar: “Adultocentrismo”*

Es la imagen representada y centrada en un adulto con características de varón blanco, occidental, de clase alta y heterosexual, por tanto, todo aquello que no responda a ese patrón será violentado y excluido.

Se expresa a través de la violencia adultista. Es aquella que ejerce un adulto contra un niño, niña o adolescente por el solo hecho de tener menor cantidad de años. Se niega a considerar que sean sujetos de derechos con capacidades y responsabilidades.

También se manifiesta en los “métodos de crianza”. Aún al día de hoy, la violencia psicológica y física severa continúan siendo consideradas como una forma de criar y educar. Suelen ser sostenidas en el tiempo y dejan profundas huellas en la psiquis de aquellos niños que han sido receptores de ese tipo de crianza. Lo más característico es la negación de la palabra, opinión y escucha hacia los niños como así también la discriminación a aquello que no responde a cánones hegemónicos como el peso, raza, clase, elección sexual, etc.

Es representada en juegos, dibujos animados, radio, chistes, indumentaria, mensajes en redes sociales, etc.

- *Segundo pilar: “Patriarcado”*

Gerda Lerner en “La creación del patriarcado”, (*Lerner, 1990*) lo definió como “la manifestación e institucionalización del dominio masculino sobre las mujeres y niños/as de la familia y la ampliación de ese dominio sobre las mujeres en la sociedad en general”.

Refiere a la violencia de género. Implica actos que causan daño físico y psicológico a alguien simplemente porque es mujer, niña o pertenece al colectivo LGBTIQ+. Esta violencia se manifiesta a través de acciones, palabras, insultos, silencios, indiferencias, amenazas y coacciones en diferentes ámbitos. Estas conductas afectan y ponen en riesgo los derechos fundamentales como la libertad, dignidad, integridad física y mental, educación, salud e incluso pueden terminar con la vida como ocurre en los casos de femicidio. Los niños, niñas y adolescentes son víctimas de este tipo de violencia directa o indirectamente por ejemplo cuando sus madres o mujeres a cargo están sufriendo este tipo de maltrato.

También representa a la violencia sexual. La Organización de las Naciones Unidas (Salud O. M., 2021) la definen como “cualquier acto sexual, la tentativa de consumir un acto sexual u otro acto dirigido contra la sexualidad de una persona mediante coacción por otra persona, independientemente de su relación con la víctima, en cualquier ámbito. Comprende la violación, el intento de violación, los tocamientos sexuales no deseados y otras formas de violencia sexual sin contacto”.

Se manifiesta en uniones tempranas. Según la Organización de las Naciones Unidas Mujeres (Mujeres, 2020), “los matrimonios infantiles y las uniones tempranas son fenómenos complejos relacionados con desigualdades de género, violencia, pobreza, abandono escolar, embarazo adolescente y marcos legales y políticas inadecuadas que roban a las niñas y adolescentes oportunidades para su presente y futuro”.

Finalmente pone de resalto al machismo. Implican actitudes, normas y comportamientos culturales que perpetúan la dominación masculina en nuestra sociedad. Esta creencia de superioridad masculina se manifiesta en diferentes formas, desde la violencia física hasta gestos cotidianos humillantes en espacios compartidos como el hogar, escuela, calle o redes sociales.

- *Tercer pilar: “Pobreza”*

La pobreza en la infancia no se limita simplemente a la falta de recursos materiales, sino que implica una disminución en las posibilidades de llevar una vida digna. Vivir en situación de pobreza extrema afecta negativamente los derechos esenciales de los niños, como el acceso a alimentos suficientes, agua potable, saneamiento básico, vivienda adecuada, atención médica y educación.

Constituye una forma de violencia social y estructural arraigada en aspectos institucionales, políticos y económicos.

Da origen a la violencia económica, la cual se percibe en comunión con otras formas de violencia como la de género, sexual, simbólica y adultista. Es ejercida por aquellos que tienen una posición económica privilegiada y abusan de su condición a través del uso del dinero para imponer restricciones, controlar, reprochar y manipular a otros.

- *Cuarto pilar: “Entorno”*

Es el conjunto de condiciones, circunstancias y elementos que rodean a una persona en su contexto físico, social, cultural y emocional. Incluye tanto el espacio físico en el que se desenvuelve, como las relaciones e influencias que tiene en su vida diaria. El entorno puede estar compuesto por la familia, la comunidad, la escuela, los amigos y otros factores externos que afectan el desarrollo y bienestar de un individuo.

Esta violencia se expresa a través de la violencia urbana, la cual hace referencia a los actos violentos que se pueden observar en entornos urbanos y que generan un sentimiento de inseguridad entre quienes residen o transitan por esas áreas.

También se manifiesta a través de la violencia digital que es aquella violencia simbólica, adultista, entre pares, psicológica y sexual ocurrida en entornos digitales. Es conocida como ciberbullying y se caracterizan por aprovechar el anonimato y la falta de contacto cara a cara para hostigar, manipular y humillar a otras personas. También es conocida como grooming o ciberacoso donde el medio electrónico es utilizado para cometer delitos sexuales contra niños, niñas y adolescentes.

En último lugar se asegura que este tipo de violencia se ve reflejada a través de la violencia ambiental. Es decir, aquellas acciones humanas que impactan sobre la tierra, el agua, el aire, las plantas, los animales y por ende la comunidad de niños, niñas y adolescentes que allí viven y se ven afectados.

Son los Estados Partes los responsables de adoptar las medidas que sean necesarias para garantizarles a todos los niños, niñas y adolescentes una vida sin violencia.

El “Comité de los Derechos del Niño” en su “Observación General nro. 8 de 2006” llamada “El Derecho del Niño a la protección contra los castigos corporales y otras formas de castigos crueles o degradantes” (Niño C. I., 2018), interpreta y orienta a los Estados Partes respecto de las violencias aceptadas y practicadas sobre los niños, niñas y adolescentes.

Los Estados Partes tienen la obligación de actuar rápidamente para prohibir y eliminar castigos corporales y las formas de castigos crueles o degradantes hacia los niños. Además, deben eliminar la aceptación de dichas prácticas en la familia, la escuela y otros entornos. Ello ayudará a reducir y prevenir la violencia en las sociedades.

El “Comité de los Derechos del Niño” define el castigo corporal o físico como todo castigo en el que se utilice la fuerza física y que tenga por objeto causar cierto grado de dolor o malestar, aunque sea leve. Se trata de pegar a los niños manotazos, bofetadas, palizas con la mano o con algún objeto como azote, vara, cinturón, zapato, cuchara, etc. Pero también puede consistir en dar puntapiés, zarandear o empujar a los niños, arañarlos, pellizcarlos, morderlos, tirarles del pelo o de las orejas, obligarlos a ponerse en posturas incómodas, producirles quemaduras, obligarlos a ingerir alimentos hirviendo u otros productos, como por ejemplo lavarles la boca con jabón u obligarlos a tragar alimentos picantes.

Es necesario que las legislaciones civiles o penales conste la prohibición explícita de cualquier tipo de violencia contra los niños, niñas y adolescentes con el fin de que

quede claro que es tan ilegal golpear a un niño como a un adulto, independientemente de que se la llame “disciplina”.

Por otra parte, el “Comité de los Derechos del Niño” en su “Observación General nro. 13 de 2011” denominada “Derecho del Niño a no ser objeto de ninguna forma de violencia” hizo un análisis de este derecho el cual se encuentra consagrado en el “artículo 19” de la “Convención sobre los Derechos del Niño”.

La “Observación General” enuncia el concepto de violencia, a saber: “toda forma de perjuicio o abuso físico o mental, descuido o trato negligente, malos tratos o explotación, incluido el abuso sexual”.

Cuando se refiere a “toda forma” implica que no deberán hacerse excepciones, por más mínima que sea, éstas no deben menoscabar el derecho absoluto del niño a la dignidad humana y la integridad física y psíquica.

Respecto al “descuido”, se refiere al que no atiende las necesidades físicas y psicológicas del niño, no lo protege del peligro o no le brindan servicios médicos aun teniendo los medios, el conocimiento y el acceso para ello. El “descuido físico” es cuando no lo protege del daño y el “descuido psicológico” es cuando no se brinda apoyo emocional ni amor. Cuando de violencia mental se habla, ésta se describe como maltrato psicológico, abuso moral, agresión verbal y maltrato emocional.

En relación con el abuso y explotación sexual se entiende la utilización del niño con fines de explotación sexual, prostitución infantil y la iniciación o coacción para el ejercicio de actividades sexuales ilícitas.

Respecto de la tortura y los tratos o penas inhumanas o degradantes, se incluyen todo acto de violencia contra un niño o niña para obligarlos a confesar, castigarlos extrajudicialmente por conductas ilícitas u obligarlos a realizar actividades contra su voluntad, cometidos por la policía, agentes del orden público, personal de hogares y otras instituciones y las personas que tienen autoridad sobre ellos, comprendiendo agentes armados o no estatales.

3.1.6. Actividad criminal forzosa

Los niños que sufren violencia recurrente dentro de su familia, a menudo huyen de sus hogares. Esto los deja en una situación de gran vulnerabilidad, pudiendo terminar

viviendo en la calle o en instituciones residenciales. En estas condiciones, se enfrentan a mayores riesgos, como ser víctimas de abusos y explotación, ser captados por grupos criminales, o entrar en contacto con el sistema de justicia juvenil.

Además, los niños que dejan la escuela sin completar su educación obligatoria o sin obtener una formación adecuada, se enfrentan a menores oportunidades de empleo y esto los hace más susceptibles a diferentes formas de explotación, como ser reclutados y utilizados por organizaciones delictivas.

La falta de acceso efectivo de los niños, niñas y adolescentes al ejercicio pleno de una amplia gama de derechos - civiles, políticos, económicos, sociales y culturales - aunado a la tolerancia social de la violencia hacia ellos, no solo implica vulneraciones a sus derechos humanos, sino que también se convierten en factores de riesgo que los pueden llevar a ser captados e integrarse a grupos dedicados a actividades delictivas. Esto, a su vez, los expone a sufrir múltiples violaciones consecutivas a sus derechos.

Como se ha mencionado ante la extrema vulnerabilidad y desprotección que se encuentran los niños, niñas y adolescentes en situación de calle, aparecen grupos que se dedican a realizar actividades delictivas. Es importante destacar que por lo general estos grupos tienen como presa fácil a aquellos niños que, aunque no se encuentren en situación de calle, sí sean niños de la calle y estén inmersos en la más profunda pobreza y exclusión. Estos niños, niñas y adolescentes son captados y utilizados en diversas para cometer diversas actividades asociadas a su actuar, desde la vigilancia como también actividades de carácter delictivo como la extorsión o el traslado o venta de drogas y el ejercicio de acciones violentas como el secuestro y el sicariato. En contextos de extrema exclusión y pobreza, los niños, niñas y adolescente ven el hecho de unirse a estos grupos como una oportunidad para generar ingresos y también para obtener reconocimiento y respeto dentro de su entorno.

La accesibilidad de estos grupos a los niños es bastante fácil ya sea por el estado de vulnerabilidad y necesidad en el que se encuentran como así también porque por lo general los niños tienen al menos una persona cercana, amigo o familiar que ya es parte de ese grupo criminal.

Los grupos dedicados a actividades delictivas y al crimen organizado captan a los niños a través de engaños, amenazas, presiones y violencia. También los incitan a consumir drogas. Son grupos altamente organizados y jerarquizados, de este modo los

niños, niñas y adolescentes cumplen órdenes de sus superiores siendo víctimas de severos castigos ante el incumplimiento, pudiendo perder hasta la vida por ello. (Humanos C. I., 2015)

3.2. ¿A qué se encuentran expuestos los NNA en situación de calle?

3.2.1. Abuso sexual

En Argentina, según datos recientes del “Ministerios de Justicia y Derechos Humanos de la Nación” se registraron 14.424 niños, niñas y adolescentes víctimas de violencia sexual entre 2017 y 2022.

El abuso sexual infantil es una de las violencias más extremas ejercidas contra niños, niñas y adolescentes. Ellos no llegan a comprender totalmente ya que se encuentran evolutivamente inmaduros y no se encuentran en condiciones de dar un consentimiento.

Esta violencia ocurre cuando un niño es utilizado para la estimulación sexual de su agresor que puede ser un adulto conocido o desconocido, un pariente u otro niño, niña u adolescente o la gratificación de un observador.

La interacción abusiva puede ocurrir con o sin contacto sexual, incluyendo manoseos, frotamientos, contactos y besos sexuales; con coito interfemoral (entre los muslos); con penetración sexual o su intento por vía vaginal, anal y bucal aun cuando se introduzcan objetos; con exhibicionismo y el voyeurismo; con actitudes intrusivas sexualizadas; con exhibición de pornografía; instar a que los niños, niñas y adolescentes tengan sexo entre sí o fotografiarlos en poses sexuales; contactar a un niño por internet con propósitos sexuales (grooming).

El abuso sexual contra los niños, niñas y adolescentes es una de las peores formas de violencia. Las víctimas sufren un daño irreparable a su integridad física, psíquica y moral. Se daña su derecho a la integridad, intimidad, privacidad y se vulnera el derecho a no ser expuesto a ningún tipo de violencia, abuso, explotación o malos tratos.

