

PRONUNCIAMIENTO N°1

Los derechos de la niñez y la adolescencia: Algunos desafíos críticos post pandemia.

Junio 2020

PRESENTACIÓN

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.

Artículo 4, Convención sobre los Derechos del Niño

La Argentina afronta en la actualidad la compleja confluencia de problemas estructurales de larga data con los generados por la pandemia del COVID-19. Entre todos los asuntos críticos, cabe aquí destacar los que afectan particularmente a niñas, niños y adolescentes que habitan el suelo argentino. Más de la mitad de esta población ya se encontraba en situación de pobreza al momento de ponerse en marcha el nuevo Gobierno nacional, y las proyecciones de corto plazo resultan muy negativas a causa de los efectos económicos de la presente crisis sanitaria.

La infantilización de la pobreza no se expresa sólo en la falta de ingresos, sino también en una multidimensionalidad de derechos vulnerados. La legislación vigente en materia de niñez y adolescencia, acorde a altos estándares internacionales, no resulta suficiente para resolver esa negativa convergencia de viejas y nuevas brechas entre la norma y la realidad.

La Defensoría, de acuerdo con su mandato de origen por la Ley 26.061, se propone en esta ocasión llamar la atención acerca de tres problemas sustantivos, los cuales no agotan la agenda de prioridades de la naciente Institución, incluidas en sus misiones y funciones. Dichos problemas son los siguientes:

- **El abandono escolar** (particularmente en la secundaria) y cómo **asegurar la vuelta a la escuela**, así como las dificultades de acceso al cuidado y la educación inicial en la primera infancia, en particular en 4 y 5 años (enseñanza obligatoria).
- **La inseguridad alimentaria** (y dentro de esta, aspectos como la malnutrición y el hambre).
- **La pérdida de ingresos** de las familias con niñas, niños y adolescentes.

Vistos en perspectiva histórica, los tres problemas forman parte —junto con otros— de las condiciones de desigualdad estructural (socioeconómica y territorial) que afectan a nuestro país desde hace décadas, acrecentadas en los últimos cuatro años. Su solución requiere un abordaje integral y federal, que reconozca y promueva el liderazgo estatal (no sólo, aunque primordialmente, desde el nivel nacional) en las tareas necesarias para atender los tres problemas mencionados.

La Defensoría considera que, para afrontar los tres problemas enumerados, es necesario:

- I. Diseñar de modo urgente una política pública conducida por el Estado nacional y articulada con múltiples actores estatales y sociales, que evite el abandono en el nivel de **educación secundaria** y asegure la vuelta a la escuela tras la salida de la pandemia, para evitar que gran parte de una generación pierda su oportunidad de integración social y construcción ciudadana. Garantizar a la **primera infancia** las condiciones de infraestructura, recursos humanos y financiamiento que permitan expandir cobertura, en particular donde ya está legislada la obligatoriedad.
- II. Continuar fortaleciendo las políticas para el logro de la **seguridad alimentaria** del conjunto de la población, con particular atención en las familias con niñas, niños y adolescentes.
- III. Encarar la construcción y puesta en marcha de un **Ingreso Universal a la Niñez**, que se respalde en lo ya avanzado, en particular en la Asignación Universal por Hijo, con el horizonte de un nuevo contrato social, político y fiscal.

EL DESAFÍO DE LA CONTINUIDAD EDUCATIVA EN LA POST PANDEMIA

El acceso a la educación es un derecho fundamental de niñas, niños y adolescentes, el cual, además, constituye una vía de acceso a otros derechos.

La actual situación de pandemia y **ASPO agudiza problemas de larga data en el sistema educativo argentino**, a la vez que genera nuevos y urgentes desafíos ante la gravedad de una situación que hace peligrar la continuidad de las mejores tradiciones educativas de nuestro país, con el riesgo de perder el aporte necesario de esta nueva generación de argentinas y argentinos que hoy están en edad escolar.

La educación forma parte del capital simbólico que se requiere tanto para el desarrollo de las capacidades individuales como de las colectivas, para promover la movilidad social y reducir las desigualdades económicas y sociales. La educación es un canal privilegiado de transmisión intergeneracional de conocimiento, valores y cultura; fomenta la participación ciudadana y mejora la formación para la inserción laboral.

En tal sentido, a pesar del cierre físico de las aulas, es necesario velar porque la escuela permanezca abierta para las niñas, niños y adolescentes, más allá de las modalidades de enseñanza que sean posibles durante la crisis sanitaria y de los métodos de prevención de contagios del COVID-19.

Como resultado directo de la pandemia, la grave situación económica actual generó impactos muy fuertes en los ingresos de las familias que, así como sucedió en otras crisis económicas y financieras graves, repercutirán también en la niñez y fuertemente en el acceso a la escuela. Un estudio del BID de 2003 muestra cómo durante la crisis de 2001, la probabilidad de ir a la escuela cayó entre un 4,7% y un 12% para estudiantes de entre 12 y 17 años¹. Otros estudios de este organismo muestran que, en Argentina, un shock negativo en los ingresos aumenta la probabilidad de dejar la educación secundaria y terciaria, a la vez que dan cuenta de que es posible alterar estas consecuencias negativas con políticas públicas activas².

Desde una perspectiva de derechos, la educación debe ser garantizada en forma universal. La complejidad de estos desafíos, que se evidencia en los datos presentados más adelante, requiere una política pública integral y coordinada, conducida y coordinada por el gobierno nacional, articulando con los gobiernos provinciales y

¹ Rucci, G., Black, S. et. al. (2003) “Macro shocks and schooling decisions: The case of Argentina” BID.

² Cerutti, P., Crivellaro, E., et. al. (2019) “Hit and Run? Income Shocks and School Dropouts in Latin America”, Banco Mundial.

municipales, así como con las organizaciones sociales que despliegan acciones territoriales, y que incluya de forma prioritaria la voz de las niñas, niños y adolescentes.

