

## **Invertir en la Convención de los Derechos del Niño - Mecanismos para fortalecer derechos en la Provincia de Buenos Aires.<sup>1</sup>**

*Por Julián Axat*

Por lo general, los temas de infancia y adolescencia han estado en manos de una cultura de institucionalización de la pobreza, a través de la llamada pseudoprotección del “Patronato”. Hasta fines de los 80, la reproducción de prácticas y discursos tutelares, estaba garantizado por un sistema burocrático de Minoridad Provincial financiado de acuerdo al espíritu del Estado de Bienestar (22.278- ley 10.067). La matriz era el Instituto de Menores o el Hogar de Transito, ambos cumplían el rol de receptáculo para el secuestro institucional sustitutivo de la “familia disfuncional”, núcleo social que no se acoplaba a la bonanza de las variables económicas basadas en el pleno empleo y la estabilidad planificada de la economía.

Es decir, la marginalidad de la niñez y adolescente no parecía un problema estructural allí donde el barrio, la escuela y la fabrica garantizaban un patrón de acople. En los casos donde ello no funcionaba el sistema tutelar tenía los suficientes dispositivos “disciplinarios” para reencausar la “disfuncionalidad” o “anomia”.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> La presente ponencia ha sido escrita para exponer ante la Cátedra Libre del Defensor del Pueblo de la Provincia de Buenos Aires el día martes 7 de Junio, en el Salón Dardo Rocha del edificio del Rectorado de la Universidad Nacional de La Plata.

<sup>2</sup> Sobre la cuestión se ha trabajado hasta el hartazgo, véase: La niñez ajusticiada, Ed. del Puerto, Bs. As.; Daroqui, A. y Guemureman, S. (2001b) La privación de la libertad en adolescentes y jóvenes: el purgatorio del encierro a la espera de la nada, en “Revista Mayo”, Dirección Nacional de Juventud, vol.2, N°1, Bs. As.; García Méndez, E. (1991) Prehistoria e historia del control sociopenal de la infancia: política jurídica y derechos humanos en América Latina, en García Méndez E. y Bianchi C. (comps.), “Ser niño en América Latina. De las necesidades a los derechos”. Ed. UNICRI-Galerna, Bs. As.; García Méndez, E. (1998), Infancia, ley y democracia. Una cuestión de justicia, en García Méndez, E. y Beloff, M. (comp.), “Infancia; Ley y democracia en América Latina”, Ed. Temis, Bogotá-Bs. As; García Méndez, E. (2005) “Infancia y Sociedad en la Provincia de Buenos Aires”, en Fundación Sur,

En la década de los 90 aparece el pensamiento único neoliberal a nivel planetario, y con ello la visión “eficiente” de los tecnócratas del ajuste. La situación se torna paradójica desde que, nace a su vez, un instrumento como la Convención de los Derechos del Niños (1989), que contemplaba (desde lo retórico) la creación de un fuerte Estado Social para la infancia desprotegida.<sup>3</sup>

La pregunta que surge es entonces la siguiente:

*¿Cómo pretender hacer funcionar el robusto sistema protectorio de la Convención de los Derechos del Niño en medio del Neoliberalismo?*

Frente a una coyuntura de desfinanciamiento estatal conforme los dictados del Consenso de Washington, es decir, de ajuste o desvío de fondos públicos hacia el pago de deuda contraída de manera fraudulenta e ilegal bajo regímenes dictatoriales, hemos podido apreciar que las viejas posiciones tutelares terminaron resistiendo o pactando con los políticos y tecnócratas neoliberales formas bastardas de implementación de un Sistema de Protección Integral de Derechos del Niño. Este acuerdo tácito consistió en que los primeros (ahora neotutelares) sigan manteniendo el poder burocrático de administrar dolor para seguir con su cruzada moral “salvífica” frente la infancia pobre; mientras los segundos (tecnócratas y políticos) abarataban los costos de la protección achicando el Estado o haciendo negocios para ellos.<sup>4</sup>

Cuando digo formas “bastardas”, me refiero a un abaratamiento de los dispositivos y a la “des-institucionalidad” en la forma de crear obstáculos para

---

UNICEF.

<sup>3</sup> El artículo 4 de la CIDN, en el marco de la protección especial, establece que “Los Estados partes adoptarán todas las medidas administrativas, legislativas y de otra índole para dar efectividad a los derechos reconocidos en la presente convención. En lo que respecta a los derechos económicos, sociales y culturales, los estados partes adoptarán esas medidas hasta el máximo de los recursos de que dispongan, y, cuando sea necesario, dentro del marco de la cooperación internacional” Esta norma, es interpretada por la mayoría de las legislaciones nacionales, incluida la nuestra, en armonía con el principio de interés superior del niño, denominado, “prioridad absoluta”. Esa prioridad incluye desde la asignación de los máximos recursos presupuestarios hasta la prioridad en la atención en los servicios públicos y privados. Esta obligación, que impacta directamente en la construcción de ciudadanía, debe ser asumida por todos los niveles de gobierno nacional, provincial y municipal y las organizaciones sociales, las familias y la comunidad en general.

<sup>4</sup> Ello se ve reflejado en las características de un financiado sistema de seguridad y control social contra infancia, y un desfinanciado sistema de promoción y protección.

un acceso (restringido) de derechos básicos de niñez y adolescencia; aspectos que comenzaron a reflejarse con el derrumbe de todas las variables sociales del Estado de Bienestar.