Estos derechos se encuentran protegidos a nivel internacional por la “Convención sobre los Derechos del Niño” y a nivel nacional por la “Ley nro. 26.061 de Protección Integral de niños, niñas y adolescentes”.

Además, es una forma de violencia prevista en el “artículo 647” del “Código Civil y Comercial de la Nación” el cual prohíbe cualquier tipo de maltrato o hechos que lesionen o menoscaben física o psicológicamente a los niños, niñas y adolescentes por parte de quien tenga la responsabilidad parental. También es un delito sancionado penalmente por el “Código Penal de la Nación” en los “artículos 118 a 133”. Se anuncian tres tipos de abuso sexual:

1.- Abuso sexual simple: es el contacto sexual, manoseo o tocamientos en las zonas íntimas de los niños, niñas y adolescentes.

2.- Abuso sexual gravemente ultrajante: es el abuso sexual simple pero que por su duración o por ser realizado en un determinado tiempo, modo, lugar y medio determinado, resulta para el niño, niña y adolescente humillante y denigrante.

3.- Abuso sexual con acceso carnal: es la penetración por vía vaginal, anal o bucal del niño, niña y adolescente, aun cuando se introduzcan objetos u otras partes del cuerpo por algunas de las dos primeras vías.

Por otro lado, existen agravantes del abuso como el vínculo con el agresor, la situación de convivencia, el daño, la portación de una enfermedad de transmisión sexual grave, amedrentamiento con armas o por agentes policiales y de seguridad.

Los agresores no siempre utilizan la fuerza para someter a los niños, niñas y adolescentes usualmente, por el contrario, suelen manipular mediante juegos, engaños y amenazas.

Las personas más vulnerables como los niños en situación de calle que han sufrido abandono y maltrato son más propensos a ser manipulados por aquellos que les hacen daño.

Un indicador clave es que los relatos de los niños, niñas y adolescentes abusados tienen un conocimiento de la genitalidad desfasado sumado a un estado emocional negativo.

En este marco cumple vital importancia garantizar el derecho del niño, niña y adolescente a ser oído y no revictimizado. Es por ello por lo que tanto los docentes, psicólogos, médicos, policías, operadores del sistema de protección integral y judiciales deben estar capacitados.

Es de vital importancia la manera en la que hay que actuar frente al conocimiento de una agresión sexual hacia un niño. Debe escucharse al niño de manera adecuada, es decir, cuidadosamente y sin culpar ni juzgar al niño. No deben ser interrogados, solo se debe procurar la información mínima sobre el hecho que permita determinar qué pasó, cuándo, dónde y quién lo hizo. Debe recibir una atención médica inmediata y paralelamente dar aviso al organismo local de protección de derechos de niños, niñas y adolescentes. Además de acuerdo al “artículo 9” de la “Ley nro. 26.061”, cualquier persona que sospeche o tome conocimiento de malos tratos o situaciones que atenten contra la integridad física, psíquica, sexual o moral, tiene la obligación de comunicarlo al organismo de protección. Además, los que tienen a cargo la responsabilidad parental y quienes se desempeñan en organismos asistenciales, educativos y de salud también deberán realizar la denuncia judicial. (UNICEF, UNICEF, 2016)

A nivel mundial, numerosos jóvenes son víctimas de abusos y explotación sexual. Estas violaciones generalizadas afectan a todos los países y estratos sociales.

Los niños, especialmente las niñas, corren un mayor riesgo de sufrir agresiones sexuales o ser víctimas de explotación, abusos y violencia, tanto en línea como fuera de ella. Esta situación es también muy común durante los conflictos armados.

En el contexto global de múltiples problemas -las secuelas de la pandemia de COVID-19, los conflictos, el cambio climático y las catástrofes-, la falta de acción o de medidas para abordar las causas profundas, como el aumento de las desigualdades, la intensificación de la pobreza y la discriminación estructural, agravan aún más las circunstancias que exponen a los niños a la explotación, el abuso y la violencia. Las menores víctimas y supervivientes de estos delitos pueden sufrir efectos perjudiciales a largo plazo en su salud física, mental y sexual, así como en su desarrollo. Estos traumas en los niños pueden incluso equipararse a torturas y otros tratos crueles, inhumanos o degradantes.

Muchas víctimas y supervivientes nunca denuncian los hechos ni buscan justicia, rehabilitación o apoyo debido a la vergüenza. Para numerosas víctimas y supervivientes, el maltrato infantil sufrido afecta a su salud física y mental, y a su bienestar, a veces con consecuencias de por vida.

La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible prioriza la dignidad de los niños y su derecho a vivir libres de violencia, a través de la aplicación de los objetivos y metas

pertinentes para poner fin a la explotación, el abuso, la trata, la tortura y todas las formas de violencia contra los niños, así como la eliminación de prácticas nocivas como el matrimonio infantil, precoz y forzado, y la mutilación genital femenina, que exponen a los niños al riesgo de explotación sexual, abuso y violencia.

Las consecuencias para la salud en niños, niñas y adolescente que han sufrido abuso sexual son extremadamente graves y pueden, en su gran mayoría, ser crónicas, es decir para toda la vida.

Las consecuencias pueden ser:

- *Físicas*: Incluyen lesiones y trastornos del aparato digestivo.
- *Sexual y reproductiva*: Riesgo de embarazo, dolor pélvico crónico no cíclico, irregularidades menstruales, dismenorrea, infecciones genitales, infecciones de transmisión sexual como el VIH.
- *Conductual*: Circunscriben comportamientos de riesgo como riesgos sexuales y el abuso de alcohol y drogas, lo cual lleva a resultados negativos para la salud en la adultez.
- *Mental*: Se manifiestan a corto y largo plazo como un diagnóstico de por vida de estrés postraumático, ansiedad, depresión, síntomas de externalización, trastornos alimenticios, problemas con las relaciones interpersonales, trastornos del sueño e ideas y comportamientos suicidas y de autoagresión. (Salud O. P., 2020)

3.2.2. Trata con fines de explotación sexual

El 15 de Noviembre de 2000 la “Asamblea General” mediante “Resolución nro. 55/25” aprueba la “Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional” así como el “Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños”.

Este Protocolo más conocido como “Protocolo de Palermo” fue el primer instrumento internacional en definir el concepto de trata. En su “artículo 3” expresa una definición unificada que contempla tres elementos básicos a tener en cuenta:

1. *Acciones*: Hace referencia a la captación, el transporte, el traslado y la acogida o recepción de personas en el lugar de destino.

2. *Medios*: Hace referencia a las amenazas, la coacción, el rapto, engaño, abuso de poder o de situación de vulnerabilidad, etc.
3. *Fines*: Hace referencia a la explotación sexual o laboral, la esclavitud, la servidumbre, la extracción de órganos, entre otras.

Dispone entonces que se entiende por trata de menores el ofrecimiento, captación, transporte y/o traslado ya sea dentro del país, desde o hacia el exterior-, la acogida o la recepción de personas menores de dieciocho años de edad, con fines de explotación.

Es importante aclarar que existirá delito de trata de menores aún sin la presencia de engaño, fraude, violencia, amenaza, intimidación, abuso de autoridad o de una situación de vulnerabilidad o el ofrecimiento de pagos o beneficios para obtener el consentimiento de alguien que ejerza control sobre la víctima. Asimismo, el protocolo establece que el consentimiento de la víctima menor de edad no tiene validez legal.

Además de definir el tipo legal, el Protocolo también brinda recomendaciones a los Estados Partes. Para el caso, cómo asistir médica, psicológica y materialmente a las víctimas, proporcionar un alojamiento adecuado, teniendo un cuidado especial cuando se trata de niños, niñas y/o adolescentes y brindarles asesoramiento legal gratuito.

En el 2002, a través de la “Ley nro. 25.632” Argentina ratificó la “Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional” y sus protocolos.

En el 2008, el concepto del “Protocolo de Palermo” fue recogido en la “Ley nro. 26.364 de Prevención y Sanción de la Trata de Personas y asistencia a sus víctimas”, la cual incorporó al “Código Penal” los “artículos 145 bis y ter”.

El “artículo 145 ter” dispone que será reprimido con prisión de 4 a 10 años a quien ofrezca, capte, transporte dentro del país o desde o hacia el exterior, reciba a personas menores de 18 años de edad con fines de explotación. Además, establece que la pena para estos tipos de delitos será aumentada de 6 a 15 años de prisión cuando la persona sea menor de 13 años de edad. Finalmente le caerá la pena de 10 a 15 años de prisión cuando hayan mediado mentiras, trampas, estafas, violencia, amenazas, aprovechamiento de poder o de la vulnerabilidad del niño, niña y/o adolescente y pagos en beneficios para obtener el consentimiento de la persona que tenga autoridad sobre la víctima.

La “Organización Internacional del trabajo (OIT)”, ha señalado que la pobreza es un factor importante para explicar la trata de niños, niñas y adolescentes, pero no es suficiente. Que un niño, niña y/o adolescente sea pobre no es factor de riesgo suficiente

como para que sea víctima de trata, pero sí resulta un factor importante ya que la pobreza sumada a otro factor puede llegar a tener como resultado ese delito. Por ejemplo, pobreza + abandono; pobreza + enfermedad; pobreza + discapacidad. En estos casos los factores que se suman a la pobreza intensifican la situación de vulnerabilidad y ello sí los hace estar en mayor peligro. Es decir, la pobreza es un punto de partida y solo dará lugar a la trata en la medida en que los niños, niñas y adolescentes se encuentren presionados por otros factores de riesgo. Un claro ejemplo, sucede cuando en zonas rurales, un cambio climático o suceso natural repentino puede llegar a desatar una verdadera catástrofe en la economía de las familias, provocando que varios integrantes de la misma incluidos los niños, niñas y adolescentes se vean obligados a trasladarse a las zonas urbanas más cercanas en busca de empleo y es allí donde el riesgo de ser explotados es aún mayor. Otros factores que pueden sumarse a la pobreza y derivar en trata pueden ser los desalojos, divorcios, fallecimientos o tener que afrontar costos por la enfermedad de algún integrante de la familia.

Los niños, niñas y adolescentes víctimas de trata no necesariamente tienen que estar en situación de calle o ser niños de la calle, esta situación representa otro factor de riesgo. Así sumadas la pobreza + situación de calle + el grado de vulnerabilidad que naturalmente tienen los niños puede llegar a dar como resultado ser víctimas de trata infantil. Es decir, la situación de calle en los niños, niñas y adolescentes funciona como un factor de riesgo más pero no requisito esencial como para terminar siendo víctimas de trata.

Por otro lado, la indiferencia y la invisibilidad social tanto como las dificultades y discontinuidades en la escolarización suelen presentarse generalmente como característica común de los niños, niñas y adolescentes víctimas de trata. En estos casos, primero desaparece la escuela como espacio institucional y de referencia aumentando de manera exponencial el grado de vulnerabilidad para luego ser víctimas de engaños, secuestro y explotación sexual propia de la trata.

En este contexto de extrema pobreza, falta de educación e indiferencia institucional, las ofertas de los reclutadores suelen ser atractivas para la familia por lo cual también sucede que las captaciones están mediadas por personas conocidas o confiables de los niños, niñas y adolescentes. (Secretaría Nacional de Niñez, 2013)

Desde la sanción de la “Ley 26.364” de 2008 hasta Noviembre de 2023 se han rescatado y/o asistido un total de 20.106 víctimas de trata. En el tiempo entre el mes de Enero y Noviembre de 2023 se han rescatado y/o asistido a 1.609 víctimas, de las cuales 73 eran niños, niñas y adolescentes. (Trata, 2023)

Ahora bien, es importante preguntarse si existen puntos estratégicos dentro del territorio argentino donde se lleve a cabo el delito de trata de personas. Y la respuesta es claramente sí, sobresalen dos zonas de nuestro país. Una, es la región del noreste Argentino el cual comprende las provincias de Formosa, Chaco, Corrientes y Misiones. Teniendo en cuenta la ruta de este delito, se asegura que la mayor parte de las víctimas son trasladadas hasta la ciudad autónoma de Buenos Aires y el Conurbano Bonaerense. Una vez que la “mercancía” es reclutada por bandas criminales, la transportan en colectivos de media y larga distancia, en autos particulares y en menor medida en aviones comerciales. Recorriendo rutas nacionales que conectan el Noreste Argentino con el centro del país hasta llegar a la Patagonia. Respecto al rango etario de las personas víctimas del delito de trata se ubica entre los 12 y 40 años de edad siendo en su mayoría de sexo femenino y de nacionalidad Argentina, Paraguaya, Boliviana, China y Dominicana.

El delito de trata de personas es una forma de esclavitud moderna y ocurre en locales nocturnos, bares, pools, whiskerías, hoteles y departamentos privados. En Argentina existe una gran cantidad de prostíbulos y las víctimas son retenidas a través de la privación de la libertad, suministro de drogas, secuestro de documentos y la inducción de deudas. (Klipphan, 2018)

3.2.3. Trabajo Infantil

El trabajo infantil es aquella actividad económica, con fines de supervivencia, remunerada o no, realizada por niños, niñas y adolescentes que no alcanzan la edad mínima de 16 años para ser admitidos en un empleo.

Para la “Organización Internacional del Trabajo (OIT)” el trabajo infantil es aquel mental, física, social y moralmente dañino para los niños y/o que interfiere con su educación al privarlos de la oportunidad de asistir a la escuela, al obligarlos a dejar la escuela de manera prematura o a exigirles que combinen la asistencia a la escuela con un trabajo excesivamente largo y agotador.