I. Acceso a la Educación: dos objetivos urgentes

1. Detener el abandono en la escuela secundaria, para evitar que se agrave la situación estructural vigente antes de la pandemia, en la cual el 50% de las/os adolescentes no egresaba en tiempo y forma y el 30% no concluía sus estudios. Las trayectorias incompletas o discontinuas no garantizan aprendizajes, sino que, por el contrario, promueven la desigualdad educativa entre niveles socioeconómicos, acentuada por las diversidades territoriales.

2. Garantizar la infraestructura y el recurso humano para el cabal cumplimiento de la obligatoriedad de la educación inicial para 4 y 5 años (previsto en la Ley N° 27.045) mientras se avanza en la universalización de la sala de 3. Se requiere, además, **ampliar considerablemente la oferta de educación maternal**. En lo referido a sala de 3 y maternal, es necesario complementar con una **muy amplia expansión de centros de desarrollo infantil** (Ley N° 26.233), que atienda la desigualdad de acceso entre niveles socioeconómicos y territorios.

Desafíos centrales: entre la urgencia y la gradualidad

i. Mantener la matrícula previa a la emergencia en tanto objetivo básico, para que, a través de una búsqueda activa, sea posible incorporar a aquellas niñas, niños y adolescentes que ya estaban fuera de la escuela antes de la actual emergencia. Para la efectividad de este esfuerzo, se requiere un activo compromiso del personal directivo de las escuelas.

ii. Articular en lo inmediato el trabajo en red encabezado por las autoridades nacionales, provinciales y locales, junto con organizaciones sociales, sindicales y referentes comunitarios, a fin de diseñar e implementar con urgencia las mejores acciones posibles, acordes a las realidades de cada territorio (incluida la diferencia entre lo urbano y lo rural), en pos de lograr el desafío anterior.

iii. Coordinar a nivel nacional las múltiples experiencias provinciales destinadas a sostener la matrícula y garantizar trayectorias escolares continuas que

existían previamente y que se reforzaron, rediseñaron o lanzaron frente a la pandemia³. Si bien el objetivo de todas las experiencias es garantizar la continuidad y trayectoria educativa en tiempos de pandemia, su coordinación permitirá capitalizar las mejores experiencias para lograr que la escuela afiance los lazos y sea capaz de recibir y sostener a las niñas, niños y adolescentes en la post pandemia.

iv. Avanzar en resolver los problemas de conectividad y acceso a las tecnologías, garantizando así el contacto con la escuela de forma sostenida en las diversas etapas de salida del ASPO y regreso a clases presenciales, lo que permitirá también el acceso a contenidos remotos como parte de los planes de estudio a futuro.

v. Mejorar los registros nominales de niñas, niños y adolescentes para que tanto en la actual coyuntura de ASPO como a su salida sirvan para orientar el trabajo en red con los organismos del Estado y demás actores involucrados, con miras a sostener la comunidad y trayectoria escolar de la niñez y adolescencia.

En este contexto, resulta imperioso y urgente desplegar todas las acciones necesarias para evitar el abandono en la educación secundaria y asegurar la vuelta a la escuela en todos los niveles tras la salida de la pandemia. **No pueden caerse del sistema escolar la niñez y la adolescencia**, que además son quienes en situación de pobreza y vulnerabilidad se caen junto con sus familias de la integración social y económica⁴. Es necesario repensar las estrategias pedagógicas que permitan profundizar los lazos educativos de forma ininterrumpida, lo cual implica considerar espacios de protagonismo genuino para las niñas, niños y adolescentes.

□ **La salida de la situación de pandemia y ASPO debe convertirse en una oportunidad para avanzar en algunos consensos del campo educativo** respecto a la necesidad de actualizar la educación secundaria. Abrir el debate para repensar formatos más flexibles, contenidos actualizados que interactúen con el uso de la tecnología y con temas sobre los cuales muestran interés o preocupación las/los adolescentes, como consumos problemáticos, educación sexual, identidad de género y

³ Ver Fundación VOZ (2020) Volver a la Escuela. ¿Cómo continuamos después de la cuarentena?; CIPECC (2020) “Educar en tiempos de pandemia. Respuestas provinciales al COVID-19 en Argentina” y Políticas provinciales para transformar la escuela secundaria en la Argentina. Avances de una agenda clave para los adolescentes en el siglo xxi. (2019) UNICEF-FLACSO

⁴ Las recientes proyecciones de UNICEF estiman que 700.000 niños, niñas y adolescentes ingresarán en la pobreza en los próximos meses de 2020 como resultado de la crisis ocasionada por la pandemia de COVID- 19).

conflicto con la ley penal, entre otros que son abordados aun deficitariamente, así como una oferta diversificada en la que las/os adolescentes tengan mayor participación en la elección de sus recorridos educativos.

□ **La salida de la pandemia requiere también la necesidad de avanzar de modo decidido en los temas pendientes de la educación inicial y su complemento con servicios comunitarios también destinados a la primera infancia.** En la confluencia de ambos tipos de intervenciones está la llave para mejorar los niveles de desarrollo infantil temprano y, al mismo tiempo, construir bases sólidas de una política pública de cuidado.

II. Notas de evidencia que enmarcan los desafíos señalados

El porcentaje de niños, niñas y adolescentes que están fuera del sistema educativo se ubica, sobre todo, en los hogares de la estratificación más baja. Si observamos el total de la población que asiste a un establecimiento educativo proveniente de hogares en situación de vulnerabilidad social, el 83% lo hace en establecimientos de gestión estatal. A nivel total del país, el 73% de los alumnos cursan en establecimientos educativos de gestión estatal sin variaciones en las diversas modalidades⁵.