Durante los 20 años de vigencia de la CIDN, el pacto entre pensamiento único neoliberal y el tutelarista (ambos son siempre políticamente conservadores) aseguraron la esquizofrenia entre alto nivel en la declamación de derechos para la infancia (el discurso vacío o autista edulcorado de los niños), y a la vez, la disminución en los costos presupuestarios para sostenerlos.<sup>5</sup>

¿Cómo se abarataron esos costos? ¿Cómo fue el bastardeo?

A través de una invisible (y efectiva) trama de poder subterráneo que gestionaba a discreción (baratos) dispositivos asistenciales-tutelares y de control sobre la construcción mediática del pánico moral basado en un “chivo expiatorio”: los jóvenes pobres provenientes de los márgenes “pueden ser muy peligrosos”.<sup>6</sup>

En un clima de fuerte estigmatización hacia los jóvenes, quién va a reclamar respuestas sociales sin policía, control social y restricción de derechos. Es mucho más barato (y más jugoso desde el punto de vista del negocio) construir cárceles e institutos, comprar patrulleros, poner alarmas,

---

<sup>5</sup> Por lo general, el nivel de presupuesto es estudiado con el fin de hacer recortes y ajustes al gasto público antes que para contemplar un mayor gasto en derechos o la priorización de uno de ellos. De allí que la pregunta por el nivel de gasto (o de inversión en tanto privilegio de los derechos de infancia), deviene de la necesidad actual de reconocer la vinculación entre derechos y gasto estatal; analizar cuánto dinero ha dedicado el Estado a proteger derechos (o cuánto estamos dispuestos a dedicar) y, en particular, a estudiar las elecciones que determinan cuáles se protegen con mayor fuerza y cómo. El neoliberalismo cree que pueden declamarse derechos humanos y por otro lado no tener costos para el Estado. Debería ser evidente que los derechos tienen un costo económico, y que no basta con declamarlos. La seguridad social y la asistencia mínima es un deber del Estado hacia todos los ciudadanos. Todos los niños son los primeros ciudadanos, el sistema impositivo estatal debe asegurar un nivel presupuestario y de ejecución efectivo para los derechos de la infancia. Para un análisis sobre el costo de los derechos, véase la reciente obra: Stephen Holmes, Cass R. Sunstein, *El costo de los derechos. Porqué la libertad depende de los impuestos*, S.XXI, BA, 2011. Véase la obra completa en: [http://www.sigloxxieditores.com.ar/pdfs/holmes\\_sunstein\\_el\\_costo\\_de\\_los\\_derechos.pdf](http://www.sigloxxieditores.com.ar/pdfs/holmes_sunstein_el_costo_de_los_derechos.pdf)

<sup>6</sup> Hemos realizado un análisis de la cuestión en Prisión Preventiva y Confinamiento: Véase: <http://www4.uninove.br/ojs/index.php/prisma/article/view/1396>

conveniar con Comunidades Terapéuticas y Clínicas psiquiátricas, abarrotar de policías las calles, armar casas de abrigo, etc. Que implementar un robusto y descentralizado sistema de inclusión de la niñez vulnerable que “autonomice”, atendiendo derechos básicos “in situ”, sin privar o amenazar la libertad.<sup>7</sup>

En definitiva, ¿cómo se abarataba la implementación de la CIDN para el pensamiento único? Con restricción de derechos por vía de una política de encierro institucional, ya sea por vía de medidas de protección excepcionales (Abrigos) o por utilización del sistema policial-penal.

Pero también se abarata haciendo uso indiscriminado de “la caja”; es decir, con masa de dinero que fluye sin “institucionalizar”; vale decir: “hoy está, mañana no está”, hoy tenés un “beneficio”, mañana no. Y ello dependerá de los humores y/o relaciones de la gestión de turno para otorgar subsidios, sino -en todo caso- de un sistema de institucionalidad que asegure la de esa masa monetaria la consagración gradual de derechos adquiridos.<sup>8</sup>

\*\*\*

Hay una decisión en el año 2009 que permite torcer el camino trazado por el pensamiento único noventista. Me refiero al Decreto del PEN 1602/09 que por primera vez crea una “Asignación Universal por Hijo” (AUH). Esta herramienta política y social es el acto con mayor trascendencia institucional que se haya tomado hasta el momento en función de implementar el Sistema

---

<sup>7</sup> “El costo de los derechos implica, en forma dolorosa pero realista, que las ramas políticas, que extraen y reasignan recursos públicos, afectan sustancialmente el valor, el alcance y la predictibilidad de nuestros derechos. Si el gobierno no invierte considerables recursos para prevenir los abusos de la policía, habrá muchos, sin importar lo que digan los libros de leyes. La cantidad que la comunidad decide gastar afecta en forma decisiva la medida en que se protegen y se exigen los derechos de los ciudadanos, Atender al costo de los derechos plantea una cantidad de cuestiones adicionales, no sólo acerca de cuánto cuestan sino también sobre quién decide cómo asignar nuestros escasos recursos públicos para protegerlos, y para quién...” Stephen Holmes, Cass R. Sunstein, Ob. Cit. Pág. 50.

<sup>8</sup> El cambio de enfoque y de nominación de beneficio a derecho permite transformar el uso de partidas a ejecutar, dotando de estabilidad y seguridad jurídica, es decir, garantizando a los jóvenes que accedan a la “no regresividad”. Esto es, una vez que fue otorgado el derecho se debe mejorar, nunca disminuir.