En Argentina, el desarrollo de esta actividad se encuentra prohibido por la “Ley nro. 26.390” de 2008. En caso de ejecutarse dicha actividad se constituirá un delito penal tipificado en el Código Penal (“Ley nro. 26.847, Sobre la Penalización del Trabajo Infantil”, de 2013) en el “artículo 148 bis” el cual expresa que será reprimido con 1 a 4 años de prisión a quien aproveche económicamente el trabajo de un infante. Además, establece que las tareas llevadas a cabo por niños, niñas y/o adolescentes que tengan fines pedagógicos o de capacitación quedarán exceptuadas de tal pena. Finalmente ordena que no recaerá pena alguna sobre aquellos padres que incurran en la conducta descripta.

Una de las legislaciones que regula esta problemática es la “Convención sobre los Derechos del Niño”, en su “artículo 32”. Estableciendo que todos los niños tienen derecho a estar protegidos de la explotación económica y de realizar cualquier tipo de trabajo que pueda ser peligroso para ellos, interferir en su educación o ser dañino para su salud, desarrollo físico, mental, espiritual, moral o social. Es decir, los Estados Partes se comprometen a asegurar que los niños no sean sometidos a trabajos que puedan perjudicar su bienestar y su adecuado desarrollo.

Por su lado la “Ley nro. 25.255”, de 2000, aprueba el “Convenio nro. 182/99 sobre la Prohibición de las Peores Formas de Trabajo Infantil y la Acción Inmediata para su Eliminación”, adoptado en la “87ª Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo (OIT)”. Su “artículo 3” define a las peores formas de trabajo infantil como:

- a. Todas las formas de esclavitud o prácticas análogas, como la venta y tráfico de niños, la servidumbre por deudas y el trabajo forzoso, incluido el reclutamiento de niños en conflictos armados;
- b. La utilización de niños para la prostitución y la producción de pornografía;
- c. El uso de niños en actividades ilícitas, especialmente en la producción y tráfico de drogas;
- d. Cualquier trabajo que pudiera afectar la salud, seguridad o moralidad de los niños (trabajo infantil peligroso).

Se considera trabajo infantil peligroso cuando un niño trabaja en un entorno insalubre o riesgoso, donde corre riesgo de enfermarse, sufrir lesiones físicas y psicológicas e incluso morir (según la OIT).

El trabajo infantil peligroso es la categoría más importante de las peores formas de trabajo infantil. Se estima que aproximadamente 73 millones de niños trabajan en

entornos peligrosos, como la minería, la agricultura, la industria manufacturera, la construcción, bares, clubes nocturnos, restaurantes, mercados y servicios domésticos. Estas condiciones de trabajo peligrosas pueden causar enfermedades crónicas que pueden no desarrollarse hasta la edad adulta.

El trabajo forzoso se define como cualquier trabajo o servicio que se exige a una persona bajo la amenaza de algún tipo de castigo, y que esa persona no se ha ofrecido a realizar voluntariamente.

El trabajo forzoso infantil puede tomar dos formas:

1. Los niños son obligados a trabajar por sus padres o cuidadores, quienes son conscientes de las condiciones en las que trabajan.
2. Los niños son obligados a trabajar como resultado de la trata, la coacción o el engaño en la contratación. En este caso, los niños pueden haber emigrado solos o haber sido víctimas de la trata de menores, por lo que sus padres desconocen las condiciones en las que están trabajando.

Se pueden distinguir tres categorías principales de trabajo forzoso:

1. Explotación, que incluye la esclavitud, prácticas análogas a la esclavitud, trabajo doméstico forzado y trabajo en condiciones de servidumbre.
2. Explotación sexual comercial de niños.
3. Trabajo forzoso impuesto por las autoridades estatales.

La problemática del trabajo infantil plantea tener en cuenta una mirada con perspectiva de género para así poder visualizar los diferentes espacios de trabajo que la sociedad les asigna a varones y mujeres.

Este delito afecta el derecho al desarrollo integral del niño a nivel físico, mental, espiritual, moral y social, tal como se establece en el “artículo 27.1” de la “Convención sobre los Derechos del Niño (CDN)”; el derecho a recibir una educación integral, “artículo 28.1” de la CDN y el derecho a que se respete su dignidad personal, “artículo 23.1” de la CDN.

El delito no se configura únicamente con el hecho de "aprovecharse económicamente del trabajo de un niño". Para que se perfeccione el tipo penal, se requiere algo adicional: que la conducta infrinja específicamente las normas nacionales que prohíben el trabajo infantil.

Ahora bien, ¿Cuál es la normativa nacional a la que remite el precepto penal? La respuesta se encuentra en la “Ley nro. 20.744 de Contrato de Trabajo”, de 1976 y modificada por “Ley 26.390”, en 2008. Esta ley, en su “artículo 1”, no solo cambia la denominación del Título VIII a "De la prohibición del trabajo infantil y de la protección del trabajo adolescente", sino que también establece que queda prohibido el trabajo de las personas menores de 16 años, sin importar si existe o no una relación laboral contractual, y si es remunerado o no. Cualquier otra ley, convenio colectivo o norma que establezca una edad mínima de admisión al empleo diferente a la fijada en el segundo párrafo del “artículo 1”, se considerará modificada por esta disposición.

En resumen, la normativa nacional a la que remite el tipo penal es la “Ley de Contrato de Trabajo”, que prohíbe el trabajo de menores de 16 años, independientemente de la existencia de una relación laboral o la remuneración.

Por último, resulta valioso hacer una crítica sobre la exención de responsabilidad dispuesto en el “artículo 148 bis” del “Código Penal”. En este sentido la figura delictiva deja libre de toda responsabilidad a los padres, tutores o guardadores que incurran en la conducta típica descrita. Pero dicha exención no resulta nada satisfactoria, precisamente porque generalmente quienes están involucrados en el delito son justamente los padres del niño. Al contrario, tal exención debería ser un agravante de la conducta típica. Y ¿Por qué? Porque justamente son los padres, tutores y guardadores quienes tienen mayor responsabilidad respecto de la protección del niño víctima. Por ejemplo, ¿Qué sucedería si el padre obligara a su hijo menor a realizar trabajos prohibidos por la ley, sin aprovecharse de las ganancias o incluso aprovechándose de ellas? Quedaría impune, al menos por este delito, lo cual resulta inaceptable.

No se debe olvidar que el tiempo que un niño dedica a tareas laborales es un tiempo sustraído a su infancia, y este daño es irreversible.

Habiendo realizado un recorrido por el marco normativo con mayor relevancia, resulta oportuno destacar las últimas cifras obtenidas sobre el territorio nacional y puntualmente sobre el Nordeste Argentino respecto al trabajo infantil.

La información más actualizada sobre el trabajo infantil es del año 2018, obtenida de los resultados de la última Encuesta de Actividades de Niños, Niñas y Adolescentes (EANNA), realizada por el INDEC. El estudio reveló que 763.543 niños, niñas y

adolescentes de entre 5 y 15 años se encontraban desempeñando alguna actividad laboral en Argentina.

En la región del noreste argentino (NEA) hay más de 840 mil niños y niñas de entre 5 y 15 años de edad.

Trabajo infantil en fábricas textiles y de confección: en este supuesto, el niño, niña o adolescente cumple con todas las tareas de la cadena de producción, desde recoger el algodón, la cosecha, el hilado y el trabajo en fábrica.

Trabajo infantil en industria y fabricación: incluye el trabajo en minas, canteras y construcción. Los NNyA suelen trabajar en la minería del oro, de la sal y artesanal como en canteras de piedra.

Más de 49 mil realizan alguna actividad económica en el mercado laboral. Esto representa el 5.8% del total de la población infantil de esa región, siendo el porcentaje más alto a nivel nacional.

Trabajo infantil en el sector agrícola: Es uno de los trabajos más peligrosos en términos de enfermedades profesionales, accidentes y hasta muertes relacionadas con el trabajo. Sin embargo, no todas las tareas agrícolas son consideradas trabajo infantil, como por ejemplo aquellas de bajo riesgo, adecuadas a la edad y que no interfieren con el tiempo de educación y ocio del niño. Dentro de este sector se llevan a cabo actividades de pesca, producción ganadera, agricultura y silvicultura.

Más de 29 mil niños y niñas realizan actividades de autoconsumo, principalmente en zonas rurales. Esto representa el 3.5% de la población infantil.

Trabajo infantil en el sector doméstico: es aquel trabajo que puede desempeñarse en el hogar de su empleador o en su propio hogar. En el supuesto de realizar el trabajo en el domicilio de su empleador puede o no vivir allí mismo y puede o no recibir remuneración por las tareas desarrolladas. Estas actividades incluyen la limpieza del hogar, cocinar, realizar arreglos en la casa, cuidar otros niños, dedicando 10 horas o más a la semana los menores de 5 a 15 años, y 15 horas o más los adolescentes de 16 y 17 años.

Más de 52 mil niños y adolescentes realizan intensas actividades domésticas, afectando al 6.2% del total.

Considerando las tres actividades descritas anteriormente (trabajo para el mercado, autoconsumo y trabajo doméstico intensivo), en la región del noreste argentino (NEA) hay más de 109 mil niños, niñas y adolescentes que realizan al menos una actividad productiva. Esto representa el 13.1% del total de la población infantil de esa región. (Ministerio de Producción y Trabajo, 2016-2017)

Otro tema importante y no menor son los *efectos del trabajo infantil*. Estos recaen sobre la salud mental y física de los niños, muchas veces hasta la edad adulta. Pueden incluir abusos, lesiones, desnutrición, agotamiento, daños psicológicos, exposición a sustancias químicas, entre otros.

En el *sector agrícola*, los niños suelen trabajar con fertilizantes y pesticidas tóxicos y peligrosos, así como con herramientas o utensilios pesados y peligrosos.

En el *trabajo doméstico*, los niños corren el riesgo de ser maltratados por sus empleadores, de trabajar jornadas excesivamente largas o de ser aislados de sus amistades y familiares.

En la *construcción*, los niños tienen riesgo de sufrir lesiones por manipular cargas pesadas y peligrosas, y carecen de los equipos de protección personal adecuados.

En la *minería*, los niños están expuestos a trabajar con explosivos y productos químicos tóxicos, y enfrentan el peligro de entornos riesgosos como las minas, donde los derrumbes pueden causar heridas graves o incluso la muerte.

En la *industria manufacturera*, los niños están expuestos a sustancias tóxicas, productos químicos peligrosos y a deficientes normas de salud y seguridad laboral.

Respecto al trabajo infantil y la educación están estrechamente relacionados.

La pobreza, que es el principal impulsor del trabajo infantil, fuerza a los niños a abandonar la escuela para poder trabajar y generar ingresos para sus familias. A nivel global, un tercio de los niños en situación de trabajo infantil se encuentran excluidos del sistema educativo, y existe una fuerte conexión entre la participación de los niños en trabajos peligrosos y una baja asistencia escolar.

Existen diversas razones por las que el trabajo infantil afecta negativamente a la educación de los niños. Por ejemplo, las exigentes jornadas laborales les impiden asistir a la escuela, carecen de acceso a educación o escolarización gratuita, y en algunas

culturas, las percepciones familiares sobre la importancia del trabajo y los ingresos superan a la importancia de la educación.

Las cifras a nivel mundial son preocupantes: en 2020, el porcentaje de niños de entre 5 y 14 años que no asisten a la escuela fue del 15,5% en América Latina y el Caribe, 28,1% en África del Norte y Asia Occidental, 28,1% en África Subsahariana, 35,3% en Asia Central y Meridional, y 37,2% en Asia Oriental y Sudoriental. (Trabajo, 2021)

3.3. El impacto de la pandemia sobre los niños en situación de calle

El 31 de Diciembre de 2019 en Wuhan, China fue notificado por primera vez la enfermedad por coronavirus (Covid-19). A partir de ese día la vida de todos los seres humanos del planeta tierra iba a cambiar para siempre.

El 11 de Marzo de 2020, la “Organización Mundial de la Salud” (OMS), declaró el brote de coronavirus como una pandemia luego de que las personas infectadas a nivel global llegara a 118.554 y el número de muertes a 4.281 afectando hasta ese momento a 110 países.

El 20 de Marzo de ese mismo año, el “Gobierno Nacional Argentino” decretó el “Aislamiento Social Preventivo y Obligatorio” (ASPO) y el “Distanciamiento Social Preventivo y Obligatorio” (DISPO). El ASPO se mantuvo hasta el 26 de Abril de 2020 a partir de la cual se implementaron diferentes medidas de acuerdo a la situación sanitaria de cada lugar.

En este contexto la vulnerabilidad de las infancias y adolescencias quedaron expuestas y evidenciadas las privaciones materiales y el no cumplimiento de los derechos fundamentales como el acceso a una vivienda digna, al agua potable, a la electricidad, a las cloacas, a la educación, a la salud, etc.

Los niños, niñas y adolescentes en situación de calle no podían quedarse en casa y mantenerse a salvo si ni siquiera tenían hogar y los refugios estaban cerrados; no podían acceder a alimentos y agua si no podían salir para trabajar en la calle; no podían buscar atención médica y corrían riesgo de ser encerrados por estar fuera durante el aislamiento.