En relación con las acciones positivas del Estado nacional vinculadas con el acceso a la educación en este contexto, y según informó el Jefe de Gabinete de Ministros ante el Congreso el 18 de junio pasado, el Gobierno nacional puso en marcha una Evaluación Nacional de la Continuidad Pedagógica que se hará a través de una encuesta nacional a una muestra representativa de directivos, docentes y familias. Según se informó, los resultados “serán puestos a disposición de la sociedad a partir del mes de julio, cuando se publicarán de forma preliminar los resultados de algunas líneas de la evaluación y en octubre se difundirá el informe general”⁶.

Al respecto y tal como señalamos en el aparatado anterior, preocupan las medidas que deben tomarse con urgencia para evitar que la situación sea aún peor que la de base previa a la pandemia. Compartimos algunas referencias de los principales problemas en la educación secundaria e inicial que es donde se presentan las tasas más alarmantes de desgranamiento y falta de acceso respectivamente.

⁵ Fuente ODSA - UCA (2020) La Educación de los Argentinos en Clave de recursos y estructuras de oportunidades).

⁶ Informe 125 Jefatura Gabinete de Ministros (2020) Pág. 48

a. Educación Secundaria

En las últimas estadísticas oficiales disponibles, la ex Dirección de Información y Estadística Educativa (DIEE) informó en 2018 que la **tasa neta de escolarización** de nivel secundario era en 2018 de 90,5%. Es necesario poner la lupa en las disparidades territoriales, dado que la variación va desde la más alta en Ciudad de Buenos Aires (94,9%) y La Pampa (95%) a la más baja en Misiones (76%) y Santiago del Estero (76,1%).

Por su parte, el **50% de las/los alumnos del nivel secundario no egresa en tiempo y forma y un 30% no se recibe**⁷. Los estudios consultados concuerdan en que **la sobre edad o rezago constituye uno de los factores de déficit educativos** que contribuyen al abandono escolar, fundamentalmente en la escuela secundaria. Por eso, un indicador relevante es que, según datos oficiales de 2018, en total país aproximadamente el 35% de los estudiantes secundarios presentan sobre edad.

Principales causales del déficit educativo en escuela secundaria

- **Posición socioeconómica del hogar.** Las/los adolescentes en cuyos hogares se dispone de biblioteca familiar registran un déficit educativo menor. Algo similar ocurre al considerar la posesión de computadora en el hogar, en donde el déficit educativo se reduce casi un 50%⁸.
- **La sobre edad y repitencia.** La tasa de promedio repitencia en escuela secundaria fue de un 10,8% y el abandono (interanual) tuvo una tasa promedio en el país del 9,5%⁹. En las provincias donde existen altas tasas de abandono, también existen altas tasas de sobre edad y repitencia, siendo pertinente analizar estos dos indicadores en forma cruzada, a efectos de una mirada integral del abandono escolar¹⁰.
- **El trabajo infantil.** Tanto el trabajo remunerado como el destinado a las tareas de cuidado atentan contra el derecho de la niñez y adolescencia de ir a la escuela. Si bien el tema del trabajo infantil requiere un análisis más profundo que incluya también

⁷ Cifras que concuerdan de ODS UCA (La Educación de los Argentinos en Clave de recursos y estructuras de oportunidades) y UNICE. EL Observador. Dossier del observatorio Educativo de la UNICE (2014).

⁸ Encuesta de la Deuda Social Argentina (EDSA) Observatorio de la Deuda Social - UCA.

⁹ Fuente ODSA - UCA (2020) La Educación de los Argentinos en Clave de recursos y estructuras de oportunidades.

¹⁰ Analizando las estadísticas oficiales y considerando los ciclos de 5 o 6 años de escuela secundaria según región del país, el desgranamiento mayor de matrícula se da en primer lugar en el último año (18,6), y en niveles muy similares entre sí se produce en el antepenúltimo año (10,6 en 3ro o 4to según modalidad) y entre el primer y segundo año, o ingreso a la secundaria según modalidad (9,5). Fuente ODSA - UCA (2020) La Educación de los Argentinos en Clave de recursos y estructuras de oportunidades.

los niveles de explotación, marcamos aquí algunos datos generales que acercan la problemática vinculada específicamente con el derecho a la educación que nos ocupa en este documento. En las zonas urbanas, el 8,5% de las niñas y niños de entre 5 y 15 años trabaja más de 36 horas semanales, mientras que en las zonas rurales el 6,1% trabaja 36 o más horas semanales. Entre los de 16 y 17 años que trabajan, la asistencia escolar es menor: mientras que el 87,4% de las/os adolescentes urbanos asiste a un establecimiento escolar, en las áreas rurales lo hace el 75,1%. Los análisis de las trayectorias escolares indican que el fracaso escolar incide en la tasa de abandono (leído a través de la repitencia y la sobre edad, y de la incidencia del trabajo infantil y adolescente, sobre todo en los quintiles de menores ingresos)¹¹. En cuanto a las tareas de cuidado, el 34% de las y los adolescentes tiene responsabilidades de cuidado, sobre todo de las niñas y niños dentro o fuera de su propio hogar, y un 3% cuida a adultos mayores. Entre estos, la tasa de mujeres que realiza esta importante función social duplica a la de los varones: el 24% de los varones jóvenes realiza actividades de cuidado, mientras que este porcentaje aumenta al 48% en el caso de las mujeres¹².

b. Educación inicial

Lo que sucede en los primeros años de vida es fundamental para el crecimiento de las niñas y los niños. Por eso, es necesario garantizar la equidad de oportunidades también en el acceso a la educación inicial.

En Argentina, la cobertura del nivel inicial es muy desigual. Entre las variables que intervienen en las probabilidades de las niñas y niños para acceder a este nivel del sistema educativo están la edad, el territorio en el que habitan y el nivel de ingreso de sus hogares, considerando además el tipo de gestión estatal o privada.

