



Reflexión sobre el Sistema de Protección Integral de los derechos de niños, niñas y adolescentes. Deudas y desafíos.

Andrés Segade¹

Introducción

El Estado Nacional posee un complejo andamiaje institucional que conforma el Sistema de Protección y Promoción Integral de los derechos de niños, niñas y adolescentes (SPPD) el cual debe promover y garantizar el máximo goce posible de los derechos constituidos en la ley de protección integral, la 26.061². Ésta ley, que adecúa la normativa nacional a la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN) provocó un cambio de paradigma teórico que generó no solo la creación de una multiplicidad de instituciones específicas de protección de los derechos de niños, niñas y adolescentes (NNyA), como la Secretaría Nacional de Niñez Adolescencia y Familia (SENNAF), el Consejo Federal de Niñez Adolescencia y Familia (COFENAF), y el Defensor Nacional de los Derechos de NNyA, sino también una modificación en las prácticas de cuidado tendientes a promover, respetar y restituir derechos vulnerados.

Anteriormente los NNyA fueron considerados objetos a los cuales se los debía tutelar, dejando su control a la discrecionalidad del poder judicial. Esta visión tutelar y judicializante generó una serie de instituciones disciplinantes y prácticas de cuidado específicas. Muchas de esas prácticas hoy siguen arraigadas en los trabajadores del sistema de protección, en los efectores del poder judicial y en los dispositivos de cuidado que albergan NNyA en todo el territorio nacional.

Hoy, a más de diez años de la sanción de la ley 26.061 todavía seguimos teniendo grandes

¹ Licenciado en Ciencia Política de la Universidad de Buenos Aires. Actualmente realiza asistencia técnica en la Asociación Civil DONCEL (www.doncel.org.ar) y en la Red Latinoamericana de Egresados de Protección (www.redegresadoslatam.org).

² Ley Nacional 26.061. Sancionada el 28/09/2005, promulgada de hecho el 21/10/2005. Puede encontrarla en <https://goo.gl/KGBJLC>

deudas respecto de su efectiva aplicación en todo el territorio nacional. Las provincias presentan una profunda heterogeneidad respecto del funcionamiento de su sistema de protección, y la descentralización de los programas y políticas públicas específicas en cada una aún está lejos de ser la ideal para conseguir un abordaje territorialmente expandido e integral, en la promoción y la protección de los derechos de todos los NNyA. El estado de situación de los NNyA que viven en dispositivos alternativos de cuidado no es monitoreado adecuadamente por el Estado Nacional, ni por los provinciales. Tampoco contamos con una ley que derogue la Ley 22.278³, y en la opinión pública siempre vuelve a surgir la polémica por la edad de imputabilidad. Además, a pesar de la reciente conformación de la Comisión Bicameral en el Congreso Nacional para la designación de un defensor de los derechos del niño, aún no contamos con esta figura tan relevante, que debería velar por el efectivo cumplimiento de los derechos de todos los NNyA.

Por otro lado, la crisis económica actual que impacta fuertemente en los sectores de ingresos medios y bajos, incide negativamente en la situación de los NNyA más vulnerables del país. Además, y pese a que está prohibido institucionalizar o alejar de su familia a un niño haciendo referencia a la pobreza económica, hoy en día los dispositivos de cuidado están repletos de NNyA que provienen de las clases económicamente más vulnerables de la Argentina. Sectores profundamente vulnerados en sus derechos, y donde pareciera que el Estado se hace presente de forma asistencialista, institucionalizante o represiva.

Como veremos, si bien hubo avances significativos en materia de derechos de los NNyA, a doce años de la aprobación de la ley de protección integral aún quedan grandes deudas y desafíos. Durante el recorrido del artículo abordaré algunos temas relevantes para realizar una reflexión acerca de la situación actual del SPPD.

Sistema protección y promoción integral de los derechos de NNyA. Una ruptura teórica y práctica.

Argentina ratificó la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño en 1990 mediante la ley 23.849⁴. Luego, la reforma constitucional de 1994 la dotó con estatus constitucional. La CDN implica una concepción teórica nueva respecto de los derechos de

³ El decreto ley 22.278 fue sancionado el 25/08/1980. Puede encontrarlo en: <https://goo.gl/Y3TCjS>. El mismo es modificado por su similar N° 22.803.

⁴ La ley 23.849 ratifica la CDN, que fuera adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1989. Paradójicamente Estados Unidos es uno de los pocos países en el mundo que no ratificó la CDN, pese a que la sede central de UNICEF esté emplazada en NY. Puede encontrar la Ley 23.894 en: <https://goo.gl/yBKnpj>

los NNyA. En este (no tan) nuevo paradigma los NNyA deben participar en las decisiones que los atañen, su opinión debe ser tenida en cuenta, y gozan de una cantidad de derechos que el Estado debe priorizar y garantizar. El considerarlos sujetos de derecho supone una ruptura teórica y práctica con el paradigma tutelar, en el cual los NNyA eran objetos “desviados, descarriados” a los que había que normalizar. Además, la CDN obliga a los Estados a respetar los derechos de NNyA y asegurárselos a cada uno. Esto significa que se deben modificar las prácticas al interior de sus instituciones y generar un arsenal de políticas públicas para garantizar el pleno goce de sus derechos.

Así fue que, 87 años después de la Ley Agote⁵ y 16 años después de haber ratificado la CDN, se sanciona la 26.061. Esta ley es la adecuación a la legislación nacional de los principios de la CDN. La 26.061 no solo reconoce a los NNyA como sujetos de múltiples derechos que están por encima de los derechos de los adultos, sino también que obliga al Estado a garantizarlos. Para garantizar la promoción y protección integral de los derechos de NNyA también se obliga a descentralizar los programas y las políticas públicas a los fines de alcanzar a cada NNyA que habite el territorio nacional. Para ello debe crearse una nueva institucionalidad, y es así que se conforma el SPPD, que está integrado por todos los “...organismos, entidades y servicios que diseñan, planifican, coordinan, orientan, ejecutan y supervisan las políticas públicas, de gestión estatal o privadas, en el ámbito nacional, provincial y municipal, destinados a la promoción, prevención, asistencia, protección, resguardo y restablecimiento de los derechos de las niñas, niños y adolescentes, y establece los medios a través de los cuales se asegura el efectivo goce de los derechos y garantías reconocidos...”⁶ Esto modifica el rol que el Estado cumple respecto de la protección de los derechos de NNyA, ya que se compromete a ser el máximo garante de los derechos de NNyA. Además, se obliga a asignar privilegiadamente los recursos públicos necesarios para garantizar la promoción y la protección de los derechos de NNyA⁷. Asimismo, el artículo 72 de la ley 26.061 indica: “*El Presupuesto General de la Nación preverá las partidas necesarias para el funcionamiento del Consejo Federal de*

⁵ Ley 10.903. Esta ley, sancionada en 1919, además de darle el poder de decisión sobre la vida de los niños de forma totalmente discrecional a los jueces, mantenía una visión del niño como incapaz y “peligroso”, la misma sostenía que “se entenderá por abandono material o moral o peligro moral (...) la mendicidad o la vagancia por parte del menor, su frecuentación a sitios inmorales o de juego o con ladrones o gente viciosa o de mal vivir, o que no habiendo cumplido 18 años de edad, vendan periódicos, publicaciones u objetos de cualquier naturaleza que fueren, en las calles o lugares públicos, o cuando en estos sitios ejerzan oficios lejos de la vigilancia de sus padres o guardadores o cuando sean ocupados en oficios o empleos perjudiciales a la moral o a la salud.”

⁶ Artículo 32. Ley Nacional 26.061. (2005).

⁷ Así lo indica la 26.061 en su artículo 5to.

Niñez, Adolescencia y Familia, la Secretaría Nacional de Niñez Adolescencia y Familia, el Defensor de los Derechos de las niñas, niños y adolescentes y todas las que correspondan para el cumplimiento de la presente ley, atendiendo lo previsto en el artículo 70.

La previsión presupuestaria en ningún caso podrá ser inferior a la mayor previsión o ejecución de ejercicios anteriores. Dispóngase la intangibilidad de los fondos destinados a la infancia, adolescencia y familia establecidos en el presupuesto nacional.” Aquí se reconoce que el presupuesto general de la nación debe asignar las partidas correspondientes para el funcionamiento del SPPD y supone que las partidas deben ser crecientes año a año. Sin embargo, a doce años de la sanción de la 26.061 aún no contamos con la figura del Defensor de los Derechos del Niño, ni todas las provincias poseen la efectiva descentralización de las políticas ni de los programas que permitan un abordaje integral extendido y coordinado en todo el territorio. Además, y pese a que esta ley establece que los procesos de separación de los NNyA de sus familias deben ser por procesos administrativos, el poder judicial aún conserva mucho de la discrecionalidad del paradigma tutelar. En la siguiente Tabla se muestran las medidas excepcionales de protección de derechos de NNyA⁸ por procedencia según órgano administrativo o judicial:

Tabla 1.

Proporción de NNyA según vías de ingreso.

⁸ “Son aquellas que se adoptan cuando las niñas, niños y adolescentes estuvieran temporal o permanentemente privados de su medio familiar o cuyo superior interés exija que no permanezcan en ese medio.” Artículo 39. Ley 26.061 (2005).

JURISDICCIÓN	RELEVAMIENTO 2011		RELEVAMIENTO 2014	
	VÍA ADMINISTRATIVA	VÍA JUDICIAL	VÍA ADMINISTRATIVA	VÍA JUDICIAL
BUENOS AIRES	90%	10%	82%	18%
CABA	90%	10%	100%	0%
CATAMARCA	0%	100%	55%	45%
CHACO	81%	19%	100%	0%
CHUBUT	10%	90%	2%	98%
CÓRDOBA	0%	100%	100%	0%
CORRIENTES	s/d	s/d	2%	98%
ENTRE RÍOS	70%	30%	100%	0%
FORMOSA	36%	64%	87%	13%
JUJUY	1%	99%	18%	82%
LA PAMPA	20%	80%	59%	41%
LA RIOJA	0%	100%	0%	100%
MENDOZA	54%	46%	100%	0%
MISIONES	0%	100%	23%	77%
NEUQUÉN	0%	100%	0%	100%
RÍO NEGRO	10%	90%	100%	0%
SALTA	0%	100%	2%	98%
SAN JUAN	0%	100%	97%	3%
SAN LUIS	45%	55%	20%	80%
SANTA CRUZ	34%	66%	100%	0%
SANTA FE	93%	7%	97%	3%
SANTIAGO DEL ESTERO	55%	45%	95%	5%
TIERRA DEL FUEGO	89%	11%	58%	42%
TUCUMÁN	51%	49%	28%	72%
TOTALES NACIONALES	62%	38%	65%	35%

Fuente: UNICEF – SENNAF (2015)⁹.