Protectorio de la CIDN.<sup>9</sup>

A casi dos años de implementada la AUH se puede decir que la recomposición económico-social de los hijos de personas que están sector informal, es real en términos cuali-cuantitativos, especialmente desde que ha implicado un mecanismo de inserción escolar,<sup>10</sup> y -a la vez- una mejora en las condiciones sanitarias infantiles.<sup>11</sup>

Me surgen las siguientes preguntas a partir de la creación de la AUH

¿Cuál es el nivel de inversión más adecuado desde un punto de vista humano, ético y político en aras de cumplir con los parámetros de la CIDN?<sup>12</sup>

Al respecto, se podría trazar un conjunto de principios y características acerca de un mecanismo que implique mayor esfuerzo abarcativo y que privilegie y contemple necesidades transformadas en lo que podría pasar a ser una renta básica ciudadana para la niñez:<sup>13</sup>

---

<sup>9</sup> El Régimen de Asignaciones Familiares Ley N° 24.714 no incluía a los grupos familiares que se encontraban desocupados o que se desempeñaban en la economía informal. De allí que la AUH venga a llenar ese vacío, en función de cumplir con la Ley N° 26.061, en tanto tiene por objeto la Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes que se encuentren en el territorio de la República Argentina, para garantizar el ejercicio y disfrute pleno, efectivo y permanente de aquellos reconocidos en el ordenamiento jurídico nacional y en los Tratados Internacionales en los que la Nación sea parte.

<sup>10</sup> Para un análisis sobre la AUH, puede verse *Asignación Universal por Hijo, Ciclo de conferencias organizado por la Asociación Argentina de Políticas Sociales AAPS, la Red Argentina de Ingreso Ciudadano REDAIC, con el auspicio de UNICEF Argentina; Véase: [http://www.unicef.org/argentina/spanish/jornadas\\_asignacion\\_universal.pdf](http://www.unicef.org/argentina/spanish/jornadas_asignacion_universal.pdf)*

<sup>11</sup> EL IMPACTO DE LA ASIGNACION UNIVERSAL POR HIJO EN ARGENTINA: [http://www.ceil-piette.gov.ar/docpub/documentos/AUH\\_en\\_Argentina.pdf](http://www.ceil-piette.gov.ar/docpub/documentos/AUH_en_Argentina.pdf)

<sup>12</sup> Al respecto, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU, sostiene que *“los Estados partes deben adoptar medidas, hasta el máximo de los recursos de que dispongan, para que los sistemas de seguridad social incluyan a las personas que trabajan en la economía no estructurada. Estas medidas podrían incluir: a) la eliminación de los obstáculos que impiden el acceso de esas personas a los planes de seguridad social no tradicionales, como el seguro comunitario; b) el otorgamiento de un nivel mínimo de cobertura de riesgos e imprevistos con una expansión progresiva con el tiempo”*. Por ello, y en función de la prohibición de regresividad, insta a los Estados a crear mecanismos para garantizar el piso mínimo fijado y realizar todas las medidas que sean necesarias para avanzar en la protección...” (Comité DESC, Observación General n° 19, El derecho a la seguridad social [art. 9], aprobada el 23 de noviembre de 2007, párr. 34).

<sup>13</sup> Tres son los ejes de las políticas de promoción y protección de derechos (inversión en infancia según art 4 de la CIDN): a) las políticas públicas básicas (universales e integrales); b) las medidas de protección de derechos c) las medidas excepcionales de protección: Véase: UNICEF, *Derechos de la niñez e Inversión social*, Profundizando los compromisos de la

1) Tender a que la reparación del niño-adolescente se transforme en una inversión en términos de “derechos adquiridos” y no en una concesión de “beneficio” revocable o provisoria.

2) Tiene que abarcar a todos los sectores que abarcan el concepto de niñez-adolescencia (de allí su universalidad), creando un piso básico común, y a partir de allí asignar plus en función de variables o condiciones (como puede ser no poseer vivienda, u obra social, ser migrante, progenitores sin trabajo, progenitores ser monotributistas, poseer una discapacidad, etc.).

3) No tiene que tener una contraprestación rígida o de difícil otorgamiento (por ej: es más fácil cumplir con la vacunación que con la escolaridad).

4) Tiene que ser de rápido acceso (el trámite no puede tardar más que una semana, pues se dirige a llenar necesidades básicas)

5) Que no la haga incompatible o deslinde otros ingresos (derechos o beneficios, o becas). Se tiene que dar aún cuando se perciba otro ingreso (contributivo o no). Y viceversa, los otros ingresos otorgarse aún cuando se perciba la AUH.

Hay muchas formas de fortalecer la AUH ya implementada.<sup>14</sup> La AUH cumple con muchos de estos puntos, no con otros, de allí que el modelo establecido sea perfectible.<sup>15</sup> De todos modos se encuentra encaminado en el espíritu de la CIDN.

---

UNC. Puede verse en: <http://www.unicef.org/argentina/spanish/Derechos-ninez-inversion-social.pdf>

<sup>14</sup> Es interesante también el dictado del Decreto 2044/2009 en el que se establece la creación Registro de Protección Integral de la Niñez y la Adolescencia en el ámbito de la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia, con el objeto de integrar y sistematizar las acciones gubernamentales de protección de los derechos de las personas menores de dieciocho (18) años de edad y en función de ampliar y calificar el conjunto de políticas públicas en la materia.