La última información disponible evidencia que una primera disparidad en el acceso está dada por la edad. La sala de 5, obligatoria desde 1993, se encuentra prácticamente universalizada en todo el país (96,1%)¹³, incluso en el ámbito rural. Entre 2010 y 2016, las tasas de matriculación de las salas de 4 y 3 pasaron del 73% al 85% y del 36% al 41%, respectivamente. En cambio, entre 2010 y 2016, no se observa un crecimiento en

¹¹ En este último aspecto debemos considerar que entre las provincias que mayores tasas de abandono presentan se encuentran aquellas en las que más gravita el trabajo infantil (regiones NEA y NOA) Encuesta EANNA 2016 y 2017.

¹² De León, G. (marzo de 2017). “Jóvenes que cuidan: impactos en su inclusión social”; Documento de Trabajo N° 158. Buenos Aires: CIPPEC. En base a la Encuesta Nacional de Juventud aplicada como un módulo adicional de la Encuesta Anual de Hogares Urbanos (EAHU) en 2014 (INDEC).

¹³ Aun así, un 3,9% de los niños de 5 años todavía no se encuentra incorporado al nivel. Se trata de un total de 30.000 niños y la mitad de ellos reside en la provincia de Buenos Aires.

la cobertura para los niños de 2 años, que se mantuvo relativamente estable, en un 4%¹⁴.

Diferencias interprovinciales en el acceso a educación inicial. Mientras que en algunas provincias la cobertura para los 4 años alcanza niveles cercanos a la universalidad (Tierra del Fuego, La Rioja, Santa Cruz y Córdoba), en otras (Formosa y Tucumán) solo un poco más del 50% de los niños y niñas de esa edad asisten al jardín de infantes. Por su parte, mientras que en la **Ciudad Autónoma de Buenos Aires y en la Provincia de Buenos Aires la cobertura del nivel para las/os niñas/os de 3 años es del 65% y el 59%**, respectivamente, en otras jurisdicciones **no supera el 10%**. Y el problema se agrava en el nivel maternal, donde las niñas y niños de 45 días a 2 años con cobertura apenas superan el 10% y solo en algunos casos aislados como Mendoza, Provincia de Buenos Aires y Chubut, sin considerar el caso de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, que es la única jurisdicción del país que supera estos estándares.

Diferencias socioeconómicas en el acceso a educación inicial. Tal como se desprende de la última información disponible¹⁵, entre las niñas y niños de 4 años, un 96% de los que pertenecen a hogares del quintil V de ingresos (el más alto) acceden a un establecimiento. Sin embargo, la tasa de asistencia desciende a 83% para los niños de hogares del quintil I (los más pobres). Para las niñas y niños de 2 años, la brecha es aún mayor y solo 4 de cada 100 niños de 2 años pertenecientes a las familias más pobres asisten a una institución de crianza, enseñanza y cuidado.

Para entender la disparidad existente en el acceso a la educación inicial hay que sopesar el tipo de gestión, dado que **la educación inicial es hoy el nivel educativo con menor participación del sector estatal de todo el sistema**. Aproximadamente el 40% de la población de 2 a 4 años asiste a instituciones de gestión privada, según se registra en la EPH.

La evidencia existente demuestra que la falta de oferta y el costo económico son una clara barrera de acceso a este nivel educativo. No todas las niñas y niños que habitan nuestro país tienen la oportunidad de acceder a instituciones que aseguren el despliegue de sus potencialidades en desarrollo. **La expansión de la cobertura del nivel inicial depende críticamente de la expansión de la oferta de gestión estatal**

¹⁴ Fuente: Steinberg & Scasso (2019), sobre la base del Relevamiento Anual de Matrículas y Cargos 2016, DINIEE-MECCyT y las Estadísticas Vitales Información básica 2010-2015, DEIS-Msal.

¹⁵ Datos EPH 2016. Al momento de cierre del presente documento se están elaborando cifras actualizadas que según los especialistas no cambian las tendencias aquí expresadas.

que ofrezca a los sectores más vulnerables la posibilidad de acceder a estos servicios.

No hay que perder de vista la complementariedad de la educación inicial del sistema educativo con los centros de desarrollo infantil de larga tradición en el país. Al cierre de este documento, aún se está actualizando la información de la cantidad de niñas y niños de 0 a 5 que están en dichos espacios y sobre los cuales la información hasta el momento es dispersa.

Tanto en los espacios de educación inicial como de primera infancia, la gestión de gobierno anterior no cumplió con el compromiso de mejorar este déficit y ante la situación de emergencia actual se vuelve imprescindible tomar acciones para mejorar el acceso a la educación y espacios de cuidado de los más chicos¹⁶.

c. Un común denominador con gran relevancia: la conectividad.

En la situación de ASPO que afectó a la totalidad de la población escolar de nuestro país de forma directa desde mediados de marzo 2020, se evidenciaron desigualdades en el acceso a las tecnológicas y conectividad en las diferentes zonas geográficas. Según las estadísticas del INDEC para el cuarto trimestre de 2019, el 39% de los hogares de los 31 aglomerados urbanos del país no cuenta con una computadora y el 17,1 % no tiene acceso a internet. En los conurbanos de las grandes ciudades, un 47,7% de quienes tienen entre 5 y 17 años no tienen acceso a servicios de internet en sus viviendas¹⁷.

En la actualidad y según datos de la “Encuesta de Percepción y Actitudes de la Población. Impacto de la pandemia y las medidas adoptadas por el gobierno sobre la vida cotidiana de niñas, niños y adolescentes” (UNICEF, 2020)¹⁸, el 18% de las/os niñas/os y adolescentes de entre 13 y 17 años no cuenta en el hogar con señal de wifi o conexión de internet, y el 37% no cuenta en el hogar con al menos una computadora (tablet, PC, netbook, etc.)¹⁹.

¹⁶ El gobierno liderado por Mauricio Macri había comprometido la construcción de 4.000 Centros de Desarrollo Infantil (denominados entonces como Espacios de Primera Infancia) y de 3.000 jardines de infantes (luego “traducido” a 10.000 salas). Fue muy poco lo que hacia finales del mandato se había avanzado en ambos aspectos, sobre todo en lo referido a educación inicial.