Una ruptura teórica, no siempre se ve reflejada en las prácticas y hay casos que lo evidencian. Por ejemplo, en el Tabla 1 se ve la variación entre el relevamiento de NNyA sin cuidados parentales realizado en 2011, con su actualización del 2014. Podemos ver algunos datos particularmente preocupantes. Las provincias de Salta, Chubut, Corrientes, La Rioja y Neuquén, pese a que la 26.061 insta a que las medidas se tomen siguiendo la instrucción de un organismo administrativo, indican que los ingresos al SPPD fueron en casi el 100% por la vía judicial. Entre el 2011 y el 2014 vemos poco progreso respecto a la procedencia de las medidas de protección a nivel nacional, pasando de un 38% de ingresos por vía judicial en 2011 a un 35% en 2014. Un caso que resulta relevante es el de la provincia de Córdoba, que pasó de consignar el 100% de los ingresos mediante el poder

⁹ Situación de niños, niñas y adolescentes sin cuidados parentales en la república argentina relevamiento nacional - actualización 2014. UNICEF – SENNAF (2015). Puede encontrarlo en: <https://goo.gl/ndLVP4>

judicial en 2011 a informar el 100% de ingresos mediante el órgano administrativo en 2014. Como vemos, la discrecionalidad del accionar judicial en algunas provincias sigue siendo preocupante y contraria a la protección integral de los derechos de los NNyA. Además, aún se conservan muchísimas prácticas tutelares al interior de las instituciones de cuidado. Por ejemplo, algunas prohíben discrecionalmente el acceso a celulares, notebook, computadoras, restringiendo su uso, otras poseen sistemas de premios y castigo hacia los NNyA en base a su comportamiento, etc. Hay distintos ejemplos, cuestiones más graves, como privaciones o prohibiciones, y otras menos graves. Como vemos, la ruptura teórico-práctica con el paradigma tutelar no estará completa hasta no desarraigar social e institucionalmente las prácticas tutelares arrastradas desde hace más de un siglo y hasta no adecuar todas las legislaciones e instituciones provinciales como corresponde a un sistema integral y descentralizado de promoción y protección de los derechos de los NNyA.

Niños, niñas y adolescentes bajo cuidado del Estado.

La concepción de los NNyA como sujetos de derechos implica que el Estado debe realizar todos los esfuerzos posibles por fortalecer a las familias para que puedan cumplir su rol, trabajando en el restablecimiento y mantenimiento de los vínculos familiares, asegurando el derecho de todo NNyA a vivir en familia. Sin embargo, ante una vulneración de los derechos de NNyA el Estado puede alejarlos de sus familias, pero debería ser la última opción. Estas medidas excepcionales de protección de derechos, son tomadas alegando proteger el interés superior del niño¹⁰. Esto significa, según la ley de protección, apartarlos de sus familias de origen y alojarlos en dispositivos alternativos de cuidado¹¹.

En Argentina se realizaron dos relevamientos de NNyA sin cuidados parentales¹² (SCP) desde que se sancionó la 26.061. El último relevamiento público realizado por Unicef y la SENNAF arrojó un número de 9.219 NNyA alojados en dispositivos alternativos de cuidado. Igualmente, debido a la transitoriedad de las medidas, los egresos, los ingresos, y a otros motivos, el número de NNyA que viven en dispositivos alternativos de cuidado es muy dinámico y fluctúa constantemente. Por lo tanto, este relevamiento no refleja el número real de NNyA que viven alejados de sus familias hoy, y el Estado Nacional no

¹⁰ “Se entiende por interés superior de la niña, niño y adolescente la máxima satisfacción, integral y simultánea de los derechos y garantías reconocidos...”. Artículo 3. Ley Nacional 26.061. (2005)

¹¹ Llamo dispositivo alternativo de cuidado a una organización o una institución que albergue NNyA SCP.

¹² “Se entiende por adolescentes/jóvenes sin cuidados parentales aquellas/os que se hallen separadas/os de su familia de origen, nuclear y/o extensa o de sus referentes afectivos y/o comunitarios y residen en dispositivos de cuidado...” Artículo 2. Ley Nacional 27.364. (2017) Puede encontrarla en: <https://goo.gl/kr2sHj>

posee el dato actualizado. Pese a ello los relevamientos nos sirven como una foto para ilustrar la situación de los NNyA SCP.

En la Tabla 2, y pese a todas las salvedades metodológicas y de inscripción de los datos por parte de las provincias, se puede ver la variación de la cantidad de NNyA entre los dos relevamientos publicados. Allí se percibe una disminución del 37% respecto de la cantidad de NNyA alojados en dispositivos de cuidado. Esto responde a una política pública nacional de desinstitucionalización de NNyA.

Tabla 2.

Comparativo de cantidad de NNyA sin cuidados parentales por jurisdicción.

JURISDICCION	RELEVAMIENTO 2011	RELEVAMIENTO 2014	VARIACION PORCENTUAL
SENNAF	258	0	-100%
BUENOS AIRES (*)	5.958	3.451	-42%
CABA (**)	1.029	775	-25%
CATAMARCA	22	31	41%
CHACO (***)	1251	192	-85 (20%***)
CHUBUT	175	91	-48%
CÓRDOBA	1.107	555	-50%
CORRIENTES	565	439	-22%
ENTRE RÍOS	381	325	-15%
FORMOSA	110	61	-45%
JUJUY	94	80	-15%
LA PAMPA	205	165	-20%
LA RIOJA	39	32	-18%
MENDOZA	722	656	-9%
MISIONES	622	498	-20%
NEUQUÉN (****)	96	366	281% (8%****)
RIO NEGRO	126	160	27%
SALTA	204	237	16%
SAN JUAN	121	63	-48%
SAN LUIS	308	120	-61%
SANTA CRUZ	179	144	-20%
SANTA FÉ	647	448	-31%
SANTIAGO DEL ESTERO (+)	58	62	7%
TIERRA DEL FUEGO	36	26	-28%
TUCUMÁN	362	242	-33%
TOTALES NACIONALES	14.675	9.219	-37%

(*) La provincia de Buenos Aires dejó de incluir a los NNyA con medida excepcional que se encuentran en familia extensa o miembros significativos de la comunidad (Decreto reglamentario de la Ley 26061. Concepto amplio de Familia), a quienes se los incluía en el relevamiento anterior del 2011.

(**) La Ciudad Autónoma de Buenos Aires no incluyó en este relevamiento 61 NNyA que se encuentran alojados en dispositivos de Salud Mental (Ministerio de Salud) y en Comunidades Terapéuticas (Ministerio de Desarrollo Social).

(***) Los datos de la provincia de Chaco del relevamiento de 2011 incluían medidas de protección integral y fueron rectificadas posteriormente a la publicación. La cantidad de niñas, niños y adolescentes sin cuidados

parentales de 2011 corresponde a un total de 240 y no a 1251 como fue publicado. Por lo tanto, el porcentaje real de la variación en relación al 2011 es de un 20%.

(****) Los datos de la provincia de Neuquén del relevamiento de 2011 fueron rectificadas posteriormente a la publicación, debido a que no se contabilizaron 244 NNyA que se encontraban incluidos en dispositivos de cuidados familiares. Por lo tanto, el porcentaje real de la variación en relación al 2011 es de un 8%.

(+) No se incluyen a los 33 NNyA que se encuentran alojados en un dispositivo institucional de cuidado residencial privado con convenio de colaboración y cooperación.

Fuente: UNICEF – SENNAF (2015)¹³.

Sin embargo, a pesar que desde la sanción de la 26.061 el Estado Nacional comenzó este proceso de desinstitucionalización de los NNyA que estaban viviendo en dispositivos alternativos de cuidado, de la Tabla 3 se desprende que hay más NNyA bajo cuidado institucional (83.6%) que bajo cuidado en dispositivos familiares (16,4%), pese a que una política de desinstitucionalización profunda debería constar en migrar del modelo de cuidado institucional/residencial hacia un formato más similar al ofrecido por las familias de acogimiento u otro tipo de dispositivo de cuidado familiar. De la Tabla 3 también se desprende que la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA), con el 8,4% y la Provincia de Buenos Aires (PBA) con el 37.4%, juntas poseen el 45% del total de la población de NNyA SCP. También podemos inferir que la mayor cantidad de NNyA se encuentra en provincias con grandes urbes: CABA, PBA, Córdoba (4,9%), Mendoza (7,1%), Misiones (5,4%), Santa Fé (4,9%) y Corrientes (4,8%).

Tabla 3.

Cantidad y porcentaje de NNyA por tipo de dispositivo por jurisdicción.

¹³ Situación de niños, niñas y adolescentes sin cuidados parentales en la república argentina relevamiento nacional - actualización 2014. UNICEF – SENNAF (2015).