Uno de los derechos más vulnerados durante la pandemia sin lugar a dudas fue el “derecho a una alimentación adecuada”. Una alimentación adecuada es la ingesta mínima diaria de calorías, proteínas o vitaminas de acuerdo a las circunstancias

económicas, sociales, culturales y ambientales en las que viva esa persona. Se trata de un derecho que está ampliamente reconocido en el derecho internacional como parte del derecho a un nivel de vida adecuado incluyendo la vestimenta y la vivienda. “El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales”, de 1966 en su “artículo 11” también reconoce explícitamente estar libre de hambre como un derecho fundamental y obliga a los estados a tomar medidas para mejorar la producción, conservación y distribución de los alimentos. Por su parte la “Convención sobre los Derechos del Niño”, en su “artículo 24.2 (c)” reconoce la necesidad de combatir la desnutrición infantil mediante el suministro de alimentos nutritivos para garantizar el derecho a la salud.

Según “El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales”, existen dos aspectos fundamentales. El primero consiste en la disponibilidad de alimentos en cantidad y calidad que satisfagan las necesidades dietéticas, estén libres de sustancias nocivas y sean culturalmente aceptables. El segundo consiste en la accesibilidad financiera y física a los alimentos de manera sostenida y sin interferir en el goce de otros derechos humanos.

Según “El Comité de los Derechos del Niño” de la ONU, es del Gobierno la obligación de tomar medidas apropiadas para ayudar a los niños, niñas y adolescentes en situación de calle como así también a padres y otras personas responsables con el fin de garantizar el derecho a un nivel de vida adecuado proporcionando programas de asistencia material y apoyo especialmente en materia de nutrición. (Children, 2020)

Una encuesta rápida realizada por UNICEF entre el 8 y 15 de Abril de 2020, arrojó la conclusión que los niños, niñas y adolescentes fueron las víctimas ocultas del coronavirus. Las medidas tomadas por el “Gobierno Nacional” para evitar la propagación del virus alteraron la vida en los hogares. Así se puede afirmar que los efectos colaterales que impactaron sobre la niñez se vieron reflejados en la educación, nutrición, salud física y mental, ocio, recreación, protección, violencia, maltrato, abuso y explotación. De un total de 2,678 hogares encuestados en todo el país, 332 de ellos se encontraban ubicados en la región del Noreste Argentino. Estos 332 hogares estaban habitados por 1,575 personas. La principal causa asociada con la disminución de ingresos en estos hogares estuvo relacionada con el tipo de actividad económica que se realizaba, como el trabajo informal, la actividad por cuenta propia (como plomería, albañilería, electricidad, changarín, etc.) y la imposibilidad de salir a trabajar. Esta merma en los ingresos del hogar tuvo como desencadenante una reducción del gasto en alimentación perjudicando principalmente a los niños, niñas y adolescentes en su bienestar y en su salud.

Otro derecho afectado enormemente por la pandemia ha sido el “*derecho a la educación*”. La expansión del virus provocó el cierre de todos los establecimientos educativos y si bien el estado argentino puso en marcha una respuesta multiplataforma con contenidos educativos para todos los niveles, solo el 76,3% de los niños, niñas y adolescentes tuvieron actividades y tareas escolares durante la cuarentena en la región. (UNICEF, UNICEF, 2020)

3.4. Desafíos en la niñez y adolescencia

En este apartado, se reflexionará sobre aquellos aspectos más débiles en relación a la situación de la niñez y la adolescencia. Es decir, se indagará sobre los puntos que requieren un mayor esfuerzo por parte del Estado para lograr un cambio positivo en las vidas de los niños, niñas y adolescentes. Resulta necesario y urgente realizar un análisis continuo y profundo, con el objetivo de rescatar gradualmente a los niños, niñas y adolescentes que se encuentran inmersos en la pobreza y en la profunda desigualdad que los afecta.

Es primordial que el Estado priorice y redoble sus esfuerzos para atender aquellas áreas más vulnerables y desfavorecidas con el fin de brindar soluciones integrales que mejoren las condiciones de vida y el desarrollo pleno de la población infantil y adolescente. Solo a través de un análisis exhaustivo y un compromiso firme por parte de las políticas públicas, se podrá avanzar hacia la construcción de una sociedad más justa e inclusiva, donde los derechos de la niñez y la adolescencia sean verdaderamente garantizados y respetados.

Para comenzar, se analizará la magnitud de la pobreza infantil, entendiendo que existen dos formas de medirla.

La primera es la "pobreza monetaria", que se calcula en función de los ingresos. En Argentina, hay aproximadamente 45 millones de habitantes, de los cuales 13.200.000 son menores de 18 años. De ese total de niños, niñas y adolescentes (NNyA), se estima que 7.200.000 se encuentran por debajo de la línea de pobreza. Y de esos 7.200.000, se calcula que 2.200.000 se hallan en situación de pobreza extrema medida por ingresos.

La segunda forma de medir la pobreza es la "pobreza no monetaria" o "de privación de derechos". Se estima que aproximadamente 6 millones de niños, niñas y

adolescentes (NNyA) estarían privados de al menos uno de los seis derechos que se pueden medir con los datos disponibles, los cuales están establecidos en la Convención sobre los Derechos del Niño. Dentro de ese grupo de 6 millones de NNyA en situación de privación de derechos, se calcula que 2 millones se encontrarían en una situación de privación severa. De acuerdo a esta forma de medir, la adolescencia se encuentra en una situación mucho peor que la primera infancia porque aquí entra en juego las cuestiones del trabajo y no solo el trabajo para el mercado sino también el trabajo doméstico no remunerado principalmente de niñas.

Ahora bien, ¿cuáles son las características de los hogares donde residen estos niños y adolescentes en situación de pobreza? Queda muy clara la segmentación y la desigualdad existente. Por un lado, se trata de hogares monoparentales o monomarentales, que enfrentan grandes desventajas a la hora de proveer un bienestar mínimo a los niños y niñas que viven allí. Estos menores tienen una mayor probabilidad de ser pobres en comparación con el promedio de la población infantil. Otra diferencia notable se observa en la inserción laboral de la persona de referencia del hogar. Se evidencia que la probabilidad de estar en situación de pobreza es significativamente mayor cuando el jefe o jefa de hogar se encuentra en la informalidad laboral, en comparación con aquellos que tienen un empleo formal y asalariado.

También es importante remarcar que en Argentina aproximadamente la mitad de la población adulta se encuentra viviendo de ingresos que obtiene en el sector informal de la economía. Los hogares regidos por mujeres también están en una situación de mayor desventaja que los hogares de la población en general.

Ahora bien, ¿qué efectos ha dejado la pandemia? y ¿cuáles son las barreras que tiene el país para reducir la pobreza? La pandemia además de implicar un aumento de determinados indicadores sociales negativos ha generado algunos problemas novedosos a los cuales se deberá prestar mayor atención porque podrían generar impactos en el corto, mediano y largo plazo sobre todo afectando a los niños, niñas y adolescentes. Cuando se revisan los trabajos publicados por los distintos organismos internacionales de salud, educación, de derechos de las mujeres, entre otros, hubo una palabra que estuvo presente en todas las publicaciones y ésta es “retroceso”. Hubo retrocesos en indicadores positivos que venían mejorando durante dos décadas atrás. Este tema es central cuando se habla de niñez y adolescencia porque los retrocesos sociales tienen impacto en el corto, mediano y largo plazo. Esto obliga a prestar especial atención a lo que se llama “efecto trayectoria”,

es decir, a cómo el impacto de una crisis actual tiene efectos perennes en las trayectorias y tendrán su desenlace luego. A modo de ejemplos respecto de América Latina se calcula aproximadamente 10 años de retroceso en indicadores laborales de ocupación y subocupación, 30 años de pobreza extrema, más de una década y media en la autonomía financiera de las mujeres, más de dos décadas en el acceso a los derechos de salud sexual y reproductiva por la pérdida de acceso ya sea privado o público a anticonceptivos, en inclusión educativa sobre todo en la franja de 15 a 17 años se calcula más de una década de retrocesos. Sin caer en un determinismo, esto obliga a pensar políticas públicas no solo a corto sino a mediano y largo plazo para mitigar estos procesos.

En Argentina no existe la pobreza infantil diferenciada de la pobreza adulta, es decir, la pobreza de los niños, niñas y adolescentes es la misma que la de sus hogares.

Por otro lado, es importante resaltar que en Argentina hay una demanda creciente no necesariamente de los sectores más pobres desde el punto de vista de los indicadores monetarios sino de la clase media baja, es decir de aquellas personas que tenían trabajos informales o autónomos, entre otros, que fueron muy afectados por la pandemia en sus condiciones laborales, poco objeto de políticas públicas y esto ha generado un sentimiento anti estado lo cual dificulta temas centrales para sostener las políticas destinadas a la recaudación y también está generando una preocupación sobre la erosión de los valores democráticos de los grupos que se vieron poco protegidos por el estado en la pandemia.

Ahora bien, a continuación, se profundizará respecto al vínculo que existe entre las políticas públicas de cuidado y educación con la pobreza, cuál es su rol y cuán relevantes son para mejorar las trayectorias y las condiciones de vida de las personas para finalmente romper con el círculo vicioso de reproducción intergeneracional de la pobreza.

En primer lugar, los aspectos relacionados con el cuidado y los problemas educativos en Argentina se encuentran estrechamente vinculados a la situación de pobreza. Los cuidados de calidad son fundamentales para el desarrollo integral de las diferentes dimensiones que conforman el capital humano de niños, niñas y adolescentes. Esto les permitirá tener una buena inserción social, una mejor inclusión y altos niveles de bienestar cuando lleguen a la edad adulta. Por lo tanto, se puede observar una conexión directa entre la provisión de cuidados y el bienestar futuro de este grupo poblacional. Asimismo, la educación también desempeña un papel crucial para alcanzar este mismo objetivo.

Tanto el ámbito educativo como el de los cuidados enfrentan enormes desafíos en Argentina. El primero de ellos son las elevadas tasas de pobreza que afectan a la niñez y la adolescencia, las cuales se han mantenido altas a lo largo del tiempo, lo que evidencia que el problema tiene raíces profundas. Cuando se habla de infancia en situación de pobreza, se está haciendo referencia a desigualdades y, en particular, a una desigualdad de oportunidades que posteriormente son muy difíciles de revertir a lo largo de la vida.

El segundo gran desafío que enfrenta la educación y los cuidados son los cambios en la organización social y familiar. La mayor participación laboral de las mujeres ha ido de la mano con un aumento en la cantidad de hogares monoparentales, muchos de ellos encabezados por mujeres, así como también de hogares biparentales con jefatura femenina. Mientras que en los censos de 1970 en Argentina los hogares biparentales con jefatura masculina representaban el 70%, en la actualidad solo constituyen el 50% del total de hogares. Por otro lado, los hogares monoparentales con jefatura femenina que en aquel entonces eran solo el 15%, hoy alcanzan el 30% del total de hogares. Es decir, en la actualidad un gran porcentaje de hogares tienen una mujer como única responsable, lo que genera una tensión sobre los recursos familiares. Si bien las mujeres han aumentado su participación en el mercado laboral, sus ingresos no han crecido en la misma medida, lo que genera una tensión en los recursos económicos que son la fuente fundamental para cubrir las necesidades del hogar y, en particular, para la crianza de los hijos.

El tercer desafío se trata del gran impacto que ha dejado la pandemia. Si bien algunas consecuencias ya se han hecho evidentes a corto plazo, se prevé que muchas se irán concretando en el mediano y largo plazo y que sean aún más graves como por ejemplo consecuencias que tienen que ver con las trayectorias escolares, el aprendizaje, la violencia intrafamiliar, la conexión de los niños con sus pares, entre otras.

El cuarto desafío tiene que ver con el aumento en la tasa de dependencia. En la actualidad existe una gran cantidad de adultos mayores y personas con discapacidad que requieren cuidados y atenciones. El tiempo y los recursos dedicados a atender las necesidades de estas poblaciones a veces terminan desplazando o descansando prioridad a los esfuerzos que podrían destinarse al cuidado y apoyo de la niñez y la adolescencia. Es decir, el incremento de la población dependiente, compuesta por adultos mayores y personas con discapacidad, supone una carga que compite y a veces desvía los recursos que de otra manera podrían enfocarse en el bienestar y desarrollo integral de los niños, niñas y adolescentes.

El cambio tecnológico representa una amenaza para la empleabilidad de ciertos sectores de la población, especialmente aquellos a los que el sistema educativo no ha proporcionado las herramientas o competencias transversales necesarias para adaptarse a los nuevos escenarios laborales, como el teletrabajo por ejemplo. Esto afecta de manera desproporcionada a los grupos con menor nivel educativo.

Por otro lado, el cambio climático y la degradación ambiental tienen un impacto directo en las poblaciones más vulnerables. Estos fenómenos, al interactuar con el sistema de salud, complican las tareas de cuidado, ya que afectan la salud de los niños, especialmente de los más vulnerables. Además, el cambio climático puede tener efectos negativos en las trayectorias educativas en muchos casos. Se puede decir que allí existen situaciones latentes que pueden empeorar y que hay que atenderlas idealmente a priori y hallarles una solución.