<sup>15</sup> Sobre una crítica interesante al Decreto 1602/09, véase: CELS, Informe 2011, Cap. VI, Agenda para las Asignaciones Universales por Hijo. Véase: [http://www.cels.org.ar/common/documentos/CELS\\_FINAL\\_2011.pdf](http://www.cels.org.ar/common/documentos/CELS_FINAL_2011.pdf)

\*\*\*

Como vimos, las políticas de promoción y protección de derechos para la infancia que se adecuan al marco Convencional de la CIDN, están pensadas como universales, estructurales y a largo plazo. Ese es el nivel ético y humano que se espera de los Gobiernos Locales (máxime cuando, como vimos, la Nación ha marcado un rumbo claro desde el dictado el decreto 1602/09 que crea la AUH).

El diseño de una herramienta legal en la Provincia de Buenos Aires como la ley 13.298 y la 13.163, ha previsto aspectos burocráticos operativos que aún no se han puesto en marcha.

El presupuesto asignado por año al área de infancia desde la sanción de la ley 13.298, pone al descubierto cifras desagregadas que se planifican cada año, pero que no se corresponden con lo efectivamente utilizado (el Ministerio de Economía no publica el consolidado de las ejecuciones y subejecuciones, solo las cifras en abstracto del Presup. general asignado por áreas).<sup>16</sup>

De un análisis del Presupuesto general de la Pcia de Buenos Aires, durante 2010 el ítem correspondiente al área de Niñez y Adolescencia representaba tan solo el 1,2% del total del presupuesto del Ministerio de Desarrollo Social (35.145.970 pesos). Si bien es dable sostener que la atención a la infancia se desarrolla de forma multiagencial (ministerio de educación, salud, etc.) y a través de múltiples programas e instituciones, lo cierto es que el desarrollo del área específica asume una relevancia insignificante dentro de las partidas del Ministerio al que pertenece. Y ello ocurre en tanto los programas más importantes de financiamiento están por fuera del área específica de Niñez y Adolescencia.

Así, de acuerdo al Presupuesto sin ejecutar, 2011 (que incrementa en

---

<sup>16</sup> Sobre los presupuestos generales discriminado por años véase: <http://www.ec.gba.gov.ar/areas/Hacienda/Presupuesto/Presupuestos/2010/php/ejercicio2010.php>

un 17,8% asignado a Niñez y Adolescencia),<sup>17</sup> existen dos programas fuera del área específica:

\* El Programa “Derecho Garantizado para la Niñez”, se destina 27.312.000 pesos, masa monetaria que no tienen ninguna desagregación en la composición del gasto (como sí tiene Niñez y Adolescencia en otros Programas o ítems: personal, bienes de consumo, servicios no personales, bienes de uso, etc.).<sup>18</sup>

\* El Programa “Envión”<sup>19</sup> que presenta la misma situación al destinar 86.778.100 pesos del presupuesto, sin desagregación por ítem alguna, es decir, no existe ponderación sobre la distribución o uso en las materias que si desagregan otros gastos.<sup>20</sup>

---

<sup>17</sup> Sobre el presupuesto 2011, véase la Pág. Web del ministerio de Economía: [http://www.ec.gba.gov.ar/areas/Hacienda/Presupuesto/Presupuestos/2011/planillas/GtoPrgInst/10inst\\_prg\\_gto-ace-od-ips.pdf](http://www.ec.gba.gov.ar/areas/Hacienda/Presupuesto/Presupuestos/2011/planillas/GtoPrgInst/10inst_prg_gto-ace-od-ips.pdf) La comparación de Prepuestos 2010/2011 puede verse en: <http://www.femape.org.ar/portal/uploads/docs/infocielo11.pdf>

<sup>18</sup> En principio este programa Programa “Derecho Garantizado para la Niñez” ha sido desmantelado desde la creación de la AUH, en los hechos dinero absorbido actualmente por el Envión (El ex Ministro Arroyo fue su mentor, y propiciaba la semilla de “un derecho” básico a la niñez). Es entonces extraño que aún subsista dentro del Presupuesto 2011.

<sup>19</sup> Según pa Página eb del Ministerio de Desarrollo Social: “El “Envión” es un programa destinado a jóvenes de entre 12 y 21 años, en situación de vulnerabilidad social, que los ayuda a que terminen sus estudios, aprendan un oficio y desarrollen proyectos educativos, deportivos y culturales. Se trata de un Programa de Responsabilidad Social Compartida porque participan la Nación, la Provincia y los Municipios, a los que se suman empresas privadas que realizan aportes para la conformación de un fondo destinado al pago de las becas de los beneficiarios. Estas becas de ayuda económica también se cobran por medio de tarjetas de débito. Los "Enviones" son sedes cedidas por cada municipio, a través de convenios firmados oportunamente, donde un equipo de profesionales reciben a los chicos a contra turno de la escuela (para que puedan volver a insertarse) proporcionando apoyo escolar, búsqueda de vacantes, alfabetización y talleres de distinto tipo. Además se procura la contención y el tratamiento a los chicos con problemas de abuso de alcohol y drogas en los Centros Provinciales de Atención (CPA). También, el programa gestiona un vínculo entre la oferta formativa de los chicos y la demanda laboral existente mediante la implementación de cursos de capacitación y prácticas laborales” Extraído de: <http://www.desarrollsocial.gba.gov.ar/index.php>