JURISDICCIÓN	NNyA EN DISPOSITIVOS DE MODALIDAD INSTITUCIONAL		NNyA EN DISPOSITIVOS DE SISTEMAS DE CUIDADO FAMILIAR		TOTAL PROVINCIAL	% PROVINCIAL TOTAL
	TOTAL	%	TOTAL	%		
BUENOS AIRES	3430	99,4	21	0,6	3451	37,4
CABA	729	94,1	46	5,9	775	8,4
CATAMARCA	31	100,0	0	0,0	31	0,3
CHACO	192	100,0	0	0,0	192	2,1
CHUBUT	62	68,1	29	31,9	91	1,0
CÓRDOBA	464	83,6	91	16,4	555	6,0
CORRIENTES	180	41,0	259	59,0	439	4,8
ENTRE RÍOS	320	98,5	5	1,5	325	3,5
FORMOSA	61	100,0	0	0,0	61	0,7
JUJUY	26	32,5	54	67,5	80	0,9
LA PAMPA	42	25,5	123	74,5	165	1,8
LA RIOJA	12	37,5	20	62,5	32	0,3
MENDOZA	464	70,7	192	29,3	656	7,1
MISIONES	487	97,8	11	2,2	498	5,4
NEUQUÉN	122	33,3	244	66,7	366	4,0
RÍO NEGRO	142	88,8	18	11,3	160	1,7
SALTA	137	57,8	100	42,2	237	2,6
SAN JUAN	62	98,4	1	1,6	63	0,7
SAN LUIS	0	0,0	120	100,0	120	1,3
SANTA CRUZ	63	43,8	81	56,3	144	1,6
SANTA FE	373	83,3	75	16,7	448	4,9
SANTIAGO DEL ESTERO	62	100,0	0	0,0	62	0,7
TIERRA DEL FUEGO	19	73,1	7	26,9	26	0,3
TUCUMÁN	225	93,0	17	7,0	242	2,6
TOTALES NACIONALES	7705	83,6	1514	16,4	9219	100

Fuente: Elaboración propia en base a UNICEF – SENNAF (2015)¹⁴.

Por otro lado, este análisis de la cantidad de NNyA que se encuentran en dispositivos de cuidado institucional hace suponer que los Estados provinciales invertirían más presupuesto en la institucionalización que en el fortalecimiento familiar o el cuidado familiar alternativo. Por lo que, con todo esto sumado a la carencia de datos actualizados, pareciera que la tendencia a la desinstitucionalización todavía sigue siendo un desafío que el Estado Nacional y los provinciales tienen por delante.

Según el relevamiento antes mencionado, los dispositivos de cuidado en toda la Argentina son 683. Si bien hay distintos tipos de dispositivos alternativos de cuidado (dispositivos residenciales, familias de acogimiento, gestionados por Ong, gestionados directamente por el Estado, etc), el Estado es el máximo garante de sus derechos y debería monitorear y fortalecer a todos. Sin embargo, están bajo la égida de cada autoridad provincial

¹⁴ Situación de niños, niñas y adolescentes sin cuidados parentales en la república argentina relevamiento nacional - actualización 2014. UNICEF – SENNAF (2015).

correspondiente, lo que complica aún más su monitoreo constante por parte del Estado Nacional, de forma homogénea, para tener datos actualizados y comparables entre las provincias. Como vemos, se vuelve necesario realizar un análisis del SPPD en cada provincia para considerar el estado de situación de los NNyA bajo cuidado del Estado.

Heterogeneidades provinciales del SPPD

En las provincias existe una gran heterogeneidad respecto de la aplicación de la ley de protección nacional, respecto de las políticas de promoción, de la profesionalización de los trabajadores del sistema de protección, de la descentralización de los programas, de la calidad y cantidad de los dispositivos de cuidado alternativo, entre otras. La implementación de las políticas públicas y la adecuación a las normativas nacionales le corresponde a cada una de las provincias, esto resulta en grandes diferencias respecto de la implementación de las políticas públicas dirigidas hacia NNyA. Por ejemplo, en la Tabla 4 podemos observar las leyes de cada una de las provincias y los respectivos años de sanción.

Tabla 4.

Leyes de protección de derechos de NNyA, según jurisdicción.

JURISDICCIÓN	LEGISLACIÓN DE LA PROTECCIÓN INTEGRAL DE LOS DERECHOS DE NNyA	JURISDICCIÓN	LEGISLACIÓN DE LA PROTECCIÓN INTEGRAL DE LOS DERECHOS DE NNyA
BUENOS AIRES	Ley N° 13.298 / 2005		
CABA	Ley N° 114 / 1999	MENDOZA	Ley N° 6354/1995
CATAMARCA	Ley N° 5357/2013	MISIONES	Ley Provincial II N° 16 (Ex 3820/2002). Decreto N°. 1852/2010 y Resolución N°. 471/2010
CHACO	Ley Provincial N° 7162/2012	NEUQUÉN	Ley N° 2302/1999
CHUBUT	Ley III N° 21 (Ex 4347/1997)	RÍO NEGRO	Ley N° 4109 /2006
CÓRDOBA	Ley N° 9.944 /2011	SALTA	Ley N° 7039 /1999
CORRIENTES	Ley N° 5773/2008	SAN JUAN	Ley N° 7338 / 2002
	Decreto N° 257/2008	SAN LUIS	Ley N° 5430/04 (adhesión a la CDN)
ENTRE RÍOS	Ley N° 9861 / 2008	SANTA CRUZ	Ley N° 3.062 / 2009
FORMOSA	Ley N° 1089/1981	SANTA FE	Ley N° 12967/2009 (Modificada por ley N° 13.237/2011)
JUJUY	Ley N° 5288/2002	SANTIAGO DEL ESTERO	Ley N° 6.915 / 2008
LA PAMPA	Ley N° 2.703/2013	TIERRA DEL FUEGO	Ley N° 521 /2000
LA RIOJA	Ley 8.848/2010	TUCUMÁN	Ley N° 8.293 / 2010

Fuente: Elaboración propia en base a UNICEF – SENNAF (2015)¹⁵.

¹⁵ Situación de niños, niñas y adolescentes sin cuidados parentales en la república argentina relevamiento nacional - actualización 2014. UNICEF – SENNAF (2015).

Vemos que todas las provincias disponen de legislaciones de protección hacia los NNyA. Sin embargo, la provincia de Formosa posee una ley que viene desde el 1981 y aún resta su adecuación al paradigma de la protección integral, y la provincia de San Luis solamente dispone de una legislación que adhiere a la CDN. De todas formas, el solo hecho de tener una legislación acorde al paradigma de protección integral no es suficiente para subsanar los problemas que enfrentan los NNyA en una provincia, pero sin dudas es un indicador importante a la hora de analizar institucionalmente el grado de cumplimiento con los objetivos de la ley 26.061. Por lo tanto, vemos que la adecuación de todas las provincias a la ley nacional es una deuda pendiente.

Por otro lado, podemos analizar las heterogeneidades que surgen de los organismos de aplicación de las leyes de protección en cada una de las provincias y su efectiva descentralización. En la Tabla 5 podemos ver las diferencias existentes. Por ejemplo, en los distritos con más población de NNyA SCP¹⁶ (como CABA y PBA), vemos una correcta descentralización. En la CABA existe una Dirección General de Niñez y Adolescencia, que está dentro del Ministerio de Desarrollo Humano y Hábitat y debe trabajar coordinadamente con el Consejo de Derechos de NNyA (CDNNyA) que es la autoridad de aplicación de la ley 114/99. El CDNNyA también depende del ejecutivo, ya que este elige al presidente y al vicepresidente, pero mantiene autarquía financiera y está compuesta por profesionales designados por la legislatura, representantes de ONG's, representantes de la asesoría general tutelar, representantes de las defensorías, además de subsecretarios de áreas clave de gobierno. El CDNNyA tiene a su cargo todas las defensorías zonales que existen en CABA. En la PBA, el organismo de protección posee servicios zonales y servicios locales en cada municipio. Por otro lado, podemos ver que provincias como Catamarca y La Rioja no disponen de servicios de protección descentralizados. La provincia de Jujuy dispone solamente de 2 sedes descentralizadas de atención y Misiones solo cuenta con 3. No podemos permitir que la cantidad de población de NNyA sea un motivo por el cual las provincias decidan no tener servicios descentralizados. Un ejemplo de ello es la provincia de Entre Ríos que, a pesar de tener solo el 3,5% del total de los NNyA SCP, posee 13 Coordinaciones departamentales. Es importante que todas las provincias puedan tener una descentralización tal que permita el alcance de las políticas sociales hacia cada uno de los NNyA, y trabajar coordinadamente con las áreas de gobierno pertinentes para realizar una protección de los derechos de manera integral.

¹⁶ Puede verse en la Tabla 3.

Vemos que otro desafío es que todas las provincias tengan un organigrama institucional de promoción y protección de los derechos de NNyA extenso y descentralizado territorialmente.

Tabla 5.

Órganos administrativos de protección según provincia.

JURISDICCIÓN	ORGANISMO DE APLICACIÓN	SERVICIOS DESCENTRALIZADOS
BUENOS AIRES	Secretaría de Niñez y Adolescencia	23 servicios zonales de promoción y protección de derechos del niño. 125 servicios locales
CABA	Consejo de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes	17 defensorías zonales
CATAMARCA	Subsecretaría de la Familia	No cuentan con servicios de protección descentralizados
CHACO	Subsecretaría de Niñez, Adolescencia y Familia	5 unidades de protección integral (UPI)
CHUBUT	Ministerio de la Familia y Promoción Social	8 Servicios descentralizados
	Subsecretaría de Desarrollo Humano y Familia	
CÓRDOBA	Secretaría de Niñez Adolescencia y Familia	16 unidades de desarrollo regional de la Secretaría Nacional de Niñez Adolescencia y Familia (UDER).
	Ministerio de Desarrollo Social	
CORRIENTES	Consejo Provincial de Niñez Adolescencia y Familia	6 equipos técnicos interministeriales territoriales
ENTRE RIOS	Consejo Provincial del Niño, el Adolescente y la Familia	1 departamento central y 13 coordinaciones departamentales del COPNAF y 71 Áreas de niñez
FORMOSA	Subsecretaría de Niñez, Adolescencia y Familia	7 servicios descentralizados en cada localidad de la provincia
JUJUY	Secretaría de Niñez Adolescencia y Familia Dirección de Niñez y Adolescencia	2 sedes (1 en la capital y otra en el interior)
LA PAMPA	Dirección General de Niñez y Adolescencia	4 servicios descentralizados
LA RIOJA	Dirección General de Niñez y Adolescencia	No cuentan con servicios de protección descentralizados
MENDOZA	Desarrollo Social y Derechos Humanos	16 servicios descentralizados
MISIONES	Dirección del Menor, Familia y Discapacitado del Ministerio de Desarrollo Social	3 agencias de protección integral de derechos
NEUQUEN	Subsecretaría de Niñez, Adolescencia y Familia	9 unidades de gestión comunitaria
RIO NEGRO	Subsecretaría de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes	9 delegaciones descentralizadas
SALTA	Secretaría de Igualdad de Oportunidades. Ministerio de Derechos Humanos	59 servicios descentralizados
SAN JUAN	Dirección de Niñez, Adolescencia y Familia	19 servicios descentralizados
SAN LUIS	Ministerio de Inclusión Social a través del Subprograma de Promoción y Protección Familiar	3 circunscripciones
SANTA CRUZ	Subsecretaría de Niñez, Adolescencia y Familia de Santa Cruz	14 oficinas de protección local
SANTA FÉ	Secretaría de Niñez, Adolescencia y Familia	5 nodos
SANTIAGO DEL ESTERO	Subsecretaría de Niñez, Adolescencia y Familia	5 centros de promoción de derechos en la capital y 1 en La Banda
TIERRA DEL FUEGO	Dirección de Protección Integral Familiar y Dirección de Instituciones de Protección	2 servicios descentralizados
TUCUMÁN	Secretaría de Estado de Niñez, Adolescencia y Familia	13 servicios descentralizados

Fuente: UNICEF – SENNAF (2015)¹⁷.