¹⁷ Fuente EDSA-UCA-2018

¹⁸ Encuesta rápida realizada por UNICEF en el marco del acuerdo de cooperación para la implementación de la Encuesta MICS con el Ministerio de Desarrollo Social y el Consejo de Coordinación de Políticas Sociales.

¹⁹ Datos sobre una base de 1.600.597 entrevistados a nivel país.

Los datos de ejecución presupuestaria del primer trimestre 2020 muestran una ejecución de sólo un 7,5% del “Plan Nacional de Educación Digital”²⁰. En este ítem, el gobierno anunció el relanzamiento del Programa “Conectar Igualdad”.

Reconociendo el esfuerzo del gobierno nacional para generar acciones positivas en el tema (informadas en el último informe del Jefe de Gabinete de Ministros al Congreso), **preocupan las acciones inmediatas que hay que reforzar para la importante cantidad de niñas, niños y adolescentes que, según las propias cifras oficiales, no tienen conectividad**, así como identificar nominalmente a quienes tienen conectividad pero no tienen la cantidad de dispositivos necesarios según integrantes del hogar, garantizar las formas de seguimiento para el acceso de los contenidos audiovisuales y articular con las autoridades jurisdiccionales la efectiva entrega de cuadernillos, para evitar que en estos meses de dificultades para la vinculación con la escuela, genere aún más impacto negativo en los lazos educativos.

III. Experiencias provinciales exitosas: aportes para la post pandemia.

Respecto de los temas centrales atendidos por el Estado nacional y expresados en el informe de Jefatura de Gabinete de Ministros ya mencionado, para garantizar el acceso de la niñez y adolescencia a la educación en un momento central del rol de la escuela, sumamos las experiencias provinciales previas a la pandemia de COVID-19 dado que pueden aportar a la puesta en marcha urgente de dispositivos que permitan mantener los lazos de niñas, niños y adolescentes con la escuela.

Santa Fe. Desde 2013 implementó el Plan “Vuelvo a Estudiar”, con tres líneas de trabajo: “Vuelvo Territorial”, “Vuelvo Virtual” y “Vuelvo Tiempo de Superación”. Para el desarrollo de este programa fue clave contar desde 2009 con el Sistema de Gestión y Atención Escolar (SIGAE), que funciona como un registro informático que provee información nominalizada y actualizada de todos los estudiantes²¹.

Córdoba. La experiencia no apunta a la escuela secundaria como un todo, sino que el Programa “Avanzado en Educación Secundaria con énfasis en Tecnología de la Información y la Comunicación” (PROA), que se inició en 2014, busca incentivar la matrícula secundaria a partir de la creación de escuelas orientadas especialmente a las

²⁰ ONP (2020) Gasto en niñez y adolescencia en el presupuesto nacional- 1er trimestre 2020.

²¹ Steinberg, C., Tiramonti, G. y Ziegler, S. (2019): Políticas provinciales para transformar la escuela secundaria en la Argentina. Avances de una agenda clave para los adolescentes en el siglo XXI. Buenos Aires: UNICEF- FLACSO.

habilidades del “nuevo milenio”. “De este modo, PROA propone un ‘formato organizativo institucional’ que habilite otros modos de estar en la escuela y de apropiarse del conocimiento, que promueva innovación creativa y una disposición de aprender a aprender, y favorezca el acercamiento entre la cultura escolar y las culturas juveniles integrando lenguajes multimediales a las dinámicas escolares” (Steinberg, C., Tiramonti, G. y Ziegler, S., 2019).

Las planteadas anteriormente son sólo dos experiencias de las que existen registros, con mayor o menor éxito de implementación, y que dan cuenta de la diversidad de respuestas frente a la problemática de abandono/retención/repitencia. Esta diversidad de intervenciones y recursos pone de manifiesto dos aspectos centrales: por un lado y a partir de la experiencia de algunas provincias, la necesidad de despliegues articulados a través de la administración local (municipal); por el otro, la necesidad de contar con una conducción y coordinación nacional que dé respuestas tendientes a borrar las desigualdades educativas que pueden ocasionarse producto de las inequidades de acceso en los territorios.

La actual coyuntura constituye un momento pertinente para avanzar en la articulación de acciones entre el Estado nacional y las provincias. Más allá de la heterogeneidad del territorio nacional, los desafíos y urgencias del presente requieren creatividad, innovación, coordinación y aprendizaje para lograr que niñas, niños y adolescentes no abandonen la escuela, a la vez que apuntalen sus trayectorias educativas. Requerirá, también, del mancomunado esfuerzo de gobiernos locales y organizaciones sociales.

SEGURIDAD ALIMENTARIA PARA LA NIÑEZ EN LA POST PANDEMIA

A través de la ratificación de la Convención sobre los Derechos del Niño, el Estado Argentino asumió el compromiso **de combatir la malnutrición y garantizar el acceso a una alimentación saludable**, a través de alimentos nutritivos, agua potable y el cuidado del medioambiente.

En nuestro país, el reconocimiento del problema alimentario por parte del Estado data de varias décadas atrás, con la entrega de leche a recién nacidos y copa de leche en las escuelas. Con la restauración de la democracia, surgió la primera política alimentaria de alcance nacional vinculada con la provisión de alimentos por parte del Estado. Desde ese momento y hasta la fecha, se desplegaron políticas dirigidas a garantizar la provisión de alimentos a la población en mayor situación de vulnerabilidad social, las cuales fueron reforzadas, sobre todo, frente a las crisis económicas, como en el período 2001/2002.

En las últimas décadas cambiaron los emergentes en la salud de las niñas, niños y adolescentes y la malnutrición no se presenta sólo en forma de desnutrición (tanto aguda como moderada y que sigue siendo un problema extendido y de suma preocupación sobre todo en ciertas regiones del país), sino también en formas de obesidad infantil, que trae aparejadas enfermedades como la diabetes o hipertensión a edades muy tempranas y afecta de forma transversal a todos los sectores de la sociedad, especialmente — como en el caso de la desnutrición — a quienes se ven vulnerados en la garantía de otros derechos básicos.