<sup>20</sup> Así, por ejemplo: los ítems correspondientes a los Programas (definidos por el presupuesto con el código PRG 001/2/3/4) asociados o desagregados del ACO0001 (Área Niñez y Adolescencia). Los mismos son: 1) PRG-0001 - Programas de niñez y adolescencia, 124.363.300 pesos, 2) PRG-0002 - Atención de niños y adolescentes - Servicios Zonales y Locales, 65.598.765 pesos, 3) PRG-0003 - Sistema de Responsabilidad Penal Juvenil, 45.811.943 pesos, 4) PRG-0004 - Capacitación institucional comunitaria, 12.029.400 pesos. Entre estos 4 ítems, definidos por el nomenclador presupuestario como componentes (PRG) del área de niñez y adolescencia (ACO. 0001), suman 247.803.408 pesos, de los cuáles se

En otras palabras, en ambos casos, no se sabe en que se gasta ni tampoco se halla estipulado.<sup>21</sup>

Evidentemente, el margen de maniobra y discrecionalidad que desde su diseño presupuestario presentan es altamente preocupante, máxime teniendo en cuenta que, al desmenatarse el derecho a la niñez, el Programa Envión ha absorbido la totalidad de masa financiera (114.090.100 pesos),<sup>22</sup> cifra muy por encima del total destinado al Área niñez y Adolescencia.

Es esa masa monetaria la que debería transformarse en fortalecimiento institucional de los servicios de protección a la infancia, o bien en “derechos” (tal como evidenciaba el programa de derecho a la niñez antes de ser absorbido) y que complementen a la Asignación Universal por Hijo. Es decir, evitar el enfoque de un mecanismo concesivos de beneficio para atender necesidades puntuales, que representa una fragilidad, volatilidad, o la bondad de una gestión; y a la vez puedan presentar el riesgo de desvíos de caja.

El abundante financiamiento del programa “Envión” coadyuva a la fuga de dinero hacia otro lugar y a la profundización de la debilidad institucional que exhibe los que la Convención de los Derechos del Niño denomina como: “*Sistema de Promoción y Protección Integral de Derechos de los derechos del niño y Adolescente*”, y que desde el punto de vista de la adecuación de la norma local (13.298) concierne a los Servicios Locales y Zonales: institucionalidad que debería ser la más consolidada y robusta, como aparato institucional de atención a la infancia y sus necesidades.<sup>23</sup>

---

destina la mayor parte a gastos de personal.

<sup>21</sup> La ausencia de ítems se podría explicar que el programa Envión se trata de un “Programa Piloto” y que depende de la actividad descentralizada en los Municipios a los que se les transfiere el dinero. Sin embargo, se podría llevar a cabo o desarrollar un conjunto de patrones, que contemplen ítems dentro del tipo de actividad o servicio que se pretende alentar, de manera de configurar un escenario previsible sobre la utilización del dinero.

<sup>22</sup> El proceso de “absorción” y transferencia de todos los dispositivos de Infancia existentes a fines de 2009, ocurre al pasar a funcionar bajo la creación del único programa Ministerial Resolución n° 9/09 que crea “Envion”. Así son afectados recursos humanos, unidades operativas, y otros programas bajo esa única sigla.

<sup>23</sup> El presupuesto provincial del 2009 fue de 60.395.629.494 pesos. El presupuesto de 2010 de 71.189.627.463 pesos, es decir, se incrementa en 10.793.997.969 pesos, lo que

Hasta el momento, de acuerdo a cifras a las que he accedido a través de operadores del Ministerio de Desarrollo Social, el programa-beneficio “Envión” representa un cupo de diez mil (10.000) niños-adolescentes, que perciben, entre 110 y 350 \$ (que a su vez incompatibiliza, consume o absorbe otro tipo de cobros, sean derecho AUH, becas o beneficios).<sup>24</sup> El cupo de diez mil enviones (aún cuando crezca en forma gradual) es bajo y no es lejano al cupo de sistema de becas o derechos garantizado de la niñez que manejaba la Provincia en gestiones anteriores.<sup>25</sup> Muy bajo si especialmente se tiene en cuenta el universo poblacional que cubre la Asignación Universal (4 millones de niños, más la reciente incorporación de embarazadas, lo cual amplía el universo).

En este sentido, aún cuando nuevos programas como el Envión merezcan el mayor respaldo, como cualquier otra iniciativa de desarrollo social en sentido de los derechos económicos, sociales y culturales; el problema surge cuando este tipo de programas se instrumenta en detrimento financiero de la consolidación de un Sistema de Promoción y Protección de Derechos que pueda generar una propuesta más sólida en capacidad de respuesta-articulación, o bien más cercana a un concepto universal y no regresivo de “derechos” emparentada o complementaria de la AUH.

Es claro que este tipo de Programas se diseñan deliberadamente por fuera del marco legal de la ley 13298, colocándo en cabeza Ministerial una capacidad de distribución monetaria para satisfacer necesidades coyunturales

---

representa un aumento del 17,8%. Como ya se mencionó, ese incremento se visualiza en el Ministerio de Desarrollo Social, que pasa de \$2.246.133.300 en 2009 a \$2.934.559.000 en 2010. Sin embargo, específicamente en cuanto a los Servicios Locales y Zonales, esta tendencia se muestra decreciente. Mientras que en 2009 contaban con \$70.353.051, el 2010 solo se les asignó \$65.598.765, es decir, -\$4.754.286 menos, que corresponde a un - 6,75%. El descenso también se visualiza en los PRG PRG-0001 - Programas de niñez y adolescencia y el PRG-0003 - Sistema de responsabilidad penal juvenil, que descienden en sus montos asignados, a contrapelo de la tendencia general del presupuesto, que se incrementa nominalmente.