Otra diferencia entre las provincias proviene de los dispositivos alternativos de cuidado, tanto de la calidad de los servicios, como de los tipos de cuidado (institucional – familiar) y del tipo de gestión (estatal – privada). Por ejemplo, si volvemos a la Tabla 2, vemos que cuatro provincias no poseen NNyA en dispositivos de cuidado familiar (Catamarca, Chaco, Formosa y Santiago del Estero), y que la PBA, que tiene el 37,4% del total nacional de los NNyA bajo cuidado del Estado, tiene solo 21 NNyA (0.6% del total provincial) bajo cuidado familiar. Esto es contradictorio respecto a la política nacional de desinstitucionalización de la cual hablamos anteriormente, que debería priorizar los dispositivos de cuidado familiar. Por otro lado, siguiendo la Tabla 6 al menos siete provincias indican que todos los NNyA que residen en dispositivos institucionales, lo hacen en los de gestión pública (Catamarca, Chubut, La Rioja, San Juan, San Luis, Santa Cruz, Tierra del Fuego). Aquí vale aclarar que los dispositivos de cuidado de gestión pública no están alejados de contradicciones y polémicas. Por un lado, se podría pensar que el Estado provincial debería tener un control mucho más exhaustivo de las intervenciones realizadas en sus dispositivos, debería mantener la información actualizada y tener asegurada la sostenibilidad de los recursos para su funcionamiento, etc. Por otro lado, se sabe que los dispositivos de cuidado gestionados por el Estado muchas veces mantienen al personal muy poco capacitado y mal remunerado, de hecho hay veces que personal administrativo de la burocracia gubernamental local termina realizando tareas de acompañamiento hacia NNyA cuando no tenía ninguna formación, ni vocación manifiesta para ello. Al contrario de esta situación, seis provincias tienen más NNyA en dispositivos de cuidado institucional de gestión privada que en dispositivos institucionales de gestión pública (PBA, CABA, Córdoba, Entre Ríos, Misiones, Santa Fé), esto puede verse de forma positiva, como una especie de “corresponsabilidad” entre el Estado y la sociedad civil, pero muchas veces esas organizaciones son religiosas y poseen prácticas de cuidado que están alejadas al paradigma de la protección integral de los derechos, y además los Estados provinciales no capacitan ni supervisan correspondientemente a cada uno de los dispositivos. De todas formas, si pensamos al Estado como máximo garante de los derechos de los NNyA, sabemos que al dictarse una medida excepcional este debe hacerse cargo de todo lo que corresponda a la protección integral de los derechos de ese NNyA. Por lo tanto, si terceriza el cuidado de los NNyA sin supervisión corre riesgo de perder su

¹⁷ Situación de niños, niñas y adolescentes sin cuidados parentales en la república argentina relevamiento nacional - actualización 2014. UNICEF – SENNAF (2015).

función de garante de la protección de los derechos de NNyA.

Tabla 6.

Cantidad de NNyA sin cuidados parentales según tipo de dispositivos y sector de gestión, por jurisdicción.¹⁸

JURISDICCIÓN	NNyA EN DISPOSITIVOS DE MODALIDAD INSTITUCIONAL			NNyA EN DISPOSITIVOS DE SISTEMAS DE CUIDADO FAMILIAR		
	GESTIÓN PÚBLICA	GESTIÓN PRIVADA	TOTAL	GESTIÓN PÚBLICA	GESTIÓN PRIVADA	TOTAL
BUENOS AIRES	393	3037	3430	0	21	21
CABA	176	553	729	0	46	46
CATAMARCA	31	0	31	0	0	0
CHACO	142	50	192	0	0	0
CHUBUT	62	0	62	29	0	29
CÓRDOBA	159	305	464	69	22	91
CORRIENTES	145	35	180	259	0	259
ENTRE RÍOS	115	205	320	5	0	5
FORMOSA	38	23	61	0	0	0
JUJUY	26	s/d	26	54	0	54
LA PAMPA	37	5	42	123	0	123
LA RIOJA	12	0	12	20	0	20
MENDOZA	411	53	464	162	30	192
MISIONES	2	485	487	11	0	11
NEUQUÉN	106	16	122	244	0	244
RÍO NEGRO	86	56	142	18	0	18
SALTA	115	22	137	100	0	100
SAN JUAN	62	0	62	1	0	1
SAN LUIS	0	0	0	120	0	120
SANTA CRUZ	63	0	63	81	0	81
SANTA FE	127	246	373	58	17	75
SANTIAGO DEL ESTERO	62	s/d	62	0	0	0
TIERRA DEL FUEGO	19	0	19	7	0	7
TUCUMÁN	181	44	225	17	0	17
TOTALES NACIONALES	2570	5135	7705	1.378	136	1514

Fuente: UNICEF – SENNAF (2015)¹⁹.

También vemos grandes diferencias provinciales si pensamos en los estándares mínimos, tanto edilicios, como de personal técnico, acompañantes, etc. que debe tener una organización que pretenda albergar NNyA. No existe un estándar mínimo a nivel nacional, por lo que cada provincia tiene los dispositivos bajo su discreción. Esto favorece el sostenimiento en el tiempo de prácticas tutelares, muy alejadas del paradigma de protección integral de los derechos de NNyA.

Por otro lado, es muy distinta la calidad y la cantidad de los recursos que disponen los

¹⁸ Se consideran instituciones Estatales y privadas según la definición de los relevamientos de UNICEF y SENNAF. Cabe destacar que el número de Dispositivos de modalidad institucional de Gestión Privada para la Pcia de Bs. As. es 3.037. El original contiene un error de tipeo (indica 33.037).

¹⁹ Situación de niños, niñas y adolescentes sin cuidados parentales en la república argentina relevamiento nacional - actualización 2014. UNICEF – SENNAF (2015).

servicios de protección integral hacia NNyA en cada una de las provincias. Por ejemplo, en CABA y en PBA existen programas de acompañamiento para el egreso de adolescentes sin cuidados parentales²⁰. Estos programas, si bien son recientes y aún no llegan a abarcar toda la población que deberían, generan una gran diferencia de una provincia respecto de otra. Un adolescente que vive en un dispositivo de cuidado en La Rioja o en Neuquén no cuenta con los mismos recursos que un adolescente que vive en CABA o PBA. Podemos debatir acerca de si esta diferencia de recursos proviene de decisiones políticas, de cuestiones económicas de financiamiento del Estado, de ineficiencias institucionales, etc. Lo que no podemos dejar de ver es que cada NNyA merece la misma atención por parte del Estado. Tampoco existe un mapeo nacional respecto de los programas y las políticas públicas específicas destinadas hacia NNyA, ni tampoco existen políticas públicas nacionales y específicas que se extiendan hacia todos los NNyA por igual, más allá de las leyes de Educación, de Salud, la Asignación Universal²¹, etc.

A pesar de todas las heterogeneidades mencionadas, hay cuestiones en común a todas las provincias. No hay datos fehacientes respecto de la cantidad de NNyA alojados en instituciones de cuidado. Tampoco existen los canales de comunicación correspondientes entre los actores que participan en la atención hacia NNyA, dentro del poder ejecutivo, dentro del poder judicial, dentro de los colegios, de los centros de salud, etc. como para conseguir un abordaje integral hacia la promoción y la protección de los derechos de NNyA. Para ello necesitamos la acción coordinada entre los distintos actores del SPPD. Además, para planificar políticas públicas específicas precisamos tener datos concretos acerca de la situación actual de los NNyA en general, y de los NNyA que viven en dispositivos de cuidado en particular.

De todas formas, necesitamos hacer un replanteo de las funciones y obligaciones correspondientes al Estado Nacional. Existe una falta de control, seguimiento y monitoreo por parte del Estado Nacional de la implementación de las políticas públicas provinciales, de acceso a derechos de los NNyA, y de los programas e instituciones específicas para NNyA bajo el sistema de cuidado. Esto genera una falta de planificación estratégica en las políticas de promoción y protección de los derechos a nivel nacional. No existen datos actualizados a nivel nacional del acceso a derechos, de implementación de políticas de

²⁰ El Decreto N.º 923/10. de CABA crea un programa de acompañamiento llamado “Mi Lugar”. En Provincia de Bs.As. se encuentra en implementación el programa “Autonomía Joven”, creado por resolución 2339/16 del Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia.

²¹ Cabe destacar que los NNyA sin cuidados parentales no perciben la AUH.

cuidado, ni de seguimiento de los adolescentes que egresan de las instituciones. El monitoreo y la evaluación de las políticas nacionales y del estado de situación de los NNyA en cada provincia se ha transformado en un gran desafío para el Estado Nacional.

Adolescentes en conflicto con la ley penal.