El actual contexto global de pandemia por COVID-19 implica un agravamiento de la situación social, ante la cual, y a pesar de los esfuerzos que realiza el Gobierno nacional sobre las políticas alimentarias y sus complementos en materia de transferencia de ingresos, las proyecciones de UNICEF Argentina para 2020 indican que hacia fines de este año alrededor de 700.000²² niñas y niños ingresarían en la pobreza, lo cual impactará de forma negativa sobre su seguridad alimentaria.

Por todo ello, resulta imperioso avanzar con el diseño de políticas públicas que atiendan el problema de la seguridad alimentaria en la niñez y adolescencia en forma integral. Esto requiere, a nuestro entender, implementar soluciones de

²² UNICEF (2020) La Pobreza y la desigualdad de Niños, Niñas y adolescentes en la Argentina. Efectos COVID-19.

corto, mediano y largo plazo, que suponen un enorme desafío para el Estado, y que esta Defensoría está dispuesta a acompañar.

I. Siete desafíos de corto y mediano plazo

1. La apertura gradual, en condiciones apropiadas para el cuidado del contagio de COVID-19, de los comedores escolares o formas apropiadas de proveer alimentos frescos y en cantidad adecuada para la población de niñez y adolescencia que concurre a ellos en forma habitual, considerando el crecimiento de la demanda de alimentos en los últimos meses.

2. Mantener las transferencias destinadas a garantizar la alimentación, actualizando las prestaciones para asegurar su poder adquisitivo frente a los precios de mercado, incluida la efectiva posibilidad de acceso a alimentos frescos.

3. Regular la producción de alimentos, protegiendo a las agriculturas familiares y controlando la producción industrial, fundamentalmente en la utilización de **agroquímicos, presencia de virus, hormonas o modificaciones genéticas,** que resultan nocivos para la salud de la población, con especial impacto en la vida de niñas, niños y adolescentes.

4. Promover la lactancia materna, así como asegurar condiciones nutricionales apropiadas en los dispositivos estatales, privados y comunitarios de atención y cuidado a la primera infancia.

5. Promover la alimentación saludable en los establecimientos escolares, que incluya la enseñanza de prácticas de consumo y el acceso a alimentos adecuados a través de medidas como el desayuno escolar, dietas nutritivas en comedores y quioscos saludables, bajo estrictas recomendaciones nutricionales.

6. Poner en marcha un plan integral para enfrentar la obesidad, que es la mayor manifestación de la malnutrición que afecta a niñas, niños y adolescentes y atraviesa a todos los sectores sociales, con gran impacto en quienes, además, viven en situación de pobreza. En este sentido, es oportuno promover el debate parlamentario para la regulación del etiquetamiento frontal de alimentos.

7. Garantizar nuestra soberanía alimentaria, entendida como el derecho de los países y los pueblos a definir sus propias políticas agrarias, de empleo, pesqueras, alimentarias y de tierra de forma que sean ecológica, social, económica y culturalmente apropiadas para ellos y sus circunstancias únicas.

II. Notas de evidencia que enmarcan los desafíos señalados

a. Acerca de la seguridad e inseguridad alimentaria

Si nos remitimos a la FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura), la seguridad alimentaria implica:

- Tener comida disponible.
- Que haya un modo de conseguirla (por ejemplo, dinero para comprar alimentos).
- Que estos alimentos sean suficientes, inocuos y nutritivos para que nuestro cuerpo pueda conseguir la energía y nutrientes necesarios para tener una vida sana.
- Que esta situación sea estable y continuada en el tiempo, no una odisea marcada por la incertidumbre.

En la actualidad, el concepto de seguridad alimentaria es ratificado y contemplado por Naciones Unidas en la elaboración de los Objetivos de Desarrollo Sustentable como metas globales para el 2030. En particular, el ODS2 propone: “Poner fin al hambre, lograr la seguridad alimentaria y la mejora de la nutrición y promover la agricultura sostenible”, que contempla dentro de sus metas “poner fin a todas las formas de malnutrición, incluso logrando, a más tardar en 2025, las metas convenidas internacionalmente sobre el retraso del crecimiento y la emaciación de los niños menores de 5 años, y abordar las necesidades de nutrición de las adolescentes, las mujeres embarazadas y lactantes y las personas de edad”.

b. Aspectos centrales para la seguridad alimentaria en niñas, niños y adolescentes

En busca de encontrar estrategias de largo plazo que acompañen las acciones en la urgencia de garantizar los derechos de niñas, niños y adolescentes, consideramos importante el reconocimiento de tres aspectos centrales vinculados con el ciclo vital de las niñas y niños, así como de su entorno de cuidado, alrededor de los cuales puede organizarse el diagnóstico y, por ende, la planificación de la política pública que atienda de forma integral el problema de la nutrición:

1. La saludable nutrición maternal antes y durante el embarazo y la lactancia, así como el sostenido amamantamiento, en particular de modo exclusivo durante el primer semestre.
2. La provisión de alimentos en cantidad y calidad adecuada durante el período escolar, ya que es en la franja de edad de niñas, niños y adolescentes escolarizados donde se marcan los mayores déficits alimentarios, expresados en la obesidad.
3. Asegurar la accesibilidad en los hogares a alimentos de cantidad y calidad nutricional, que incluya un ambiente saludable, contemplando el acceso básico a la salud, agua, higiene, y servicios sanitarios, entre otros.

La relatora de Naciones Unidas sobre el Derecho a la Alimentación evaluó la situación en Argentina en una visita realizada en 2018 y alertó sobre el impacto de la crisis económica y financiera en la alimentación de las personas.