<sup>24</sup> Por ej. quien ya percibe la AUH, se les descuenta la diferencia del monto del Envión. Pero quien percibía una beca por el Programa “Proa”, ahora se transforma en Envión.

<sup>25</sup> El derecho garantizado a la niñez superaba los 10 mil cupos.

concretas, externas y locales, que desde una apariencia puede exceder al área específica de Niñez y Adolescencia. De todos modos, si el sentido de un Programa de estas características es ajeno a toda idea de servicio de protección de derechos, ello no indica que la impronta que cada Municipio le otorgue en su ámbito de autonomía pueda retornar en la forma de la Institucionalidad de la ley 13298 (es decir, en la creación de un Servicio Local).<sup>26</sup>

La realidad muestra que el grueso de los Municipios al recibir masa monetaria sin direccionar un modo de adecuación institucional, mantienen áreas administrativas diversas o multifunción, ajenas a la ley 13298. Colocando nominaciones institucionales de atención a la niñez del estilo: gabinetes de derechos infantiles y a la violencia de género municipales, servicios a los niños-adolescente, dirección de niñez y adolescencia, etc.

\*\*\*

Desde el punto de vista Municipal, una de las formas en las que se intentó estimular a los Municipios para su adhesión a la ley 13298 fue la creación en 2004 de los Fondos de Fortalecimiento de Políticas Sociales (Ley 13.163) mediante los cuales la provincia deriva recursos financieros a los municipios en base a un índice combinado de NBI y otras variables socio-económicas y demográficas, que debe ser destinado al menos un 50% a fortalecer las políticas de niñez (Art.17, Decreto 300/05).<sup>27</sup>

Desde su creación, el destino y utilización de dichos fondos ha

---

<sup>26</sup> La importancia de la profesionalización, consolidación y robustecimiento de las áreas específicas de niñez a nivel gubernamental resulta un elemento vital para la coordinación interagencial e inter-territorial, así como para lograr que la co-responsabilidad se transforme en una red de articulación capaz de reducir la fragmentación e inconexión de las intervenciones. Asimismo, la absoluta ausencia de estadísticas desagregadas por grupos erarios que puedan dar cuenta del despliegue de las diferentes agencias hacen imposible cualquier ponderación en tal sentido, dejando en forma palmaria que la infancia bonaerense continúa siendo gobernada con magros recursos específicos.

<sup>27</sup> Véase: El papel de los municipios en la inversión pública social en infancia y adolescencia  
[http://www.unicef.org/argentina/spanish/papel\\_municipios\\_inver\\_pub\\_Resultados\\_encuesta.pdf](http://www.unicef.org/argentina/spanish/papel_municipios_inver_pub_Resultados_encuesta.pdf)

presentado dificultades en relación a conocer montos, destinos y utilización de los mismos. Hoy esos fondos están siendo girados inclusive a los municipios que no celebraron convenio de adhesión a la ley 13.298 (y por ende tampoco han creado su institucionalidad – Servicio Local), que era el requisito (y estímulo) concebido para tal fin. De esta manera se ha desvirtuado el único recurso legal que la provincia tenía para “invitar” a los municipios a avanzar en el sentido de la protección integral de derechos, igualando los esfuerzos de los ámbitos locales que han trabajado hace años en este sentido con aquellos que no lo hicieron y resisten activamente a través de la no creación de los órganos básicos de atención a la infancia.

Por otra parte, los convenios entre Pcia. y Municipio (más de 120 convenios), que permiten la implementación del Programa Envión no se enmarcan dentro de la mentada 13.298, por lo que la idea de un Servicio Local, se desvirtúa en la práctica.

\*\*\*

La Diputada Pcial Sandra Cruz del Frente para la Victoria,<sup>28</sup> también la Dip. Gradaschi del ARI,<sup>29</sup> o el Observatorio Legislativo,<sup>30</sup> el Consejo de Niñez y Adolescencia de LP, la CTA o el Comité contra la Tortura; han sido quienes lograron generar cierta presión para que el presupuesto 2011 incremente en la asignación de Servicios de Protección de derechos de acuerdo a la ley 13.298;<sup>31</sup> visualizando de ese modo la importancia de hallar mecanismos de financiamiento “Ad hoc” de la ley, ya no por medio de la ley 13.163 o de programas contingentes (o volátiles) que no se acoplan a la “institucionalidad”.

El desmantelamiento del aparato judicial y administrativo del modelo

---

<sup>28</sup> <http://parlamentario.com/noticia-35560.html>

<sup>29</sup> <http://nataliagradaschi.blogspot.com/2011/04/100-millones-de-pesos-que-aun-no-tienen.html>

<sup>30</sup> <http://osl.hcdiputados-ba.gov.ar/informes/visualizacion%20de%20la%20ninez.pdf>

<sup>31</sup> <http://suteba-brown.blogspot.com/2011/04/la-cta-pide-el-financiamiento-de-un.html>

del Patronato (Decreto Ley 10.903), requiere necesariamente (como estipula la Ley 13.298) la construcción de un Sistema de Promoción y Protección de Derechos robusto y hegemónico en materia de institucionalidad hacia la infancia, a la vez que tienda a una consolidación de inversión monetaria transformada en “derechos”.

Insisto en que las políticas de promoción y protección de derechos para la infancia que se adecuan al marco Convencional de la CIDN, están pensadas como universales, estructurales y a largo plazo. Ese es el nivel ético y humano que se espera de la Provincia de BA; especialmente si quiere asimilar su agenda política a la filosofía y enfoque de la AUH, creada por decreto 1602/09.