Otra enorme deuda es que, a 34 años del restablecimiento de la democracia, después de haber ratificado la CDN, y luego de 12 años de la consolidación de un SPPD de NNyA, seguimos manteniendo como única legislación nacional al respecto de los adolescentes y jóvenes que poseen un conflicto con la ley penal un decreto de la última dictadura cívico militar, firmado por Videla y modificado por Bignone. Es el decreto ley 22.278, de 1980, que propone una visión tremendamente tutelar y judicializante sobre los NNyA. *“Si de los estudios realizados resultare que el menor se halla abandonado, falto de asistencia, en peligro material o moral, o presenta problemas de conducta, el juez dispondrá definitivamente del mismo por auto fundado, previa audiencia de los padres, tutor o guardador.”*²² Aquí no solo vemos la discrecionalidad del poder judicial, sino también que se está hablando de adolescentes y jóvenes vulnerables. Todavía tenemos pendiente una gran discusión respecto de la situación de los adolescentes que poseen conflictos con la ley penal. Argentina necesita la adecuación a la normativa internacional que protege los derechos de los adolescentes y jóvenes privados de la libertad en general y a la Convención Internacional de los Derechos del Niño en Particular. En este sentido es muy interesante un artículo acerca de la ley 22.278 realizado por la web derechofacil.gob.ar²³ del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación, que sostiene que el Régimen Penal Argentino no está adecuado a las normas internacionales, a las cuales adhirió y debería respetar.

Está claro que, desde los medios masivos de comunicación, de cierta parte de la sociedad y de algunos sectores gobernantes se mantiene una mirada de peligrosidad hacia los adolescentes, responsabilizándolos muchas veces por situaciones que los exceden. Todos los años vuelve a surgir el debate público acerca de la baja en la edad de punibilidad. En este sentido hay algo que debe quedar claro, bajar la edad de punibilidad no reduciría las tasas de delincuencia en adolescentes y jóvenes, ya que la punición siempre llega después del hecho. De ninguna manera vamos a tener una sociedad “más segura”, o “adolescentes más responsables” si bajamos la edad de punibilidad y los ingresamos en un dispositivo penal juvenil. Atacar las consecuencias de un problema social tan grave como que un niño

²² Artículo 2. Decreto ley 22.278 (1980).

²³ Derecho Fácil sobre la 22.278 <https://goo.gl/pR8oau>

o adolescente haya cometido un delito, no lo soluciona. Para mejorar la situación de seguridad en la sociedad se debe mejorar, antes que todo, la seguridad social para todos los NNyA, garantizando sus derechos y los de sus familias, en todos los contextos. Para ello el sistema integral de promoción y protección de los derechos de NNyA debe reforzarse todo. Se debe garantizar el pleno goce de sus derechos, sobre todo el derecho a la educación, la salud, la vivienda digna, el juego, a opinar y a participar de las decisiones que los impliquen.

Por otro lado, hay grandes mitos en la sociedad respecto de lo que sucede con un adolescente que comete un delito, como si “entraran por una puerta y salieran por otra”. Para un adolescente, generalmente en situación de vulnerabilidad social (de vulneración de sus derechos), afrontar un proceso policial/judicial no es fácil. La situación de pasar por una institución represiva desde una edad tan temprana deja marcas psicológicas profundas y provoca una fuerte estigmatización social. Ningún NNyA debería pasar en una institución momentos definitivos de su crecimiento. De ahí se desprende que, tanto la institucionalización en casos de medida excepcional de derechos, como de privación de libertad ante un conflicto con la ley penal, deben ser siempre medidas tomadas en casos de excepción y como última ratio. Además, las condiciones edilicias de los centros cerrados de contención son paupérrimas²⁴ y la capacitación del personal que trabaja con los adolescentes en contextos de encierro es escasa o nula, sobre todo en materia de derechos de NNyA. Asimismo, durante la estadía en un dispositivo penal juvenil no se trabaja en la autonomía de los adolescentes, por lo tanto, a la hora de egresar del dispositivo los jóvenes enfrentan todo el peso de la estigmatización social, sumado a las dificultades propias de haber vivido institucionalizado. Por ello, se necesitan políticas de acompañamiento para los adolescentes que salen de las instituciones penales, para que puedan conseguir un trabajo, continuar sus estudios y costear un lugar donde vivir.

Otro mito para derribar es que no bajar la edad de imputabilidad de los jóvenes significa que el Estado no haga nada al respecto de los adolescentes que tienen un conflicto con la ley penal. Como veremos a continuación, el Estado posee distintos dispositivos en todo el

²⁴ Al respecto resulta interesante un informe de la AGN, que hablando del CRC Belgrano (que en ese momento estaba a cargo de la SENNAF) en la página 19, punto C dice: “... se encuentran problemas de pintura, humedad, electricidad (tableros eléctricos sin cerradura), deficiencias en los baños (sanitarios rotos o faltantes, faltan percheros), faltantes de mampostería en ventanas, el vestuario del personal de seguridad está deteriorado, en el tercer nivel parte del piso se encuentra levantado y no hay manguera de incendio y las celdas no poseen estanterías para guarda ropa y/o pertenencias...”. Página 19. Auditoría de gestión del Programa 44 – Ejercicio 2010. Puede encontrar el informe completo en: <https://goo.gl/KfRfkQ>

territorio nacional, algunos para supervisión territorial y otros para albergar adolescentes y jóvenes en conflicto con la ley penal.

Para poner en perspectiva el universo de adolescentes y jóvenes del cual estoy hablando me parece interesante señalar que Unicef realizó junto con la SENNAF un relevamiento sobre adolescentes en conflicto con la ley penal en el año 2015²⁵. Si bien hay que hacer una salvedad respecto de la metodología de recolección de los datos, que otorga una foto de la situación al día 4 de marzo de 2015, este relevamiento nos arroja muchos datos para realizar un análisis acerca de la situación de los adolescentes en conflicto con la ley penal. Debajo podemos ver la Tabla 7 que muestra la cantidad de adolescentes en dispositivos penales juveniles, estos son 3.908 hasta 17 años, y 7.178 en total tomando en cuenta a los jóvenes de 18 años y más, pero que aún residen en aquellos.

Tabla 7.

Adolescentes y jóvenes infractores de la ley penal incluidos en dispositivos penales juveniles según franja etaria.

FRANJA ETARIA	ADOLESCENTES Y JOVENES INFRACTORES	
	CANTIDAD	EN PORCENTAJES
MENOS DE 16 AÑOS	412	5,7
16 Y 17 AÑOS	3496	48,7
SUBTOTAL HASTA 17 AÑOS	3908	54,4
18 AÑOS Y MÁS	2960	41,2
SIN DATOS	310	4,3
TOTAL	7178	100

Fuente: SENNAF-UNICEF (2015)²⁶

Si sabemos que en Argentina hay 3.526.625²⁷ adolescentes y que hay 3.908 adolescentes en conflicto con la ley penal podemos deducir que es solo el 0,11% de la población total de adolescentes, por lo que estamos hablando de un universo muy pequeño, que debería ser fácilmente manejable para el inmenso andamiaje institucional que conforma el SPPD tanto del Estado Nacional, como del Provincial. Este dato también nos sirve para derribar el mito generalizado que sostiene que los adolescentes son “peligrosos”.

Para continuar con la descripción, el Gráfico 1 nos muestra la distribución de adolescentes

²⁵ Relevamiento nacional sobre adolescentes en conflicto con la ley penal. UNICEF- SENNAF (2015). Puede encontrarlo en: <https://goo.gl/b2r1D1>.

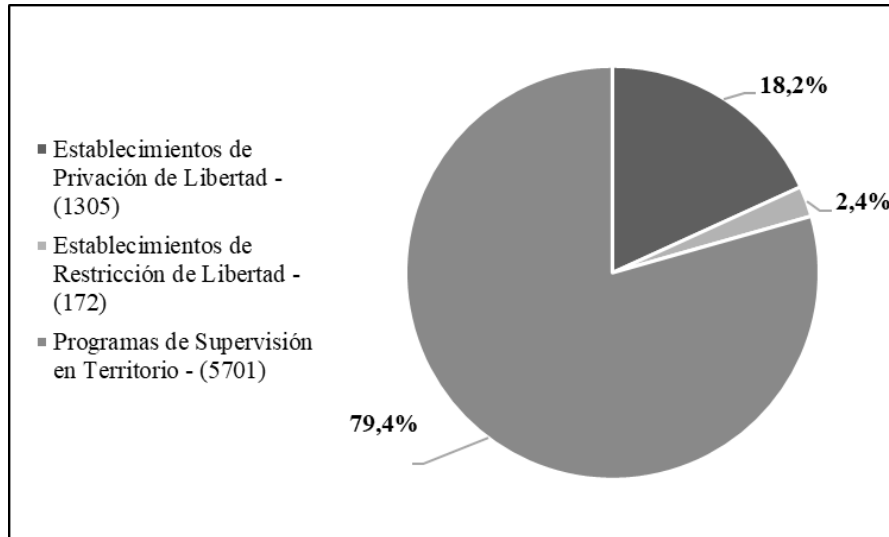
²⁶ ibídem

²⁷ Construcción propia según datos del CENSO 2010. Se toman en cuenta los adolescentes entre 13 y 17 años inclusive.

y jóvenes por tipo de dispositivo:

Gráfico1.

Distribución de la población total juvenil penal, según dispositivo.



Fuente: SENNAF-UNICEF (2015)²⁸

Cabe destacar que en el gráfico se hace una diferenciación entre los establecimientos de restricción y de privación de la libertad. Los establecimientos de restricción (o residencias socio-educativas) son aquellos que alojan adolescentes y jóvenes en conflicto con la ley penal, pero pueden salir para ir al colegio, a una consulta médica o alguna actividad que esté previamente acordada. Los establecimientos de privación también albergan adolescentes y jóvenes en conflicto con la ley penal, pero la mayoría son de régimen cerrado, es decir que no pueden salir. Allí las puertas están cerradas y cuentan con personal de seguridad. Aquellos que alguna vez visitaron algún dispositivo de este tipo saben que las condiciones edilicias, las disposiciones arquitectónicas y las prácticas disciplinantes son muy similares a las de un penal de adultos.