En función del balance realizado, generó alertas y recomendaciones específicas que, realizadas sobre el general de la población, impactan específicamente las problemáticas encontradas en la población de niñas, niños y adolescentes y de las que se da cuenta en el siguiente apartado de este documento:

- La crisis económica y financiera que enfrentaba entonces Argentina tendría un impacto directo en el derecho a la alimentación de la población
- Se registraba un incremento en la cantidad de personas que concurrían a comedores, que salteaban comidas por falta de dinero y niños que concurrían a la escuela motivados especialmente porque es donde pueden obtener un plato de comida.
- Los argentinos consumen la mayor cantidad per cápita de la región de comida ultra procesada. Por tal motivo el 60% de la población es obesa o tiene sobrepeso.
- Necesidad de balance a la agricultura familiar (que produce el 80% de los alimentos en Argentina) con la producción industrial, no solo de regulación de precios sino en calidad de alimentos, alertando sobre el alto uso de pesticidas y agrotóxicos nocivos para la salud de la población.

c. Principales problemáticas de seguridad alimentaria, malnutrición y hambre de la niñez y adolescencia en Argentina

En Argentina, con datos estadísticos, a partir de la información de la Encuesta Nacional de Nutrición y Salud (ENNyS) previos a la pandemia de COVID-19, se estimaba²³ que el 1,7% de las niñas/os de 0 a 4 años presenta bajo peso, 1,6% emaciación²⁴ y 7,9%

²³ 2da Encuesta Nacional de Nutrición y Salud. Resumen Ejecutivo, Setiembre 2019.

²⁴ La emaciación se trata de un adelgazamiento patológico. El síndrome de emaciación, también conocido como síndrome consuntivo es la pérdida involuntaria de más del 10% del peso corporal (particularmente de masa muscular) y de por lo menos 30 días ya sean de diarrea o de debilidad, y fiebre.

baja talla. Por otro lado, se advertía que 13,6% de las/os niñas/os de 0 a 4 años padecen exceso de peso. Entre la población de 5 a 17 años, el 1,4% reporta delgadez y 3,7% baja talla. En este grupo poblacional, el exceso de peso abarca al 41,1% de las niñas/os y adolescentes. Mientras que el 20,7% tiene sobrepeso, el 20,4% presenta obesidad.

Por su parte, **la inseguridad alimentaria total**, que considera a las niñas y niños de entre 0 y 17 años que residen en hogares en los que se ha disminuido la ingesta alimentaria por problemas económicos, alcanza al 30,1% en 2019. En este punto, es importante que en el periodo 2017/19, casi un 40% recibían ayuda alimentaria a nivel del promedio urbano nacional²⁵.

Atendiendo la necesaria planificación en materia de nutrición que debe darse en la post pandemia **es necesario considerar que el cierre de los comedores escolares producto del ASPO decretado en el país desde el mes de abril ha impactado de forma contundente y negativa en el acceso de las niñas, niños y adolescentes a la alimentación**, particularmente por no haberse encontrado aún la forma alternativa de realizar la entrega de alimentos frescos y en cantidad suficiente para reemplazar lo obtenido de forma diaria en los comedores escolares. Esta situación generó también la sobrecarga en los comedores comunitarios que en algunos territorios se convirtieron en el principal sostén alimenticio.

d. COVID-19, emergencia alimentaria y post pandemia

En un contexto económico global de desaceleraciones o enfriamientos de la economía, se debilitan desproporcionadamente la seguridad alimentaria y la nutrición allí donde las desigualdades son mayores. La disparidad de ingresos aumenta la probabilidad de sufrir inseguridad alimentaria grave, y este efecto es un 20% mayor en el caso de países de ingresos bajos frente a países de ingresos medianos. Las desigualdades de ingresos y riqueza también guardan estrecha relación con la desnutrición, en tanto que la obesidad se asocia con modelos de desigualdad más complejos²⁶. Esto es particularmente importante en el contexto económico nacional de crisis financiera grave y renegociación de la deuda externa en curso en nuestro país, atendiendo la particularidad de ser un país productor y exportador de alimentos lo cual debe estar considerado sin duda en la agenda de las soluciones para la adecuada nutrición de la niñez y adolescencia.

²⁵ Observatorio de la Deuda Social – UCA – (2019). Documento de trabajo. Infancias e inseguridad alimentaria, un fenómeno que se exacerba en el contexto de la crisis y pese a una mayor protección social.

²⁶ “FAO, FIDA, OMS, PMA y UNICEF. 2019. El estado de la seguridad alimentaria y la nutrición en el mundo 2019. Protegerse frente a la desaceleración y el debilitamiento de la economía. Roma, FAO”.

En este contexto, desde el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación se realizaron pertinentes acciones para la ampliación de las partidas presupuestarias especialmente destinadas a la asistencia alimentaria, que fueron debidamente enunciados en el último Informe de la Jefatura de Gabinete de Ministros (ya citado en este documento) presentado ante el Congreso nacional el 18 de junio pasado²⁷.

La problemática de inseguridad alimentaria se entrelaza con lo referido al necesario ingreso a la niñez y las características actuales de la Asignación Universal por Hijo en nuestro país. Además de tratarse de poblaciones que se superponen, ambos programas acuden e interpelan fuertemente a las madres como principales encargadas del cuidado en el hogar y también en las organizaciones territoriales a cargo de comedores. En este ítem emerge la precaución para no consolidar desigualdades de género que se entrelazan y potencian con desigualdades económicas, algo que requiere una intervención más amplia e integral por parte del Estado en materia de cuidado para la primera infancia.

²⁷ Según informó el Ministerio de Desarrollo Social, se incrementó durante el ASPO en 2 mil millones de pesos, la asistencia alimentaria a comedores escolares y comunitarios. La suma alcanzada en convenios para transferencias para gobiernos provinciales, municipales y organizaciones sociales asistenciales es de \$ 3.483.287.694. Información brindada en Informe de Situación: prestaciones, transferencias y medidas del Ministerio de Desarrollo Social COVID 19.