Entrando al tema específico del cuidado, existe un círculo vicioso entre la baja calidad del cuidado y la formación de capital humano. La baja calidad del cuidado afecta negativamente el desarrollo del capital humano, lo que a su vez se relaciona con situaciones de pobreza en el futuro. Y estas situaciones de pobreza se vinculan nuevamente con una baja calidad de los servicios de cuidado. Por ello, es crucial entender qué constituye un cuidado de calidad y cómo las políticas públicas pueden mejorar estos servicios, contribuyendo así a la formación de capital humano y a la reducción de la pobreza.

Para comprender mejor el cuidado de calidad, se deben tener en cuenta tres elementos clave: el tiempo, los recursos materiales (siendo el dinero un factor crucial) y un conjunto de reglas y valores que organizan la vida familiar. Estos tres elementos, si bien pueden sustituirse hasta cierto punto, son altamente complementarios. Entender esta complementariedad tiene implicaciones importantes para las políticas públicas.

Una primera implicancia es que las transferencias condicionadas de ingresos, si bien pueden generar corresponsabilidad y condicionalidad, no resolverán por sí solas el problema de la calidad del cuidado. Simplemente proporcionar ingresos a las familias pobres para el cuidado de los niños no solucionará el conflicto planteado.

Otra implicancia es la necesidad de disponer de tiempo suficiente para conciliar las tareas de cuidado con el trabajo, por ejemplo, a través de la flexibilidad laboral. Si se

cuenta con más tiempo disponible, este puede utilizarse de manera más efectiva para el desarrollo del capital humano de los niños.

Finalmente, otra implicancia es la mejora de las prácticas de crianza, ya que en ocasiones las familias necesitan acompañamiento y ayuda del Estado para poder cumplir con el cuidado de manera adecuada.

En resumen, abordar la calidad del cuidado requiere una mirada integral que considere el tiempo, los recursos materiales y las prácticas de crianza, con el fin de romper el círculo vicioso entre la baja calidad del cuidado, la formación de capital humano y la pobreza.

A continuación, se abordarán las políticas públicas de ingresos como alternativa para mitigar la pobreza, con especial atención a la política de transferencia monetaria más conocida como "Asignación Universal por Hijo" (AUH), analizando tanto sus limitaciones como sus oportunidades.

Las políticas públicas de transferencias condicionadas han sido implementadas a partir de la década del 2000 en casi toda la región. Estas políticas buscan articular dos objetivos de manera simultánea: por un lado, aliviar la pobreza a corto plazo y, por otro, intentar reducir la transmisión intergeneracional de la pobreza a largo plazo, a través de la acumulación de capital humano. Es decir, estas intervenciones de ingresos pretenden no solo abordar las necesidades inmediatas de las familias en situación de pobreza, sino también generar condiciones para que las nuevas generaciones puedan romper con el ciclo de la pobreza, mediante el acceso y la permanencia en el sistema educativo y de salud. Así, las políticas de transferencias condicionadas se plantean como una alternativa para hacer frente a la problemática de la pobreza infantil, buscando atender tanto las carencias materiales como las de acumulación de capital humano que perpetúan las desigualdades a lo largo del tiempo.

En nuestro país, la Asignación Universal por Hijo (AUH) se implementó en el año 2009. Después de un recorrido prolongado, se puede afirmar que esta política ha favorecido a los hogares más vulnerables, cumpliendo así con el primer objetivo planteado de aliviar la pobreza a corto plazo. Sin embargo, determinar con precisión cuánto ha contribuido a reducir los niveles de pobreza no es sencillo. Por un lado, no se cuenta con datos específicos al respecto y, por otro, habría que analizar qué hubiera sucedido en ausencia de este programa. Por lo tanto, se puede aseverar que el impacto de

la AUH ha sido beneficioso para los sectores más castigados de la población, reduciendo la pobreza, pero sin poder cuantificar con exactitud el grado de dicha reducción.

En cuanto al segundo objetivo, orientado a disminuir la transmisión intergeneracional de la pobreza a través de la acumulación de capital humano, sí existe evidencia del impacto de esta política pública. Se han registrado mejoras en indicadores de acceso, como una mayor asistencia escolar, mayores niveles de matriculación, y un incremento en los controles médicos de los niños y las vacunaciones. Sin embargo, respecto a los indicadores de resultados, la evidencia es más limitada. No se cuenta con información clara sobre tasas de graduación, aprendizajes, desarrollo de capacidades para el mundo del trabajo, ni sobre el desarrollo integral (cognitivo, emocional, etc.) de la población infantil beneficiaria.

En el caso concreto de Argentina, se sabe que la AUH ha favorecido notoriamente a la educación, reflejándose en una mayor asistencia a clases, una reducción de la deserción intra-anual y una mejora en las tasas de asistencia al nivel secundario.

Para finalizar este apartado resulta importante cuestionar ¿qué debería priorizarse hoy en Argentina para reducir la pobreza infantil?

Las evidencias dejan en claro la urgencia de priorizar a los sectores más vulnerables de la población. Lamentablemente, Argentina se está quedando rezagada con respecto al resto de la región en cuanto a reducir las brechas socioeconómicas. Esto se puede observar, por ejemplo, en las métricas de movilidad educativa intergeneracional. Argentina, junto a Uruguay, presenta la menor movilidad ascendente en la educación secundaria, siendo además uno de los países donde esta ha evolucionado menos en las últimas décadas. Estas métricas hacen referencia a las posibilidades que tienen los hijos de superar el nivel educativo de sus padres, cuando estos últimos no lograron completar la educación secundaria. Desafortunadamente, la posibilidad de que estos grupos de población con padres de baja calificación puedan ascender en su nivel educativo, es muy baja en Argentina, siendo una de las más bajas de toda la región, junto a su país vecino.

Además de priorizar a los sectores más vulnerables, resulta fundamental explorar alternativas que puedan contribuir a aumentar la productividad de la población.

Una opción a considerar sería fomentar una mayor presencia en formaciones y capacitaciones digitales teniendo en cuenta la gran demanda existente en el país por este

tipo de perfiles y competencias. Argentina cuenta con una mejor conectividad en comparación a otros países de la región, lo cual podría ser una ventaja a aprovechar. Las formaciones digitales podrían convertirse en una opción prometedora de salida laboral para diversos sectores de la población. Sin embargo, para que esta alternativa pueda tener éxito, es necesario que existan ciertos consensos y estabilidad a largo plazo en las políticas implementadas. Es crucial que estas iniciativas de capacitación digital se mantengan y fortalezcan en el tiempo, sin verse interrumpidas por cambios frecuentes en las orientaciones de las políticas públicas.

De esta manera, conjugando la alta demanda de perfiles digitales, la conectividad disponible en el país y la continuidad de las políticas públicas, esta podría ser una alternativa muy interesante para contribuir a incrementar la productividad de diversos sectores de la población argentina.

Un tema donde la literatura académica ha tenido un crecimiento importante es el de la inversión temprana en la primera infancia. Este podría ser un criterio clave para focalizar y priorizar la asignación de recursos por parte de las políticas públicas. Asimismo, se podrían sumar a esta estrategia, políticas de cuidado dirigidas a la población.

Existe abundante evidencia que demuestra que la participación laboral de las madres aumenta cuando se dispone de servicios de cuidado adecuados. Por lo tanto, contar con políticas de cuidado podría ser un apoyo valioso que alivie la situación de pobreza en esos hogares.

Sin embargo, aquí surge una señal de alerta importante. La literatura también indica con mucha fuerza que, para poder obtener los rendimientos esperados a futuro, se requerirá asegurar una educación de calidad para estos niños y niñas que recibieron una inversión temprana y cuidados adecuados. Es decir, la inversión en la primera infancia y las políticas de cuidado deben ir acompañadas de una sólida provisión de educación de calidad, para poder alcanzar los impactos positivos deseados a mediano y largo plazo en términos de desarrollo y bienestar de la población.

Es importante destacar también cómo ha ido cambiando la estructura de las privaciones que afectan a la población en el último período. Esto permite repensar hacia dónde deben apuntar los esfuerzos en la lucha contra la pobreza.

Analizando informes del año 2005, se puede observar que la privación de derechos más prevalente era la exclusión del sistema de protección social que afectaba al 40% de los niños y niñas. Hoy en día, esta privación se ha reducido considerablemente, ubicándose alrededor del 18%.

La segunda privación más importante en aquel entonces era la falta de acceso a saneamiento, seguida de la privación educativa. Se puede observar un escalonamiento en el grado de privación, desde las más severas hasta las menos graves.

Si se diferencian las privaciones individuales, referidas a los niños y niñas específicamente (como protección social, educación o salud), de las privaciones colectivas que afectan a los hogares en situación de pobreza (como saneamiento, agua, vivienda), se evidencia un cambio de tendencia. Inicialmente prevalecían las privaciones individuales, las cuales han disminuido significativamente. Sin embargo, las privaciones colectivas, como las relacionadas con el agua y el saneamiento, no han experimentado una baja tan marcada. Actualmente, las privaciones más relevantes parecen estar concentradas en el acceso a agua y saneamiento adecuados.

Un problema central en Argentina es la falta de un dispositivo de medición específico de la pobreza, ya que los datos disponibles provienen de fuentes que no fueron diseñadas para este fin. Sería conveniente redoblar esfuerzos para mejorar las estimaciones y contar con información más precisa sobre las privaciones y la pobreza por ingresos. Otro aspecto a considerar es que las mediciones usuales consideran pobres a todos los miembros de un hogar, sin saber exactamente cómo se distribuye el ingreso al interior de ese grupo familiar.

Estos son algunos puntos clave sobre los cuales sería importante profundizar, especialmente cuando se analiza la situación de pobreza que afecta a la niñez y adolescencia.

En resumen, se ha reflexionado sobre cómo la pandemia acentuó vulnerabilidades preexistentes, pero también se han logrado algunos avances en la ampliación del acceso a derechos. Sin embargo, persisten cuestiones estructurales, como el acceso a empleos de calidad, especialmente para la población adolescente. Es fundamental priorizar políticas estratégicas que permitan romper con la transmisión intergeneracional de la pobreza, enfatizando en la primera infancia, la inclusión escolar de adolescentes y el

fortalecimiento de los sistemas de cuidado, aprovechando oportunidades que surgen de los cambios tecnológicos.

Capítulo 4. Marco jurídico internacional de protección

4.1. Corpus iuris en materia de niñez

Continuando con el desarrollo paulatino del presente trabajo, debe decirse que existe un cuerpo jurídico protector de derechos humanos en el contexto infantil.

Este cuerpo jurídico es el conjunto de normas vinculadas entre sí con el objetivo de garantizar los derechos fundamentales de uno de los sectores más vulnerables de la sociedad.

En este sentido se puede ver cómo el Derecho Internacional de Derechos Humanos en materia de niñez evoluciona hasta reconocerlos como sujetos de derechos.

Por tanto, el marco jurídico no se limita a la disposición del “artículo 19” de la “Convención Americana sobre Derechos Humanos”, de 1969 (en adelante, CADH), sino que incluye, entre otras, las siguientes disposiciones:

- * “Las Declaraciones sobre los Derechos del Niño”, de 1924 y 1959;
- * “La Convención sobre los Derechos de Niño”, de 1989;
- * “Las reglas mínimas de las Naciones Unidas para la administración de justicia de menores” (Reglas de Beijing), de 1985;
- * “Las reglas sobre medidas no privativas de la libertad” (Reglas de Tokio), de 1990;
- * “Las directrices de las Naciones Unidas para la prevención de la delincuencia juvenil” (Reglas de Raid), de 1990;
- * Los instrumentos internacionales sobre derechos humanos de alcance general.

4.2. Ampliación del corpus iuris

La necesidad de ampliar el cuerpo jurídico en materia de niñez comienza a vibrar a partir de casos concretos y reales.

Tal es el caso caratulado “Instituto de reeducación del menor vs Paraguay”, de 2004. Se entiende que las medidas que el Estado debe tomar comprenden elementos

económicos, sociales y culturales que constituyen derechos fundamentales de NNA a la vida y a la protección de su integridad física.

Otro caso resonante es el caratulado “González y otras (campo algodnero) vs México”, de 2009. Es un caso bisagra porque comienza a trabajar con intersecciones, es decir, no solo refiere a las acciones de resguardo específicas y las obligaciones que surgen del Estado, sino que también agrega la profundización de esas obligaciones. Las violaciones de derechos y en este caso violencia sexual, posterior muerte y mutilación se producen contra mujeres adolescentes. Comienza a trabajar con la intersección niñez + género (mujer) + pobreza. Es la primera vez que la “Corte Interamericana” establece que un Estado no solo desobedece cuando viola derechos o medidas de la CADH, sino que le agrega al corpus iuris los deberes que resultan de la “Convención Belém Do Pará”, de 1994. Específicamente va a trabajar sobre el “artículo 7, punto b”, que es el agravamiento de las obligaciones del Estado mediante la incorporación de la prudente cautela para lograr medidas efectivas de protección para las niñas, adolescentes y mujeres. Consagrando como lo hace la “Convención Belém Do Pará”, la garantía de las mujeres a una existencia libre de violencia.

Capítulo 5. Mecanismos de protección de los derechos de la niñez y adolescencia

5.1. Mecanismos de protección

- * Informes periódicos.
- * Comunicaciones individuales.
- * Comunicaciones interestatales.
- * Investigaciones.
- * Observaciones Generales.