Pese a que la mayor cantidad de los adolescentes y jóvenes se encuentran en programas de supervisión en territorio (79%), si analizamos el restante 21%, y consideramos que la excepcionalidad debería ser la privación de la libertad, vemos que un 18.2% del total se encuentra en dispositivos de privación, frente a solo un 2,4% que se encuentra en centros de restricción. Estos datos nos sirven para confirmar que aún resta mucho por trabajar en relación con los adolescentes y jóvenes que poseen un conflicto con la ley penal. A pesar

²⁸ Relevamiento nacional sobre adolescentes en conflicto con la ley penal. UNICEF- SENNAF (2015).

de que algunas provincias tienen leyes acerca de un régimen penal, se necesita la derogación ley 22.278 y la conformación de un nuevo sistema nacional que funcione coordinadamente con todos los organismos que hacen al SPPD.

Por otro lado, la Tabla 8 resulta muy ilustrativa para analizar de donde provienen los adolescentes que se encuentran bajo algún dispositivo penal juvenil. Aquí me permito introducir una interrogación, ¿por qué el 90% de los adolescentes que están en conflicto con la ley penal poseen un defensor oficial y solo un 10% poseen algún tipo de defensa técnica particular? Una posible respuesta podría indicar que los adolescentes que están bajo un dispositivo penal juvenil provienen de sectores económicamente vulnerables, no pudiendo costear una defensa técnica particular. También se podría inferir que un adolescente que tenga defensa técnica particular tendría muchas menos posibilidades de ingresar en algún dispositivo penal juvenil. De todas formas, estos datos son interesantes porque podrían reafirmar lo que sabemos respecto del accionar de la justicia penal en argentina, que el sistema penal argentino está lleno de personas que provienen de los sectores más vulnerables de la sociedad, y con los adolescentes y jóvenes pasa lo mismo.

Tabla 8.

Distribución de población penal juvenil según tipo de defensa técnica, por tipo de dispositivo.

DEFENSA TÉCNICA	TIPO DE DISPOSITIVO					
	PROGRAMAS DE SUPERVISIÓN EN TERRITORIO		ESTABLECIMIENTOS DE RESTRICCIÓN DE LIBERTAD		ESTABLECIMIENTOS DE PRIVACIÓN DE LIBERTAD	
	CANTIDAD	EN %	CANTIDAD	EN %	CANTIDAD	EN %
ABOGADO PARTICULAR	91	1,6	13	7,6	121	9,3
DEFENSOR OFICIAL	5564	97,6	159	92,4	1182	90,6
SIN DATOS	46	0,8			2	0,1
TOTAL GENERAL	5701	100	172	100	1305	100

Fuente: SENNAF-UNICEF (2015)²⁹.

Si analizamos la Tabla 9 que nos muestra la distribución por tipo de dispositivo y por jurisdicción, vemos que la PBA posee el 40,8% de la población total de adolescentes y jóvenes en conflicto con la ley penal. A su vez, Córdoba tiene el 14,9% y Mendoza el

²⁹ Ibidem.

11,9%. Si comparamos con la Tabla 2, donde veíamos la distribución por jurisdicción de NNyA SCP, vemos que la PBA en los dos casos posee aproximadamente el 40% de la población total NNyA implicados. Aquí se abren algunos interrogantes. ¿De dónde proviene la predominancia relativa de la PBA? ¿Responde a que posee la mayor cantidad de población en relación al resto de las provincias? ¿Tiene que ver con una respuesta institucional más represiva o institucionalizante por parte del Estado? ¿Tiene que ver con los determinantes socioeconómicos? Si bien no forma parte del objetivo de este artículo el responder a estos cuestionamientos, me parece interesante dejarlo planteado para una posterior investigación.

Tabla 9.

Cantidad total de adolescentes en dispositivos penales juveniles, por jurisdicción.

JURISDICCIÓN	TIPO DE DISPOSITIVO			TOTAL
	PROGRAMAS DE SUPERVISIÓN EN TERRITORIO	ESTABLECIMIENTOS DE RESTRICCIÓN DE LIBERTAD	ESTABLECIMIENTOS DE PRIVACIÓN DE LIBERTAD	
BUENOS AIRES	2304	84	547	2935
CABA (A cargo de SENNAF)	194	29	111	334
CATAMARCA	15	6		21
CHACO	248	1	10	259
CHUBUT	72		4	76
CÓRDOBA	862	19	193	1074
CORRIENTES			44	44
ENTRE RÍOS*	144		9	153
FORMOSA	33	2		35
JUJUY	46		30	76
LA PAMPA	48		5	53
LA RIOJA		4	3	7
MENDOZA	764		91	855
MISIONES		7	37	44
NEUQUÉN	9		1	10
RÍO NEGRO	104	2		106
SALTA	47	4	57	108
SAN JUAN	89	1	8	98
SAN LUIS			2	2
SANTA CRUZ		0	8	8
SANTA FE	203	13	79	295
SANTIAGO DEL ESTERO	45		16	61
TIERRA DEL FUEGO	10	0		10
TUCUMÁN	464		50	514
TOTALES NACIONALES	5701	172	1305	7178

Fuente: SENNAF-UNICEF (2015)³⁰

Igualmente, estos interrogantes pueden servirnos para discutir el fondo de la cuestión. ¿Cómo pensamos garantizar sus derechos de NNyA de forma integral? Me parece interesante introducir aquí una descripción de Mary Bellof sobre el sistema penal juvenil: *“El sistema que se aplica en la Argentina combina lo peor de la tradición tutelar con lo peor de la tradición penal. En otras palabras: no protege sino castiga; y castiga sin garantías ni derechos, porque la intervención estatal sobre menores imputados de delitos se justifica sobre la base de argumentos tutelares...”*³¹ Lamentablemente en todos estos años en los que la sociedad argentina realizó grandes conquistas a nivel legislativo y de reconocimiento de derechos humanos, no se ha podido derogar esta ley nefasta que aún sigue vigente y no se ha podido conformar una alternativa al régimen penal juvenil actual.

Salir a los 18 años.

Los adolescentes que viven en algún dispositivo alternativo de cuidado, o en algún dispositivo de restricción/prohibición de libertad, al cumplir los 18 años deben hacer frente a situaciones sociales y económicas para las cuales, muchas veces, no han sido preparados durante su estadía dentro de la institución. No es un capricho el solicitar que se trabaje cotidianamente con los NNyA en la preparación de forma progresiva para la adquisición de su autonomía, sino que es un derecho reconocido internacionalmente³². Todos los NNyA que ingresan a un dispositivo de cuidado deben ser acompañados en la adquisición de su autonomía, y ese trabajo debe intensificarse cuando son adolescentes que están en proceso de transición, es decir que están próximos a su egreso del dispositivo. Los jóvenes que transitan este proceso, deben enfrentar un contexto adverso que complica su situación personal. A todas las cuestiones que enfrentan los adolescentes y jóvenes en Argentina (repitencia escolar, desempleo, maternidad, paternidad adolescente, etc.) se les deben sumar todas las vicisitudes relacionadas con una vida institucionalizada. El egreso para estos adolescentes suele ser disruptivo, abrupto, significa enfrentar de golpe: miedo, soledad, angustia, incertidumbre, falta de vínculos, exposición a riesgos (vivir en situación de calle, interrumpir tratamientos médicos/psicológicos, etc.), entre otras situaciones. Esto se sabe por la experiencia del trabajo con adolescentes y jóvenes que viven ese proceso de

³⁰ Relevamiento nacional sobre adolescentes en conflicto con la ley penal. UNICEF- SENNAF (2015).

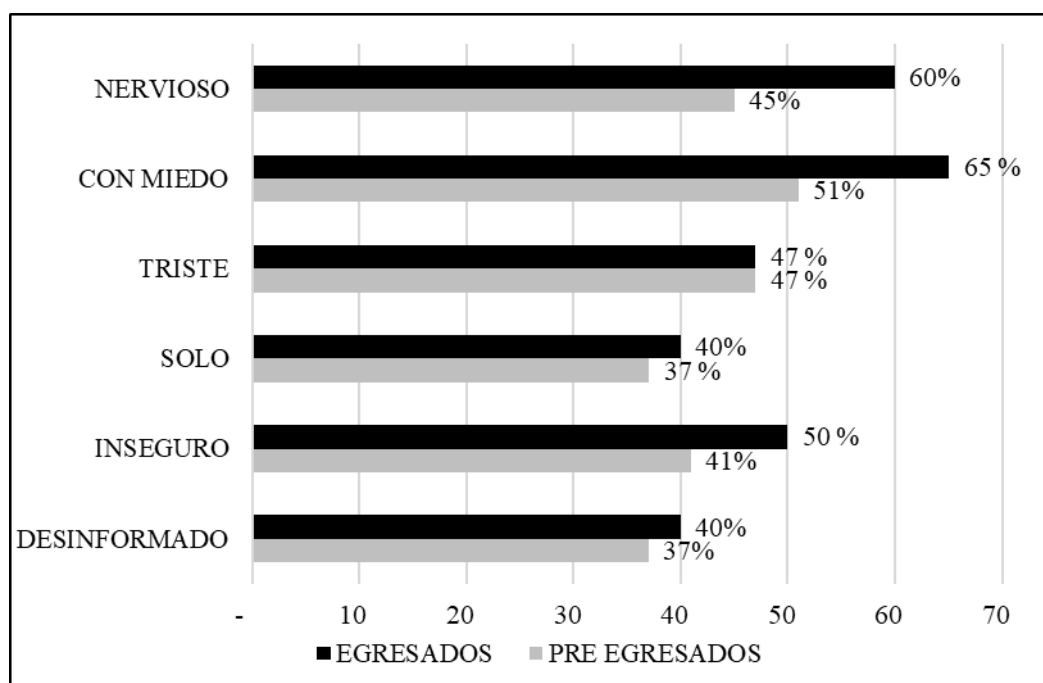
³¹ Mary Bellof. Los adolescentes y el sistema penal. Elementos para una discusión necesaria en el *Argentina Actual*. 2002. Puede encontrarlo en: <https://goo.gl/7LkSCI>

³² El art. 5 de la CDN se lo conoce como el “principio de autonomía progresiva”, dice *“Los Estados Partes respetarán (...), en consonancia con la evolución de sus facultades, dirección y orientación apropiadas para que el niño ejerza los derechos reconocidos en la presente Convención.”*

transición. Además, los pocos estudios que hay realizados hacia adolescentes y jóvenes egresados³³ soportan esta afirmación, como se ve en la Tabla 10. Allí vemos que, tanto egresados como pre egresados, sintieron miedo, soledad, angustia, nervios y mucha desinformación ante la pregunta de cómo se sentían al pensar en dejar el dispositivo de cuidado.