\*\*\*

Por último, cabe aclarar un aspecto central: que una coyuntura que comienza a mostrar signos de inclusión y fuerte inversión pública en términos de derechos básicos y estrategias para el autovalimiento (autonomía-emancipación) de la infancia vulnerable, no necesariamente modifican una cultura ancestral basada en el autoritarismo.<sup>32</sup>

De allí que, no necesariamente, herramientas como la AUH tengan correlatividad en una fuerte disminución del grado de violencia institucional sobre los sectores bajos, o el que éstos puedan reproducir.

En efecto, aún con recomposición del tejido social basado en políticas de inclusión, las mismas no aseguran que dispositivos de “selectividad” policial sigan funcionando a la perfección, o bien las “cruzadas mediáticas contra los llamados menores” o “la psiquiatrización de la infancia pobre”, pierdan el margen de maniobra para perpetuar patrones de funcionamiento institucional basados en el castigo y control social.

---

<sup>32</sup> He realizado una Ponencia en la que explico este punto de vista: <http://www.surargentina.org.ar/index.php?secc=9&id=80>

No añoramos el modelo disciplinario del Estado de Bienestar-Tutelar, y tampoco deseamos un Estado de recomposición social basado en una Sociedad de Control Penal y el aislamiento.

En tal sentido, no sólo es necesario recomponer la forma de llevar a cabo Políticas Públicas de Niñez y Adolescencia, para salir del universo (estancamiento) neoliberal, sino también lo que hace falta es deslegitimar a aquellos que siguen subsistiendo con otros disfraces en escenarios de recomposición social; y gustan de ejercer placer y sadismo contra los más débiles, o bien los mantienen lejos y a raya.

Me refiero a la necesidad de desnaturalizar las burocracias que si bien asumen un progresismo, excluyen a la infancia pobre por medio de violencia simbólica y de clase. Tal aspecto implica reflexionar sobre las técnicas de distanciamiento intelectual-corporal-mediático que alimentan la fabricación-persecución de “menores” chivos expiatorios que, a su vez, alientan el abaratamiento de la inversión en niñez (bastardización), y el crecimiento del gasto en seguridad.<sup>33</sup>

El “uso bastardo” de los marcos legales de la responsabilidad penal juvenil tiende a evidenciarse cuando se sigue con marcos legales de fondo tutelares (ley 22.278), y se comienza a utilizar el encierro cautelar procesal sistemático (13634) allí donde se presentan casos que merecen una activa promoción-protección de derechos (13298). Y a la inversa: el uso bastardo de los marcos de protección de derechos cuando se evidencia no excepcional de la separación de niños y adolescentes de sus familias (una política que sigue siendo basada en la aplicación de Abrigos, y terceriza la salud mental de la infancia pobre en Comunidades terapéuticas).

### **Más allá de la inversión presupuestaria que se esté dipusta a**

---

<sup>33</sup> Durante el 2010, el (ahora ex) Ministerio de Seguridad, tomó el 7% del total del presupuesto, es decir, 4.950.496.765 pesos. Durante el 2011, el ministerio (ahora Seguridad-Justicia) incrementó sus presupuesto en el orden del 30%. Véase <http://www.ec.gba.gov.ar/areas/Hacienda/Presupuesto>

**asumir, ya sea en términos de derechos básicos universales o de beneficios a gran escala, la emancipación de la infancia vulnerable también dependerá del nivel de transparencia y calidad institucional que se establezca como estándar de gestión dispositivos (penal o asistencial), evaluando si el objetivo es mejorar la situación social (comunizar), o bien neutralizar zonas pauperizadas con políticas reforzadas y segregativas (inmunizar).**

\*\*\*

Voy a mencionar aquí algunos mecanismos para fortalecer derechos de la infancia que pueden pensarse para el futuro:

\* La Sanción de una Ley complementaria a la 13.298 que establezca el financiamiento y de marco normativo al porcentaje que debe ser asignado a Niñez y Adolescencia por año, configurando -a su vez- desagregados, programas y formas de ejecución de partidas. Asimismo, la ley debería establecer la creación de un modelo de racionalidad burocrático para la Niñez y Adolescencia con entidad autárquica y jerarquía ministerial.

\* Establecer un Sistema Universal-Provincial complementario al De 1602/09, ya sea por medio de un derecho-plus (no incompatible) para niños y/o adolescentes según determinadas circunstancias.<sup>34</sup>

\* La derogación de los artículos de la ley 13298 que refieren al Defensor del Niño como si fuera un simple Director del Ministerio de Desarrollo Social, sancionando una Ley que cree- al igual que la ley Nacional 26.061, la figura del Defensor del Niño de la Provincia de Buenos Aires (Ombudsman del Niño), órgano de origen parlamentario (al igual que el Defensor del Pueblo de la Pcia), con financiamiento propio, cargo rotativo cada 6 años). Y cuyo fin institucional sea el activismo en relación a los

---

<sup>34</sup> Véase por ejemplo el proyecto del Derecho Básico Juvenil para la Provincia de Buenos Aires: <http://www.pensamientopenal.com.ar/01042011/ninez02.pdf>

derechos económicos, sociales y culturales de todos los niños-adolescentes de toda la Pcia.-

\* Modificar la Ley Orgánica Municipalidades, adecuando -Dec. Ley 6769/58, y sus parámetros a la ley 13.298 y a toda modificación sobre Niñez y Adolescencia, en especial sobre servicios locales de protección de derechos, financiamiento y control y protocolos de atención.