Frente a la violación de alguno de los derechos enunciados dentro de la “Convención sobre los Derechos del Niño” y/o dentro de alguno de los dos primeros “Protocolos Facultativos”, agotados todos los recursos internos y subsistiendo dicha violación, un particular podrá acudir ante el “Comité de los Derechos del Niño” a los efectos que éste establezca la responsabilidad del Estado Argentino frente al ilícito denunciado. Luego, la denuncia será revisada para determinar su admisibilidad. Una vez que es aceptada la comunicación, el Comité notificará al Estado para que éste pueda

enviar una respuesta adecuada sobre la vulneración de derechos denunciada. El Estado deberá responder en un plazo no mayor a 6 meses. Después de tal respuesta, el Comité va a establecer qué es lo que considera que ha sucedido, si hubo o no violaciones de derechos humanos. Podrán ocurrir dos situaciones: 1) que entre el denunciante y el Estado se logre un acuerdo amistoso, lo cual tendrá lugar en cualquier momento del procedimiento o 2) que no se logre un acuerdo amistoso y se arribe a un informe específico donde se va a notificar al Estado los hechos que se han considerado probados, los derechos vulnerados y las recomendaciones al Estado para que cese la violación de los derechos de niños, niñas y adolescentes. En ese momento el Estado deberá enviar una respuesta al Comité respecto de la aceptación de tales recomendaciones y las medidas que haya adoptado para hacerlas efectivas. Finalmente el Comité cumplirá con un procedimiento de seguimiento para determinar el cierre de la denuncia.

Así como un particular tiene la posibilidad de denunciar cualquier tipo de violación de derechos ante el Comité, lo mismo sucede entre Estados. Esto quiere decir que entre los Estados firmantes y que además hayan reconocido la competencia del Comité podrán efectuar denuncias por violación de derechos. Esto se debe al principio de reciprocidad que caracteriza al derecho internacional público. En conocimiento de violaciones graves o sistemáticas de los derechos reconocidos en la Convención o sus protocolos se procederá a la apertura de una investigación. En este caso, el Comité al recibir información fidedigna que indica violaciones graves o sistemáticas de derechos enunciados en la CDN o de los declarados en sus dos primeros protocolos por un Estado parte, lo invitará a colaborar en el examen de la información y, a esos efectos, a presentar sin dilación sus observaciones al respecto, desencadenándose el mecanismo establecido en el “artículo 13 del Protocolo” relativo al procedimiento de comunicaciones de la Convención. Cabe aclarar que este procedimiento sólo resultará aplicable a los Estados Firmantes que no se hayan acogido a la objeción contemplada en el “artículo 13.7 del Protocolo”.

No solo se cuenta con las “Observaciones Generales” que surgen de la facultad que tiene el “Comité de Derechos del Niño”, no solo se cuenta con recomendaciones que pueden surgir de denuncias o comunicaciones de particulares o los resultados de investigaciones que pueda desarrollar el Comité, sino que en la propia Convención hay un mecanismo de control y de seguimiento llamado “mecanismo de informes periódicos”. En este caso, el Estado informa al Comité sobre el grado de cumplimiento respecto de las

obligaciones que surgen de la CDN y de los Protocolos facultativos I y II. No solo se deben informar los avances sino también los retrocesos. También es cierto que en este mecanismo de diálogo, que es un mecanismo que intenta prevenir violaciones a derechos humanos, donde por un lado se encuentra el Comité y por el otro están los Estados, también es cierto que interviene lo que se conoce como “informes sombra”, que los tiene en cuenta el Comité y son los que surgen de los informes que presentan las “Organizaciones de la sociedad civil”. Es decir, que no solo está lo que dice el Estado respecto al cumplimiento de esas obligaciones, sino que eso tiene un cotejo que realiza el Comité con los organismos subsidiarios de “Naciones Unidas”, como puede ser “UNICEF” y lo coteja también con lo que dice la sociedad civil. Por ejemplo, el Estado Argentino dirá que tiene una política pública que es la “Asignación Universal por Hijo” y los informes sombra van a expresar que el monto de esa asignación no es el adecuado para cumplir con los objetivos que esa política pública expresa. Así que una vez analizado el tema con los informes del Estado y los informes sombra, se reunirá el Comité y redactará el “informe final” con observaciones y recomendaciones a cada uno de los Estados respecto del grado de cumplimiento de las obligaciones que asumió, en este caso el Estado Argentino respecto de la “Convención de los Derechos del Niño”.

Capítulo 6. Políticas públicas y programas de atención

6.1. Políticas públicas para la infancia

Después de analizar minuciosamente los aspectos más vulnerables de las infancias y sus familias, se entiende que la causa fundante de los niños en situación de calle es la pobreza. En consecuencia, se desprenden graves deficiencias en cuanto a la salud, educación, oportunidades, alimentación y cuidados adecuados.

¿Acaso el Estado Argentino debe hacerse responsable de resolver semejante problemática? La respuesta es claramente afirmativa.

El Estado argentino se encuentra entre los Estados que forman parte de una de las Convenciones más trascendentales para la protección de los derechos de la infancia. En 1990, ratificó la "Convención sobre los Derechos del Niño" y en 1994 le concedió rango constitucional mediante el "Pacto de Olivos". Desde entonces, el Estado argentino está obligado a asegurar todos los derechos establecidos en dicha Convención.

En específico debe garantizar tanto la supervivencia como el desarrollo pleno de todos los niños, niñas y adolescentes, quienes tienen derecho a vivir en condiciones tales que les permitan un desarrollo físico, mental, espiritual, moral y social adecuado. Asimismo, debe asegurar que todos los niños tengan la posibilidad de recibir una educación de excelencia que les permita desarrollar sus habilidades y potencial, así como el acceso a servicios médicos que les permita disfrutar del mayor nivel posible de salud.

Desafortunadamente, la aplicación de esta Convención se enfrenta a diversos desafíos, siendo la pobreza uno de los mayores obstáculos para su cumplimiento. Por tanto, es fundamental que los gobiernos, las organizaciones internacionales y la sociedad civil colaboren en conjunto para superar estos retos y asegurar el pleno goce de los derechos de todos los niños, niñas y adolescentes. Garantizar los derechos es fundamental para forjar un futuro equitativo y justo. No solo beneficia a los niños, sino que también contribuye al desarrollo y bienestar de toda la sociedad.

Para brindar tales garantías, el Estado argentino deberá planificar políticas públicas lo suficientemente sólidas para transformar la realidad. ¿Qué es una política pública? Es el conjunto de metas, elecciones y medidas que un gobierno implementa para abordar las preocupaciones identificadas como prioritarias tanto por los ciudadanos como por el propio gobierno. Estas preocupaciones no solo son consecuencias de condiciones objetivas, sino que también son el resultado de un proceso social en el cual se definen y establecen como problemas, es decir, como desigualdades que deben ser corregidas.

La planificación y la implementación de las políticas públicas se llevan a cabo de manera simultánea. Esto significa que la política se pone en marcha al mismo tiempo que las instituciones estatales analizan continuamente cómo agregar valor, toman decisiones sobre cómo intervenir en las políticas públicas y planean las operaciones y recursos necesarios para lograr los cambios deseados en la realidad.

El Estado llevará a cabo una planificación de las políticas públicas mediante un análisis situacional. Esto implica utilizar métodos específicos para comprender y caracterizar constantemente la situación en la que se debe actuar. Este análisis se basa en la información del diagnóstico, es decir, en las pruebas y evidencias disponibles. Sin embargo, también se complementa con una explicación del problema desde la perspectiva de los diferentes actores involucrados. El objetivo es incorporar las diversas opiniones y visiones que tienen sobre el problema tanto aquellos afectados por él, como aquellos que

buscan resolverlo o incluso quienes son responsables de su existencia. De esta manera, se busca construir respuestas viables y políticamente sostenibles para abordar el problema.

Bajo esta nueva perspectiva de gestión, se considera que la planificación, el seguimiento y la evaluación deben ser abordados de manera integral con el fin de mejorar la eficacia de las políticas públicas y, en consecuencia, elevar la calidad de vida de los ciudadanos desde un enfoque equitativo y justo.

Reducir la pobreza es un imperativo jurídico, ético, social, político y estratégico. Conforma uno de los principales desafíos que tiene hoy la Argentina con altísimos porcentajes de la población en situación de pobreza.

Luego de conocerse el valor monetario de las canastas básicas correspondientes al período enero/marzo 2024, una estimación privada del titular del Departamento y Director de Maestría en Econometría de la Universidad Torcuato Di Tella, Martín González-Rozada reveló que el 51,8% de la población es pobre. Esto implica que más de 3 millones de personas cayeron bajo la línea de pobreza durante el primer trimestre de 2024. De acuerdo con ese porcentaje, más de 24 millones de argentinos son pobres. Esta estimación está basada en la proyección de la estructura del mercado laboral y de los deciles de los ingresos totales familiares de la Encuesta Permanente de Hogares del INDEC, correspondiente al semestre de referencia.

En relación con los grupos etarios, el organismo estadístico enfatizó que más de la mitad (58,4%) de los niños en el rango 0 a 14 años se encuentran en situación de pobreza. La proporción total para los grupos etarios entre 15 y 29 años es del 47%, mientras que para aquellos entre 30 y 64 años es del 36,8%. En cuanto al segmento de personas mayores de 65 años, un porcentaje del 17,6% se encuentra por debajo del umbral de pobreza.

Según el INDEC, en marzo una familia estándar compuesta por dos adultos y dos niños necesitó tener ingresos de al menos \$773.385 para evitar caer por debajo del umbral de la pobreza, y \$358.049 para no llegar a la indigencia. La primera medida se basa en la Canasta Básica Total (CBT), que aumentó un 11,9% en el tercer mes de 2024; mientras que la segunda se calcula según la Canasta Básica Alimentaria (CBA), que creció un 10,9%.

En presencia de esos números a todas luces catastróficos es que el Estado deberá ser más fuerte y estar más presente que nunca planificando e implementando políticas públicas adecuadas para reducir de una vez la transmisión intergeneracional de la pobreza.

En Argentina, durante los últimos 30 años, no se ha logrado perforar el 25% de personas en situación de pobreza. Dentro de este grupo, hay quienes sufren una pobreza crónica, lo que significa que tienen muy pocas posibilidades de salir de esa situación incluso cuando el país experimenta un alto crecimiento económico. Este núcleo duro de la pobreza está compuesto en su mayoría por niños menores de 15 años y familias numerosas con alrededor de 6 miembros y un promedio aproximado de 3 niños menores de 12 años. También incluye a familias con jefatura femenina. Además, estas personas viven en condiciones habitacionales precarias con poco acceso a agua potable, tienen niveles educativos extremadamente bajos y escasa inserción en empleos formales.

Para disminuir la pobreza, se requiere no solo un crecimiento económico constante a lo largo del tiempo, sino también la implementación de estrategias integrales y coordinadas. Por ello, será crucial desarrollar políticas enfocadas en mitigar los efectos negativos sobre los sectores más vulnerables de la población. En ese sentido, dos propuestas destacan por su capacidad de tener un impacto directo y automático en los hogares más desfavorecidos:

- 1.- Universalizar y fortalecer el sistema de transferencias monetarias a familias con niños y jóvenes.
- 2.- Reforzar las políticas orientadas a asegurar el acceso a alimentos de calidad.

Estas medidas apuntan a brindar un apoyo efectivo a los grupos más afectados por la crisis económica.

Además, es necesario avanzar en políticas que impliquen una inversión actual, con el objetivo de desactivar la transmisión intergeneracional de la pobreza. Específicamente, se destaca:

- 1.- Ampliar estrategias para la primera infancia y la adolescencia.
- 2.- Extender la cobertura de los espacios destinados a la crianza, educación y cuidado.
- 3.- Garantizar la permanencia y finalización de los estudios.
- 4.- Promover políticas que mejoren el acceso y las condiciones del hábitat.

Estas medidas apuntan a abordar los factores que perpetúan la pobreza a lo largo de las generaciones, requiriendo una inversión inicial, pero con el potencial de generar un impacto transformador a largo plazo.

A medida que la situación macroeconómica se vaya estabilizando, será fundamental acompañar ese proceso con políticas públicas que fomenten el acceso a empleos de calidad. En este caso se destaca:

- 1.- Fortalecer la regulación y protección del trabajo, asegurando condiciones laborales adecuadas.
- 2.- Potenciar el impacto de las políticas de empleo y de apoyo a la economía popular.

Estas acciones apuntan a generar oportunidades laborales dignas, como parte integral de la recuperación económica y el bienestar de la población.

La erradicación de la pobreza no es una tarea que pueda lograrse en un solo período de gobierno, sino que requerirá de acciones sostenidas a mediano y largo plazo. Su reducción gradual demanda una estrategia integral, coordinada y que involucre a diversos actores de la sociedad.

Para lograr esto, será fundamental establecer mecanismos que aseguren la sostenibilidad de las políticas y la inversión necesaria, a través de un sistema de financiamiento lo más progresivo posible.

En otras palabras, superar la pobreza exige un abordaje a largo plazo, con una visión holística y la participación de múltiples sectores, respaldado por un esquema de financiamiento que distribuya equitativamente los recursos requeridos.

6.2. Estrategias para reducir la pobreza

6.2.1. Mitigar los efectos de la crisis

Es importante dar prioridad a las acciones que tengan efectos automáticos y directos con el fin de beneficiar a los sectores más vulnerables de la población.