Tabla 10.

Cómo se sienten al pensar que dejan el hogar.



Fuente: UNICEF – DONCEL –FLACSO (2015)³⁴.

Pese a que el momento de la salida de un dispositivo de cuidado, o de un dispositivo penal, siempre será un día trascendental en la vida de todo adolescente o joven, hay experiencias internacionales, y otras locales, que comprueban que el acompañamiento disminuye muchísimo las brechas respecto de los adolescentes o jóvenes que viven con sus familias. Esto podemos verlo con la creación de las leyes y programas generados a partir de la Asociación Nacional de jóvenes bajo cuidado (NAYPIC por sus siglas en inglés) de Inglaterra³⁵, la creación de leyes de acompañamiento en los países nórdicos, etc. Sin embargo, el Estado argentino no está obligado a otorgar un acompañamiento específico más allá de los 18 años. Esto crea una fuerte desigualdad con el resto de los adolescentes

³³ Por ejemplo: “Construyendo Autonomía.” UNICEF-DONCEL-FLACSO (2015). <https://goo.gl/NpwSmt>

³⁴ Construyendo Autonomía 2015. UNICEF – DONCEL –FLACSO (2015)

³⁵ Puede leerse un estudio completo sobre el NAYPIC en el libro de Mike Stein, “Care Less Lives” 2011.

que crecen en una familia, ya que desde la sanción del Código Civil y Comercial de la Nación (CCC), los progenitores deben acompañar económicamente a los jóvenes hasta los 21 años, pudiendo éstos reclamar el sustento alimentario (en sentido amplio, vivienda, comida, vestimenta, etc.) hasta los 25 años si es que siguen estudiando o se capacitan y esto impide que puedan sostenerse. Esta modificación del CCC surge de un diagnóstico de la realidad de los adolescentes y jóvenes en la actualidad, que entiende que un joven no consigue auto sustentarse hasta aproximadamente los 25 años.

Esta desigualdad vivida entre los adolescentes y jóvenes que viven o vivieron en algún dispositivo de cuidado respecto de los adolescentes y jóvenes que viven o vivieron con sus familias, y la existencia de programas nacionales e internacionales de acompañamiento, motivó la generación de una legislación específica de acompañamiento hacia los adolescentes y jóvenes que egresan de los dispositivos de cuidado a nivel nacional. La ley 27.364. Esta ley, sancionada en mayo de 2017 crea nuevos derechos para los adolescentes y jóvenes SCP. Mediante esta ley, el Estado se obliga a sí mismo a otorgar un referente que acompañe emocionalmente a los adolescentes y jóvenes SCP desde los 13 y hasta los 21 años de edad, y además a otorgar una asignación económica mensual igual al 80% de un Salario Mínimo Vital y Móvil, desde el momento de su egreso y hasta los 21 años, o hasta los 25 si sigue estudiando y se capacita. Esta ley implica un quiebre histórico a nivel nacional y regional. Hasta la 27.364 no existía en la región ninguna legislación de este tipo, que obligue al Estado a responsabilizarse por el acompañamiento en la transición hacia la autonomía para los adolescentes y jóvenes que vivieron bajo su cuidado.

Sin embargo, esta ley aún no está reglamentada por el Poder Ejecutivo Nacional, por lo que todavía resta tiempo para analizar su implementación y monitorear los resultados que arroje. Por otro lado, plantea nuevos desafíos institucionales al abarcar un universo poblacional entre los 13 y los 21/25 años, cuando los organismos de protección a nivel nacional y provincial generalmente poseen injerencia hasta los 18 años. También agrega dificultades específicas al ser una ley pionera en la región, y hace surgir algunos interrogantes: ¿Trabajarán articuladamente quienes realicen la tarea del acompañamiento hacia los jóvenes con los demás efectores del SPPD local? ¿Podrán los adolescentes participar realmente en las decisiones acerca de la planificación de sus planes de egreso? ¿La SENNAF tomará el rol protagónico esperado, encarnando el programa y promoviendo su implementación de forma lo más homogénea posible en cada jurisdicción o dejarán toda la implementación a los organismos de protección locales, con la correspondiente

heterogeneidad que eso generaría? ¿Se incluirá una partida específica en el Presupuesto Público Nacional para costear el programa? ¿Y en los provinciales? La inclusión de los programas y políticas en el presupuesto no solo supone su interés político en la implementación, sino que nos brinda una herramienta de exigibilidad (ya que las partidas relacionadas con el cumplimiento de la 26.061 no pueden disminuir y además son intangibles) y nos permite monitorear su ejecución a la postre.

La importancia de la participación.

Actualmente existe en la sociedad y en los medios de comunicación un debate respecto de la participación de adolescentes y jóvenes en los colegios, en las universidades, en la política barrial, en la partidaria, etc. Se realizan juicios de valor despectivos tanto hacia los adolescentes que participan activamente, como de otros más “apáticos” o alejados de la participación. A mi entender, la participación es un derecho y debería ser efectivamente garantizada como todos los otros derechos que asisten a NNyA. El derecho a ser oído y a que su opinión sea tenida en cuenta tiene una importancia mucho mayor de la que suelen dársele en los ámbitos Estatales y en los medios de comunicación³⁶. Considerar el derecho a ser oído significa generar los mecanismos para asegurar la participación de los NNyA en las cuestiones que los impliquen, pero garantizar que su voz sea tenida en cuenta es algo mucho más potente y complejo. Si nos detenemos aquí un momento podemos analizar la palabra *infante*, que significa *sin voz*. Considerar a los NNyA sujetos de derechos y con voz propia es algo que debemos ejercer en la teoría, en el discurso, pero sobre todo en la práctica. Por eso, asegurar la participación no es solo crear los canales para la misma, sino que esa participación debería tener la potencialidad de generar cambios en los programas, en las políticas, en todas las cuestiones que los impliquen directa o indirectamente.

Por otro lado, la participación también es un insumo fundamental para las políticas públicas. Escuchar la voz de los NNyA que viven SCP, de los que están bajo algún dispositivo penal juvenil, los NNyA de los colegios, etc. debería ser sumamente relevante ya que permite monitorear la implementación de los programas y las políticas públicas. Además, al modificar las políticas, los programas escolares, etc, en base a los intereses y la

³⁶ Respecto de esto es interesante lo que plantea UNICEF: “*Las políticas públicas deben trabajar para modificar la imagen negativa estereotipada de los adolescentes y reforzar la idea de los adolescentes como agentes de cambio, con potencial para contribuir positivamente en todos los niveles. Aunque Argentina cuenta con un amplio conjunto de leyes e instituciones que promueven los derechos de la niñez en los medios de comunicación, siguen existiendo retos en términos de estigmatización, invisibilidad, subrepresentación y discriminación contra los adolescentes en los medios.*” Para cada adolescente una oportunidad. UNICEF (2017). Puede encontrarlo en: <https://goo.gl/Phb2QH>

participación de los NNyA, esto seguramente provocaría una mayor participación, por lo que fomentarla debería ser parte de una política pública que tienda a garantizar la promoción y la protección integral de los derechos de NNyA.

Sin embargo, aún estamos muy lejos de alcanzar este grado de participación vinculante de adolescentes y jóvenes. Por ejemplo, este año se realizaron audiencias para discutir acerca de un posible régimen penal juvenil, que fueron organizadas por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación en las que participaron académicos, funcionarios, organizaciones sociales, organizaciones eclesíásticas y hasta familiares de víctimas de delitos graves de público conocimiento, pero no hubo participación de NNyA, ni de jóvenes, ni de organizaciones de jóvenes de los barrios de CABA, del conurbano, ni de las provincias. No es que falten organizaciones de adolescentes, centros de estudiantes u partidos juveniles en todas las provincias, sino que simplemente no fueron invitadas.

Otro ejemplo son las audiencias públicas por el defensor de los derechos del niño a nivel nacional, donde participaron organizaciones, funcionarios y autoridades de todas las provincias, pero la participación de NNyA y de jóvenes fue sumamente escasa. Si bien hubo alguna instancia de foro de consulta con NNyA acerca de qué debería hacer el Defensor, creo que no hubo la suficiente participación que merece una figura tan relevante, y que, sobre todo, debería levantar la voz de los NNyA en todo el territorio nacional.

Otro ejemplo se da en los foros juveniles que realiza la SENNAF en las provincias, donde hacen juegos y algunas consultas, pero allí muchísimas veces falta la voz de los NNyA SCP, ni hablar de la voz de los adolescentes y jóvenes en conflicto con la ley penal.

Además, la participación de los NNyA en estos espacios o audiencias públicas suele darse en ambientes lúdicos, relajados. Generalmente no son espacios de trabajo colaborativo, en mesas con distintos actores, donde los jóvenes sean un actor más. Creo que se subestima el poder de la participación de los adolescentes y los jóvenes, o peor, se le teme. La participación no es tenida en cuenta hoy como parte del SPPD en todos los niveles como correspondería para un abordaje integral de la promoción y la protección de los derechos de NNyA. Creo que cada provincia podría tener su foro provincial juvenil, donde se debatan los temas que les resulten relevantes y donde sus opiniones sean vinculantes, con los cuerpos institucionales de los tres poderes del Estado. También podrían realizarse encuentros federales de NNA y jóvenes, donde participen los delegados de cada foro provincial. Sin lugar a dudas, al dejar de lado la participación de NNA y jóvenes estamos

vulnerando un derecho fundamental, pero sobre todo nos estamos perdiendo una enorme potencialidad que está detrás de la participación de los adolescentes y los jóvenes en cada uno de los temas que atraviesan su vida en esta sociedad.