\*\*\*

En todo aquello que hace al desmantelamiento de las burocracias Estatales que gestionan dolor, control y políticas reforzadas, es necesario:

\* Sancionar a Nivel Nacional una ley Penal Juvenil como consenso o decisión suprapartidaria, sin especulaciones electorales y demagógicas. Dirigida a dotar de racionalidad y homogeneidad, y limitar el poder punitivo estatal. Impidiendo que los sistemas procesales locales se conviertan en mecanismos de política social reforzada encubierta o neutralizadora de la niñez y adolescencia marginal/conflictiva.

\* Adoptar a nivel Provincial una ley de cupos carcelarios que module los ingresos/egresos de niños y adolescentes a los lugares de detención, como forma de regular-a su vez- la tendencia y voluntad internativa de los jueces.<sup>35</sup>

\* Crear servicios públicos de salud mental infanto-juvenil modelo para todo el ámbito de la Provincia de Buenos Aires, revocando tercerizaciones en Comunidades Terapéuticas en manos privadas.

\* Crear un Observatorio Oficial de prácticas asistenciales y privativas de la libertad de niñas y adolescentes.

\* Crear un Registro estadístico oficial que brinde información sobre casos de internaciones y medidas de protección, manteniendo la

---

<sup>35</sup> Al respecto, véase nuestro Proyecto en: <http://www.pensamientopenal.com.ar/16032011/codigos01.pdf>

confidencialidad, pero con acceso a Asesores de Incapaces, ONG y funcionarios autorizados.

\* Fortalecer mecanismos de compromiso en la observación/monitoreo, intervención, control y corrección por parte de Defensores Penales Juveniles y Asesores de Incapaces en los lugares donde puedan darse los supuestos de privación de la libertad contemplados por la Regla 11b.

- Se implemente la figura y/o registro del abogado del niño para los casos de aplicación del Art. 482 del CC, mejorando la protección, control, monitoreo y observación del debido proceso frente a internaciones.

### **ANEXO**

#### **APUNTES SOBRE UN ANALISIS PRESUPUESTARIO PROVINCIAL SIN EJECUTAR**

1. El Presupuesto para **2011**, contempla un total de gastos para el próximo ejercicio de \$ 83.318.934.733 millones –**un 26%** más los \$ 65.860.460.163 el año anterior- y estipula un déficit de 5.047 millones para el que deberá salir a buscar financiamiento en el mercado, e incrementa las partidas en áreas claves de la gestión.

La fusionada cartera de Justicia y Seguridad, ha tenido un incremento porcentual, en relación al presupuesto 2010, que estipulaba un gasto total de \$1.449.281.000 para Justicia, y de \$ 4.950.496.765 para Seguridad. Así, la sumatoria de ambos Presupuestos significó un total de recursos por \$ 6.399.777.765, una cifra que para el ejercicio 2011, creció hasta los **\$8.281.681.741**, es decir, mostrará un incremento porcentual **del 29,5%**.

El Ministerio de Desarrollo Social, refleja al 2010-2011 una suba casi imperceptible, en términos porcentuales, en su presupuesto actual. El área de Desarrollo, pasa de los \$ 2.934.599.000, presupuestados para el ejercicio 2010, hasta los **\$3.159.788.000**, estipulados en el Proyecto de Presupuesto 2011. Una suba porcentual promedio **del 8%**.

2. Desagregando los montos asignados dentro del Min de Desarrollo, se puede observar que durante 2010 el ítem correspondiente al Área de Niñez y Adolescencia representaba tan solo el 1,2% del total del presupuesto del Ministerio de Desarrollo Social. Los ítems correspondientes a los Programas Área Niñez y Adolescencia, los mismos son: 1) PRG-0001 - Programas de niñez y adolescencia, 124.363.300 pesos, 2) PRG-0002 - Atención de niños y adolescentes - Servicios Zonales y Locales, 65.598.765 pesos, 3) PRG-0003 -

Sistema de Responsabilidad Penal Juvenil, 45.811.943 pesos, 4) PRG-0004 - Capacitación institucional comunitaria, 12.029.400 pesos. Entre estos 4 ítems, definidos por el nomenclador presupuestario como componentes (PRG.) del área de niñez y adolescencia (ACO. 0001), suman 247.803.408 pesos, de los cuáles se destina la mayor parte a gastos de personal.

3. El Min de desarrollo Social, posee una Masa de dinero asignada por presupuesto (2010-2011) que depende directamente de la Unidad del Ministro, que representa un volumen de dinero SIN DESAGREGACION POR ITEM: es decir, una masa financiera de 114.090.100 pesos a ejecutar (cifra muy por encima del total destinado al Área niñez y Adolescencia). Todo ese dinero, desde el 2011 corresponde al Nomenclador “ENVION”

4. El presupuesto provincial del 2009 al 2010 representa un aumento presup. del 17,8%. Ese incremento se visualiza en el Ministerio de Desarrollo Social, que pasa de \$2.246.133.300 en 2009 a \$2.934.559.000 en 2010. Sin embargo, específicamente en cuanto a los Servicios Locales y Zonales, esta tendencia se muestra decreciente. Mientras que en 2009 contaban con \$70.353.051, el 2010 solo se les asignó \$65.598.765, es decir, -\$4.754.286 menos, que corresponde a un - 6,75%. En el presup. 2011, gracias a la intervención de Dip. Como Sandra Cruz, los ítem que corresponden a Srrvicios de Protección y Respons Penal Juvenil recuperaron un porcentaje de 10% nominal en su asignación.

JUNIO, 2011