6.2.1.1 Universalizar y fortalecer las transferencias monetarias a hogares con niños y adolescentes

Uno de los mecanismos más efectivos para garantizar una base de ingresos en los hogares son las transferencias monetarias directas. Estas pueden adoptar diversas formas,

tales como: las "Asignaciones Familiares", destinadas a familias con niños, niñas y adolescentes; políticas de empleo complementadas por transferencias, dirigidas a adultos inactivos o desempleados; y las pensiones o jubilaciones mínimas, orientadas a personas mayores que se hayan desempeñado en la economía informal a lo largo de sus vidas. Lamentablemente, en la actualidad, más de la mitad de los niños, niñas y adolescentes en Argentina se encuentran sumidos en la pobreza.

Atendiendo al objetivo planteado, se propone "universalizar la cobertura" de las prestaciones sociales. Una inmensa cantidad de niños, niñas y adolescentes quedan excluidos del sistema de transferencias, ya sea porque la "Administración Nacional de la Seguridad Social" (ANSES) no ha logrado llegar a ellos, o bien porque la normativa vigente los margina. Por ello, se considera que facilitando los sistemas de información y de inscripción, así como modificando la reglamentación pertinente, podría lograrse una mejora sustancial en este sentido.

Se considera necesario "incluir dentro de la población elegible para estas prestaciones a los hijos de personas inmigrantes que lleven menos de dos (2) años de residencia en el país". Resulta inadmisibles que se vulneren de este modo los derechos de los NNA migrantes, pues generalmente este tipo de familias se encuentran en situaciones de vivienda irregular, lo cual dificulta enormemente la comprobación de su residencia legal.

Asimismo, se propone "asegurar la progresividad de los montos y actualizarlos regularmente para garantizar su adecuación al costo de vida". Resulta fundamental que quienes más lo necesitan perciban transferencias de mayor cuantía que aquellos que tienen menor necesidad. Dado que el país enfrenta niveles sumamente elevados de inflación, se deben establecer mecanismos de actualización periódica de los montos, a fin de que las transferencias no pierdan su valor real ante el incremento de los precios, tomando como referencia el valor de la canasta básica.

6.2.1.2 Asegurar la provisión de alimentos de calidad

Las personas que se encuentran en situación de pobreza presentan menores posibilidades de acceder a una alimentación de calidad. Si bien es habitual asociar la pobreza con la desnutrición y el sobrepeso, ambas enfermedades comprometen la salud y el desarrollo de las personas, y constituyen algunos de los desafíos inherentes a la pobreza.

Atendiendo al objetivo planteado, se propone "contrarrestar los efectos de la crisis sobre el acceso a alimentos". Ello requiere "aumentar el presupuesto de las líneas de acción de los programas de alimentos". Existe una clara correlación entre la dinámica del crecimiento económico y los niveles de pobreza, de modo que en contextos recesivos, un mayor número de personas se ven imposibilitadas de acceder a una canasta básica de bienes y servicios. Como consecuencia, se incrementa notablemente la demanda en comedores comunitarios y escolares, así como en la distribución de bolsones de comida a través de los programas de alimentos y de las tarjetas alimentarias.

También, se propone "mejorar la eficiencia y eficacia de las políticas alimentarias". Estas políticas se implementan a nivel nacional, pero existen diferencias entre las distintas provincias en cuanto a su organización, los tipos de prestaciones y los objetivos priorizados. Las líneas de acción son cofinanciadas por la nación y las provincias, en cambio la ejecución recae sobre estas últimas y los municipios. El financiamiento depende de la coparticipación, las tasas de indigencia y mortalidad infantil, así como de las negociaciones entre la nación y las provincias. Por ejemplo, en el caso de Corrientes, durante el período 2002-2010, la provincia recibió un 4% del presupuesto nacional destinado al "Plan Nacional de Seguridad Alimentaria" y un 84% del financiamiento total de su programa provincial. Estos tipos de prestaciones se llevan a cabo a través de tres grandes acciones: transferencias, entrega de bolsones de alimentos y capacitaciones y/o acciones para fomentar la autoproducción de alimentos.

Para mejorar la eficiencia y eficacia de las políticas alimentarias, resulta necesario "formular mecanismos de coordinación y articulación entre diferentes niveles jurisdiccionales". Es decir, no sólo se requiere mejorar la articulación entre la nación y las provincias, sino también a nivel local, entre los municipios, las escuelas, los comedores y los proveedores de alimentos, entre otros actores. Asimismo, resulta fundamental "generar sistemas de información para el seguimiento, monitoreo y evaluación", particularmente en lo referido a las condiciones de salud nutricional de la población asistida.

Asimismo, es importante "fomentar la integración con otros programas sociales y la participación de nuevos actores locales", dado que la problemática alimentaria responde a múltiples causas y, por ende, requiere un abordaje multidimensional. Por ejemplo, sería conveniente fortalecer la articulación con pequeños productores locales, facilitando la compra de alimentos de aquellos integrados al "Proyecto Prohuerta" para la provisión de comedores escolares y comunitarios.

Del mismo modo, resulta fundamental "establecer estándares de calidad", ya que una alimentación adecuada implica no sólo acceso, sino también calidad. Para ello, se debe atender principalmente al cumplimiento de los criterios establecidos por las "Guías Alimentarias para la Población Argentina" (GAPA), formular una política federal de alimentación escolar, implementar acciones educativas dirigidas a quienes realizan las compras y preparan los alimentos, y garantizar controles administrativos, bromatológicos y nutricionales periódicos.

6.2.2. Desactivar la reproducción de la pobreza crónica

Como se ha señalado, la pobreza es un fenómeno de carácter multidimensional y, si bien el crecimiento económico puede contribuir a su reducción, no resulta suficiente para garantizar los derechos de aquellas personas sumidas en situaciones de pobreza crónica. Por ello, se torna vital la inversión en políticas públicas cuyos resultados puedan evidenciarse a mediano y largo plazo.

6.2.2.1. Ampliar y continuar el “Plan Nacional de Prevención del Embarazo no Intencional en la adolescencia” (PLAN ENIA)

El embarazo no intencional tiene profundas consecuencias en las trayectorias de vida y la salud de las mujeres. Reducir dicha incidencia conlleva impactos positivos tanto en la trayectoria educativa y laboral de las mujeres, como así también en los ingresos totales de sus hogares. Si bien con el plan implementado se han logrado innumerables avances en materia de cobertura y calidad, su ejecución se encuentra actualmente restringida a 36 departamentos de 12 provincias argentinas.

Interviene en Buenos Aires, Catamarca, Chaco, Corrientes, Entre Ríos, Jujuy, La Rioja, Misiones, Salta, Santiago del Estero y Tucumán. En Formosa solo funciona la línea reproductiva con distribución de insumos anticonceptivos y capacitaciones a servicios de salud. (Ministerios de Salud, 2022)

Los resultados del "Plan ENIA" resultan sumamente alentadores. Desde su implementación inicial hasta el año 2021, el plan logró reducir la tasa de fecundidad adolescente (entre los 10 y 19 años) del 49,2% al 27%. De este modo, Argentina pasó de registrar 69.803 adolescentes entre 15 y 19 años, y 1.938 niñas menores de 15 años que tuvieron un hijo en 2019, a 46.236 adolescentes entre 15 y 19 años, y 1.394 niñas menores de 15 años que dieron a luz en 2021. Sin embargo, a partir del 31 de marzo de 2024, no se tiene certeza acerca de la continuidad del programa. (Diputados, 2024)

Se propone "ampliar la cobertura territorial a las 24 provincias". Algunas líneas de acción del plan abarcan la totalidad del territorio nacional, como la campaña comunicacional. Sin embargo, sus intervenciones se encuentran limitadas por restricciones existentes en términos de presupuesto, recursos y factibilidad política. Para lograr su escalamiento, se deben establecer metas graduales de ampliación del plan, en función de la incidencia del embarazo en la adolescencia, y asegurar los recursos necesarios para dicha expansión.

Otra propuesta consiste en "escalar algunos dispositivos del plan para garantizar los derechos sexuales y reproductivos en otras franjas etarias". Esto implicaría fortalecer las intervenciones de la "Dirección de Salud Sexual y Reproductiva", de modo que puedan alcanzar a la población en general.

6.2.2.2. Extender la cobertura de los espacios de crianza, enseñanza y cuidado (CEC)

El diagnóstico de la pobreza crónica presenta dos observaciones que se vinculan con la primera infancia. Por un lado, casi la mitad de las personas en situación de pobreza crónica son niños menores de 15 años; y por otro, la baja participación en el mercado laboral que se observa en mujeres en situación de pobreza crónica refleja las restricciones que la feminización del trabajo doméstico y de cuidado impone sobre la participación laboral femenina. Con esta propuesta, se pretende abordar tanto la infantilización de la pobreza como la desigualdad de género en la participación en el mercado de trabajo.

Una iniciativa en esta línea fue el "Plan Nacional de Primera Infancia". Sin embargo, se observan aspectos importantes que deben ser atendidos. En este sentido, se propone "ampliar la cobertura de los espacios CEC siguiendo criterios de equidad". Para ello, será fundamental "fortalecer los sistemas de información de los espacios CEC",

"establecer metas graduales de ampliación con criterios de priorización territorial" y "aumentar los montos de inversión para ampliar la cobertura".

Asimismo, se propone "asegurar estándares de calidad en los espacios CEC". La calidad de la oferta de estos espacios es muy heterogénea, debido a las distintas modalidades existentes, la falta de integralidad de las políticas de primera infancia y la segmentación presupuestaria. La regulación de estos espacios está a cargo de diferentes órganos del Estado. Por un lado, la "Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia" (SENAF) no cuenta con una oferta propia de espacios de primera infancia, sino que regula y apoya financieramente a las provincias, municipios, organizaciones de la sociedad civil y el sector privado que cuentan con dichos espacios. En 2015, la "SENAF" aprobó los "Estándares de Inclusión de los Centros de Desarrollo Infantil", pero aún no han sido implementados en la totalidad del territorio nacional. Por otro lado, los jardines de educación inicial públicos y privados oficiales se encuentran bajo la órbita del "Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología", que establece las normativas y el currículum, pero la regulación y la oferta dependen de cada provincia. Por todo ello, se propone "crear un marco común de funcionamiento que nucleee territorios y actores involucrados con la oferta" y "mejorar los procesos de formación, acreditación y condiciones de trabajo".

6.2.2.3. Garantizar la permanencia y terminalidad educativa

Las personas en situación de pobreza crónica presentan, en promedio, 9 años menos de escolaridad que aquellas que no se hallan en dicha condición. En este sentido, se propone "reforzar las políticas de protección de trayectorias escolares siguiendo criterios de equidad y progresividad". Para ello, sería necesario "generar sistemas de información centralizados para la formulación de políticas", "formular un sistema integral de acompañamiento escolar" y "establecer escuelas secundarias transformadoras en los sectores y territorios con indicadores más críticos de aprendizaje y abandono".

Asimismo, se propone "promover la finalización del nivel secundario para adultos". En esta línea, se destacan iniciativas como el "Programa Hacemos Futuro", las "Becas Progresar" y el "Plan de Finalización de Estudios Primarios y Secundarios"

(FINES). No obstante, es necesario prestar mayor atención a la calidad de la educación brindada, lo cual redundaría en mayores posibilidades de acceder a empleos de calidad.

6.2.2.4. Promover las políticas de acceso y mejoramiento del hábitat

La situación de pobreza se encuentra estrechamente vinculada a la precariedad del hábitat. Diversos factores confluyen para configurar esta realidad, entre los que se destacan la insuficiencia de ingresos, las trayectorias laborales en el sector informal y la escasez de oferta de vivienda y suelo urbano asequible. Es por ello que se plantea la necesidad de “fortalecer las políticas de acceso al suelo urbano y la vivienda para los sectores de bajos ingresos”. En este sentido, sería indispensable “garantizar criterios de accesibilidad y diversidad social en el diseño e implementación de los programas de vivienda social”; “ampliar el acceso al crédito para facilitar el acceso a la vivienda de sectores de bajos y medianos ingresos”; “formular nuevos esquemas que hagan descender la barrera de acceso a la vivienda, como el alquiler social y/o nuevos sistemas de garantías para inquilinos” y “generar políticas municipales para ampliar la oferta de vivienda asequible para sectores de bajos recursos”.

Otra línea de acción fundamental consiste en “avanzar en la urbanización y regularización de los asentamientos informales”. Esto implicaría “promover la mejora del hábitat y el cumplimiento progresivo de la Ley N° 27.453”.

Por último, pero no menos importante, resulta imperativo “fortalecer las capacidades para la planificación urbana y formular regulaciones para incentivar la producción de suelo urbano accesible de calidad”. Para ello, sería clave “sancionar una ley nacional de hábitat para gestionar el uso del suelo” y “asegurar los recursos para el financiamiento del suelo urbano”.

En síntesis, la resolución de la problemática del acceso al hábitat por parte de la población en situación de pobreza requiere de un abordaje integral. Solo a través de un enfoque multidimensional será posible avanzar hacia soluciones duraderas y equitativas.

6.2.3. Mejorar la calidad del trabajo

Lamentablemente, la mayoría de las personas que se encuentran sumidas en la pobreza crónica se ven obligadas a desenvolverse en el ámbito de la economía informal, con la consecuente percepción de bajos ingresos. Resulta particularmente preocupante que el grupo más afectado por esta problemática esté conformado predominantemente por jóvenes y mujeres. Es por eso necesario y urgente poner en marcha políticas públicas integrales que logren revertir esta realidad y generar oportunidades de inclusión y desarrollo para estos grupos vulnerables.