Defensor nacional de los derechos de niños, niñas y adolescentes.

Como sabemos, en Argentina la 26.061 creó varias figuras, el SPPD, la SENNAF, el COFENAF y también creó el Defensor de los Derechos de NNyA. La designación del Defensor es sumamente relevante ya que tiene entre sus funciones monitorear y auditar la implementación del SPPD a nivel nacional y a nivel provincial, obviamente respetando las respectivas autonomías provinciales. La 26.061 también prevé la conformación de una comisión bicameral en el Congreso con el objetivo de realizar la designación del Defensor Nacional y de otorgar un presupuesto acorde para el cumplimiento de sus funciones. La conformación de esta comisión bipartita tardó más de diez años y necesitó un trabajo de incidencia por parte de la sociedad civil, que judicializó la situación e instó al cuerpo legislativo todo a generar la bicameral para poner en marcha la designación. Finalmente, este año 2017 quedó conformada la comisión bicameral para la designación del Defensor de los derechos de NNyA con 10 integrantes (5 diputados, 5 senadores) que tienen la tarea de generar los mecanismos transparentes y los concursos necesarios para su designación efectiva. Luego de realizar audiencias públicas, donde participaron organizaciones de la sociedad civil, académicos y funcionarios de todas las provincias de Argentina, (pero con escasa participación juvenil, como vimos anteriormente) hacia finales del 2017 se abrió el concurso y se admitieron 68 candidatos que a la fecha están en proceso de evaluación. Además, este año por primera vez habrá una partida presupuestaria específica para el Defensor de los Derechos de NNyA en el Presupuesto Público Nacional para 2018. Aunque el monto presupuestado puede ser cuestionable, que se introduzca una partida presupuestaria específica sienta un precedente muy importante. Sin embargo, el no contar con un Defensor de los Derechos de NNyA a nivel nacional es una gran deuda, y si pensamos en que se debió nombrar en el año 2006 nos damos cuenta que por lo menos hemos perdido diez años. Diez años de trabajo y diez años de presupuesto público destinado al cumplimiento de los derechos de NNyA, ya que, como vimos, el presupuesto relacionado con el cumplimiento de la ley 26.061 debe incrementarse año a año.

Otra gran deuda es la designación de los defensores de los derechos de NNyA en cada una de las provincias, ya que solo 6 de las 24 jurisdicciones poseen hoy un Defensor, Santa Fé, La Pampa, Córdoba, Misiones, Santiago del Estero y Neuquén.

A pesar de esta gran deuda, celebro la conformación de la bicameral, el concurso abierto para la designación del Defensor y su inclusión en el presupuesto público nacional. Espero que pueda designarse antes de mitad del año 2018 y pueda comenzar un trabajo en equipo y de forma coordinada con los Defensores provinciales para monitorear la implementación del SPPD en todo el territorio nacional, escuchando activamente a los NNyA. Queda para un posterior análisis el saber quién será efectivamente designado y cuál será a ejecución presupuestaria del monto asignado para 2018.

Conclusiones

Como vimos en el recorrido del artículo, si bien desde la sanción de la 26.061 Argentina comenzó un proceso de cambio de paradigma, que fue generando avances institucionales significativos, y también respecto de la situación de los NNyA que viven en dispositivos alternativos de cuidado, aún tenemos grandes deudas y desafíos pendientes para conseguir un abordaje integral en la promoción y protección de los derechos de los NNyA. Vimos que algunas provincias adeudan su adecuación local a la normativa nacional y también que siguen ingresando NNyA al SPPD a través del poder judicial, lo que resulta en un sostenimiento de lógicas tutelares que ya deberían estar desterradas. También vimos que, pese a los esfuerzos realizados en la desinstitucionalización, cuando el Estado decide tomar una medida excepcional de protección de los derechos de NNyA, lo hace en un 83% hacia dispositivos de tipo institucional, cuando la regla debería ser alojarlos en las distintas modalidades de cuidado familiar. Tampoco contamos con la figura del Defensor de los derechos de NNyA a nivel nacional, ni en la gran mayoría de las provincias. Además, aún debemos una gran discusión respecto de los adolescentes que poseen un conflicto con la ley penal, para poder derogar el decreto ley 22.278, que debería ser una prioridad para el Estado Nacional. Tampoco contamos con los canales de participación efectiva que son necesarios para garantizar los derechos de NNyA³⁷.

Por otro lado, y pese a que los estudios realizados marcan que las transferencias monetarias (como las asignaciones familiares) reducen la situación de pobreza en la población más

³⁷ Un buen ejemplo de cómo deberían ser los procesos de participación juvenil, considerando a los adolescentes y jóvenes como pilar fundamental en los procesos de modificación de los temas que los implican se ve en las audiencias organizadas por Transformar la Secundaria³⁷, donde tanto jóvenes como académicos y organizaciones sociales trabajan por igual, sin miedo a la opinión libre de los adolescentes y jóvenes empoderados. Puede conseguir más información en: <https://www.transformarlasecundaria.org/>

vulnerable³⁸, los NNyA que viven bajo cuidado del Estado aún no perciben la Asignación Universal por Hijo. Además, si bien sabemos que por ley está prohibido que la pobreza monetaria sea una causa de alejamiento de los NNyA de sus familias, la experiencia nos indica que los dispositivos alternativos de cuidado y los de restricción/privación de la libertad están repletos de NNyA que provienen de los sectores más vulnerables de la sociedad. Esto, sumado a las heterogeneidades provinciales genera una situación de desigualdad en los NNyA, y sobre todo en los adolescentes³⁹.

Asimismo, vimos que actualmente hay una fuerte carencia de datos a nivel nacional y provincial, debidamente sistematizados, sobre la situación de NNyA, sobre el estado de situación de los dispositivos, sobre los ingresos y los egresos, etc. Lamentablemente el sistema integrado de información (SIPPNAF), que costó muchísimo tiempo, esfuerzo y presupuesto, hoy no está funcionando y las provincias no cargan los datos. El Estado Nacional no posee los sistemas de información necesarios ni los mecanismos de monitoreo correspondientes para evaluar la implementación de las políticas públicas a nivel nacional. Para poder planificar de forma estratégica las políticas públicas nacionales de promoción y la protección de los derechos de NNyA necesitamos contar con datos actualizados y comparables, que nos permitan dar cuenta de la situación de los NNyA en cada escenario provincial. Además, el Estado debe contar con la información ya que está consignado tanto en la 26.061, como en la ley 27.364, que amplía este universo de estudio hasta los 21 y/o 25 años.

Actualmente no se hace un seguimiento de los adolescentes que egresan de un dispositivo de cuidado. Por ello resulta un gran desafío para el Estado en los próximos años el generar los mecanismos que le permitan contar con información respecto de las trayectorias de los NNyA que viven y/o vivieron en dispositivos de cuidado, y de las intervenciones realizadas por los organismos públicos en su historia vital. Además, y pese a la reciente sanción de la ley 27.364, todavía falta un gran trabajo respecto de la capacitación de los directores, equipos técnicos y operadores de los dispositivos de cuidado, para revisar críticamente sus prácticas a la luz del trabajo cotidiano con los NNyA para fortalecer su

³⁸ La pobreza monetaria en la niñez y la adolescencia en Argentina. UNICEF (2017). Puede encontrarlo en: <https://goo.gl/xEuHQe>

³⁹ “En Argentina hay más de 5 millones y medio de adolescentes entre 10 a 18 años (2), que experimentan brechas entre el derecho formal y su ejercicio efectivo según el lugar donde nacen y las características socio laborales de sus hogares. Aproximadamente 1 de cada 2 adolescentes de entre 13 y 17 años vive en situación de pobreza por ingresos monetarios (3).” Para cada adolescente una oportunidad. UNICEF (2017).

autonomía de forma progresiva.

Cuando reflexionamos acerca de cómo un Estado debería garantizar de forma integral los derechos de NNyA, pensamos en un Estado que tenga la mirada puesta en la promoción y la protección integral en todas sus políticas, no solo en sus políticas sociales. Sin embargo, la política económica actual, que impacta fuertemente en los sectores de ingresos medios y bajos, y sobre todo en los NNyA⁴⁰, sumado al estado de crisis actual de la SENNAF⁴¹ deja entrever que hay una falta de planificación estratégica de las políticas de niñez y adolescencia a nivel nacional. Conseguir un abordaje integral en la promoción y protección de los derechos de NNyA va mucho más allá de la modificación de las leyes vigentes, o de las adecuaciones a las normativas internacionales. Para dar el salto cualitativo que implica un abordaje integral necesitamos que todas las acciones, de cada uno de los ministerios, del poder legislativo y del judicial sean realizadas coordinadamente y pensando en la protección de NNyA. Este es un gran desafío que el Estado todo tiene por delante, trabajar articuladamente entre los distintos poderes, y entre los distintos niveles del Estado para promover y restituir los derechos de NNyA.

En definitiva, no solo tenemos grandes deudas respecto del cumplimiento efectivo de la ley 26.061, sino que reafirmamos que un cambio de paradigma teórico no implica necesariamente un cambio en la práctica. Por lo tanto, todos los que trabajamos cotidianamente por los derechos de NNyA tenemos una gran tarea por delante; revisar críticamente nuestras prácticas y seguir exigiendo al Estado que garantice de forma integral todos los derechos de los NNyA que habiten en suelo argentino.

⁴⁰ “Si bien la pobreza afecta al 47,7% de los niños, niñas y adolescentes, la tasa aumenta al 85% cuando el niño reside en un hogar cuyo jefe o jefa está desocupado, al 64% cuando es inactivo, y al 65% cuando es un asalariado informal. La pobreza infantil también es mayor en hogares donde la jefa es mujer (55,3%), el jefe o jefa tiene un bajo nivel educativo (72,5%) o es menor de 25 años (51,6%)...”. La pobreza monetaria en la niñez y la adolescencia en Argentina. UNICEF (2017).

⁴¹ Durante el año 2017 renunció la máxima autoridad de la SENNAF y algunos funcionarios de áreas clave.