6.2.3.1. Fortalecer la regulación y protección laboral

Una estrategia para el empleo decente debe dialogar con las políticas macroeconómicas y las estrategias de desarrollo del país, para mejores resultados. Es por eso que se propone “fomentar y aumentar la formalización del trabajo”. Para lograrlo se debe “aumentar la formalización de empresas y/o trabajadores mediante la fiscalización, los incentivos y campañas de información”; “formular estrategias específicas para los sectores con relaciones de trabajo difusas y/o con alta incidencia de informalidad” y “reforzar incentivos para promover el registro formal del trabajo y/o proteger el empleo formal en períodos de crisis económicas”.

Otra propuesta fundamental consiste en “reducir las barreras para el acceso al empleo decente de grupos más desventajados”. Por un lado, se plantea "aumentar el acceso de los jóvenes al empleo formal a través de un régimen de promoción". En este caso, el diálogo y la concertación entre el Estado, los empleadores y los sindicatos resulta central para consensuar un diseño de incentivos adecuado, que logre motivar efectivamente a las empresas a contratar a los jóvenes en condiciones plenas de derechos. Por otro lado, se propone "promover la igualdad sustantiva de género en el trabajo, incluyendo mediante un cambio en el régimen de licencias por nacimiento y adopción". Actualmente, dichas licencias fallan en la promoción de la corresponsabilidad de cuidados. Un primer paso fundamental sería incorporar a los trabajadores monotributistas y autónomos en las licencias formales. Asimismo, el diseño del régimen de licencias es clave, ya que el solo aumento de los días de licencia para los padres no necesariamente

implica que ese tiempo sea efectivamente utilizado y no debería invalidarse la posibilidad de ser utilizado de manera concurrente con la madre.

6.2.3.2. Potenciar el impacto de las políticas de empleo y para la economía popular

La mayoría de los adultos que se encuentran en situación de pobreza crónica trabajan. Sin embargo, presentan niveles más altos de desempleo e inactividad en comparación con el resto de la población, y estas brechas se acentúan especialmente entre los jóvenes y las mujeres. Para mejorar su inserción laboral, es fundamental “mejorar la cobertura, el diseño y la implementación de las políticas de empleo”. Con este fin, es necesario “garantizar una cobertura que priorice a los territorios y grupos con mayores barreras para acceder a un empleo digno”; “rediseñar las políticas para fomentar una participación más activa por parte de los empleadores” y “mejorar la coordinación de las políticas de empleo”. Por otro lado, también resulta crucial “fortalecer las políticas de apoyo a la economía popular”. Para lograrlo, es necesario “promover y reconocer el papel que desempeña la economía popular en diferentes cadenas productivas” así como “generar mayor información sobre ella para establecer bases sólidas en el diseño de políticas que acompañen sus procesos”.

6.2.4. Asegurar sostenibilidad y recursos

La reducción de la pobreza no puede lograrse en un único período de gobierno. Para disminuirla, se necesita una estrategia conjunta, coordinada e integral que perdure a lo largo del tiempo.

6.2.4.1. Consolidar pisos de inversión y avanzar hacia un sistema tributario más progresivo

Es crucial desarrollar estrategias que garanticen la continuidad de la inversión en políticas prioritarias, independientemente de la inestabilidad económica. En este contexto, se sugiere "asegurar pisos de inversión en las políticas prioritarias para reducir la pobreza". Esto implica "mantener regulaciones que fijen niveles mínimos de inversión en las

políticas prioritarias", "implementar mecanismos para preservar el valor real de la inversión" y "crear instrumentos contra-cíclicos que aseguren niveles de inversión durante periodos recesivos".

Asimismo, se propone "avanzar hacia un sistema tributario más progresivo", lo cual requiere "establecer mecanismos para reducir el impacto de impuestos con efectos regresivos".

Para ello se debe "conservar normativas que establezcan pisos de inversión en políticas prioritarias"; "establecer mecanismos para sostener el valor real de la inversión"; "generar instrumentos contra-cíclicos que permitan asegurar niveles de inversión en periodos recesivos".

Además, se propone "avanzar hacia un sistema tributario más progresivo". Para lo cual se debe "establecer mecanismos para disminuir la incidencia de los impuestos más regresivos".

6.2.4.2. Jerarquizar un órgano rector de la estrategia para la reducción de la pobreza y desigualdad

La pobreza se presenta como un fenómeno que abarca diversas dimensiones. Por ende, la reducción de la misma y la erradicación de la pobreza crónica demandan una estrategia integral y coordinada que considere los distintos factores que influyen en ella, tales como los ingresos, el desarrollo humano y el hábitat. Se plantea "coordinar la implementación y supervisar la estrategia para reducir la pobreza". Para ello es esencial "designar un ente rector encargado de coordinar la estrategia para reducir la pobreza" y "evaluar y monitorear las políticas implementadas".

Conclusiones

La investigación sobre la situación jurídica y social de los niños, niñas y adolescentes en situación de calle ha revelado una evolución significativa en la conceptualización de sus derechos. Se ha observado un cambio paradigmático desde una visión tutelar hacia el reconocimiento de los menores como sujetos plenos de derechos, con capacidad progresiva para ejercerlos. Este cambio se fundamenta principalmente en la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN), que ha establecido un marco normativo sólido para la protección integral de la infancia y adolescencia.

En el ámbito del sistema universal de derechos humanos, se ha identificado un conjunto robusto de mecanismos para proteger a la niñez en situación de calle. El Comité de los Derechos del Niño ha desempeñado un papel crucial a través de sus Observaciones Generales, que han ampliado la interpretación y el alcance de los derechos consagrados en la CDN. Estas directrices han proporcionado a los Estados orientaciones específicas para abordar la compleja situación de los menores en situación de calle.

Por su parte, el sistema interamericano de derechos humanos ha demostrado ser un instrumento eficaz en la protección de los derechos de los niños en situación de calle. La jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, ejemplificada en casos emblemáticos como "Niños de la Calle" vs. Guatemala, ha establecido estándares importantes para la protección especial de este grupo vulnerable, reforzando principios fundamentales como el interés superior del niño.

El análisis de las causas y consecuencias de la situación de calle ha puesto de manifiesto que factores como la pobreza, la desigualdad, la violencia y la discriminación son determinantes en la vulnerabilidad de estos menores. Las consecuencias de esta situación se manifiestan en múltiples violaciones de derechos, que abarcan desde la educación y la salud hasta la protección contra la violencia y la explotación.

Para fortalecer la protección integral de los niños, niñas y adolescentes en situación de calle, se concluye que es necesario un enfoque multidimensional. Este enfoque debe incluir la implementación de políticas públicas integrales con asignación presupuestaria adecuada, el fortalecimiento de los mecanismos de participación y escucha de los menores, la promoción del litigio estratégico para visibilizar violaciones y exigir responsabilidades estatales, y el fomento de la colaboración entre la sociedad civil, las organizaciones de la niñez y los organismos internacionales.

En síntesis, aunque se han logrado avances significativos en el reconocimiento y protección de los derechos de los niños en situación de calle, persisten desafíos importantes. La efectividad de los mecanismos de protección depende en gran medida de la voluntad política de los Estados para implementar los estándares internacionales y regionales. Se requiere un compromiso sostenido y una acción coordinada de todos los actores involucrados para lograr una protección integral efectiva de la niñez y adolescencia en situación de calle, en consonancia con los principios establecidos en la Convención sobre los Derechos del Niño y los estándares desarrollados por los sistemas universal e interamericano de derechos humanos.

Bibliografía

Legislación

1. Carta de las Naciones Unidas (1945).
2. Declaración Universal de Derechos Humanos (1948).
3. Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966).
4. Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966).
5. Convención Americana sobre Derechos Humanos (1978).
6. Convención para la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (1979).
7. Código Penal de la Nación Argentina (1984).
8. Convención contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes (1984).
9. Convención sobre los Derechos del Niño (1989).
10. Convención internacional sobre la protección de todos los trabajadores migratorios y sus familias (1990).
11. Convención Belém Do Pará (1994).
12. Fallo denominado: “Niños de la Calle”, “Villagrán Morales y otros vs. Guatemala” (1999).
13. Fallo: “Instituto de reeducación del menor vs Paraguay” (2004).
14. Ley 26.061 “Ley de Protección Integral de los Derechos de las niñas, niños y adolescentes” (2005).
15. Convención internacional sobre los derechos de las personas con discapacidad (2006).
16. Convención internacional para la protección de todas las personas contra la desaparición forzada (2006).
17. Fallo: “González y otras (campo algodonero) vs México” (2009).
18. Código Civil y Comercial de la Nación Argentina (2014).

Doctrina

1. Argentina, O. d. (2021). *Hacia la pospandemia en un contexto de incertidumbre y desigualdades estructurales*. Universidad Católica Argentina .
2. Bidart. Campos, G. (2005) Manual de la Constitución Reformada. (Ed: 4ta.Reimpresión) Tomo 1. Buenos Aires, Argentina. Ed: Ediar

3. Children, C. f. (7 de Mayo de 2020). *Consortium for Street Children*.
<https://www.streetchildren.org>
4. Corrientes, N. d. (20 de Diciembre de 2023). El abandono como normalidad. *Un relevamiento impulsado por organizaciones sociales detectó más de 9.000 personas en situación de calle en 11 ciudaddes del país. Corrientes está en la lista.*, pág. 1.
<https://doi.org/188016-el-abandono-como-normalidad>
5. delito., O. d. (2004). *United Nations Office on Drugs and crime*.
<https://www.unodc.org>
6. Diputados, C. C.-H. (2024). *Diputados*. <https://www.hcdn.gob.ar>
7. Feldman, G. (1998) *Los Derechos del Niño*, (Ed.: S/d). Buenos Aires Argentina. Ed: Ciudad Argentina.
8. Fernandez, A. Y Rozas M. (1992) *Políticas Sociales y Trabajo Social*.(Ed.4ta)Buenos Aires, Argentina. Editorial: Hymantitas
9. Garces, L. E. (1997), *Tutela y Control*. Colección Investigaciones, Cuadernos de Servicio Social N 2. San Juan. Argentina. Ed: Facultad de Ciencias Sociales Departamento de Servicio Social. Gabinete de Estudios e Investigaciones en Servicio Social. Colección Investigaciones.
10. Humanos, C. A. (22 de Noviembre de 1969). *Organization of American States*.
<https://www.oas.org>
11. Humanos, C. I. (2015). *Violencia, niñez y crimen organizado*.
12. I.N.D.E.C., I. N. (2016). *La medición de la pobreza y la indigencia en la Argentina*. I.N.D.E.C.
13. Klipphan, A. (1 de Septiembre de 2018). ¿Cuáles son las rutas de la trata de personas en la Argentina y qué se hace para combatirlas? <https://www.infobae.com>
14. Lerner, G. (1990). *Antimilitaristas.org*. <https://www.antimilitaristas.org>
15. Ministerio de Producción y Trabajo, P. d. (2016-2017). *INDEC*. <https://www.indec.gob.ar>
16. Ministerios de Salud, E. y. (2022). *salud.gob.ar*. <https://bancos.salud.gob.ar>
17. Minujin, A. (2005). *Constructing a definition and measurements of children living in poverty*.
18. Mujeres, O. d. (2020). *Matrimonio infantil y uniones tempranas en contextos humanitarios y de crisis en America Latina y el Caribe*.
19. Niño, C. d. (21 de Junio de 2017). *ACNUR*. <https://www.acnur.org>
20. Niño, C. I. (Octubre de 2018). *CIDENI*. <https://www.cideni.org>

21. Niño, C. s. (20 de Noviembre de 1989). *Welcome to the United Nations*.
<https://www.un.org>
22. Niños de la calle (Villagrán Morales y otros vs. Guatemala) (Corte Interamericana de Derechos Humanos 19 de Noviembre de 1999).
23. Salud, O. M. (2021). *Violencia contra la Mujer*.
24. Salud, O. P. (2020). *¿Cómo responder a niños, niñas y adolescentes que han sufrido abuso sexual? Directrices clínicas de la OMS*.
<https://doi.org/https://doi.org/10.37774/9789275321829>
25. Secretaría Nacional de Niñez, A. y. (Agosto de 2013). *Argentina.gob.ar*.
<https://www.argentina.gob.ar>
26. Trabajo, O. I. (31 de Agosto de 2021). *Humanium*. <https://www.humanium.org>
27. Trata, M. d. (Noviembre de 2023). *Argentina.go.ar*. <https://www.argentina.gob.ar>
28. UNICEF. (Noviembre de 2016). *UNICEF*. <https://www.unicef.org>
29. UNICEF. (Mayo de 2020). *UNICEF*. <https://www.unicef.org>
30. UNICEF. (2023). *¿Qué decimos cuando hablamos de violencia contra los niños, niñas y adolescentes?*
31. UNICEF. (2024). *Pobreza monetaria y privaciones vinculadas a derechos de niñas y niños*.
32. Unidas, C. d. (26 de Junio de 1945). *Organización of American States*.
<https://www.oas.org> Unidas, C. d. (27 de Febrero de 1991). *Humanium*.
<https://www.humanium.org>
33. Unidas, U. F. (2005). *Estado Mundial de la infancia*.