INGRESO UNIVERSAL PARA LA NIÑEZ: UNA NECESIDAD EN LA POST PANDEMIA

El Estado argentino asumió tiempo atrás el compromiso de garantizar el derecho a la seguridad social de la niñez y adolescencia — ya presente en la Convención sobre los Derechos del Niño — a través del Artículo 26 de la Ley 26.061, el cual establece que “Las niñas, niños y adolescentes tienen derecho a obtener los beneficios de la seguridad social. Los Organismos del Estado deberán establecer políticas y programas de inclusión para las niñas, niños y adolescentes, que consideren los recursos y la situación de los mismos y de las personas que sean responsables de su mantenimiento”.

El marco legal vigente no resultó suficiente. Las dos graves crisis económicas que el país atravesó desde el regreso a la democracia (en particular la de 1989 y la de inicios del presente siglo) sedimentaron una situación insostenible desde lo ético y lo político: la infantilización de la pobreza, expresada en la vulneración de múltiples derechos.

El nuevo Gobierno nacional inició su mandato con más de la mitad de la niñez y la adolescencia en dicha situación. La informalidad laboral de más de un tercio de la población económicamente activa y las históricas desigualdades territoriales constituyen dos aspectos estructurales para entender el drama que viven las nuevas generaciones de nuestro país.

En semejante contexto, los efectos socioeconómicos de la pandemia COVID-19 agudizan la problemática de falta o escasez de ingresos en los hogares donde viven las niñas, niños y adolescentes en condición de pobreza. Por ende, y de cara a los múltiples desafíos que enfrentará la sociedad argentina cuando concluya la actual crisis sanitaria, se vuelve indispensable avanzar con pasos firmes en un **Ingreso Universal a la Niñez**.

Dicho desafío, complejo en su abordaje y con perspectiva de largo plazo, requiere ser liderado por el Estado nacional, atendiendo en lo inmediato lo más urgente, pero con un horizonte político-normativo orientado a romper de una vez y para siempre la reproducción intergeneracional de la pobreza. Se trata, en síntesis, de avanzar hacia un nuevo contrato social, político y fiscal que garantice un “piso” básico de igualdad para toda la niñez y adolescencia en Argentina.

I. **La República afronta, a nuestro entender, cinco grandes desafíos en el corto y mediano plazo en materia de ingreso a la niñez**

La puesta en marcha de la Asignación Universal por Hijo (AUH) en 2009 como parte del sistema de seguridad social significó un hito fundamental en la política social argentina. Desde entonces, los avances constituyen un pilar a partir del cual resulta posible, además de necesario, volver a colocar en el debate ciudadano y al interior de las decisiones estatales la posibilidad de poner en marcha el Ingreso Universal a la Niñez.

Mientras tanto, hay cuestiones propias del funcionamiento de la AUH que, de resolverse, irían allanando el camino para la necesidad planteada.

1. **Incorporar a las y los que aún no accedieron a la AUH.** Es prioritario ubicar de forma nominal a esta población que, todavía en un número muy importante, está fuera de cualquier cobertura social por parte del Estado.
2. **Eliminar las trabas administrativas** y algunos requisitos existentes, que funcionan como barreras de acceso al derecho.
3. **Eliminar las condicionalidades de la AUH en forma coherente y consistente con la titularidad del derecho a la seguridad social**, evitando que en esta emergencia queden fuera de la cobertura aún más población de la que este documento da cuenta según cifras oficiales.
4. **Asegurar el poder adquisitivo de las transferencias a hogares donde habiten niñas, niños y adolescentes** para generar las condiciones básicas de seguridad alimentaria de esas familias. En este ítem, se requiere seguir avanzando en el desendeudamiento de la mayoría de los titulares de la AUH por deudas adquiridas recientemente con el ANSES.
5. Este horizonte estratégico que tiende a hacer realidad el Ingreso Universal a la Niñez **implica ir superando las diversas modalidades de transferencias a hogares con niños y deducciones hoy vigentes, a la par de la necesidad de debatir el financiamiento y la sostenibilidad de la política de seguridad social**, lo cual obliga a interpelar la capacidad fiscal del Estado y la matriz impositiva (actualmente regresiva) en nuestro país.

II. Notas de evidencia que enmarcan los desafíos señalados

a. La cuestión del ingreso en la agenda reciente de las políticas sociales

En Argentina el desempleo y la precariedad laboral emergieron en las décadas del ochenta y noventa como correlatos de la desindustrialización y la reconversión a un modelo agroexportador asociado con el auge del sector financiero. Para los sectores populares y para amplios grupos de la llamada clase media, el ingreso pasó a constituirse en una dificultad continua o recurrente. La pobreza, que hasta los años setenta se vinculaba con las llamadas Necesidades Básicas Insatisfechas referidas a condiciones estructurales (escolaridad obligatoria en niñas/os hasta 12 años, tipo de vivienda, condiciones sanitarias y hacinamiento), pasó a analizarse en función de los ingresos (línea de pobreza e indigencia medidas a través de la EPH-INDEC). Esto daba cuenta de una situación incremental (y exponencial en las crisis) que afectaba las condiciones de vida de quienes ya estaban en situación de pobreza estructural y, a la vez, incorporaba a nuevos sectores que, aun con activos y trayectoria laboral, se quedaban sin empleo e ingreso estable.

La crisis y reconversión del mercado de trabajo (por desempleo, precarización laboral, trabajo no registrado e incremento del sector informal) dejó en evidencia los límites del sistema de seguridad social contributivo, construido sobre la base del trabajo formal desde la década del cuarenta del siglo pasado. Toda la arquitectura de acceso a derechos de cobertura de salud, turismo y recreación para todo el grupo familiar más la asignación y ayuda escolar por hijo (que se expandieron durante el modelo de industrialización) diseñada a partir del empleo formal comenzó a dejar por fuera a sectores cada vez más amplios de la población.

En la salida de la crisis 2001/02, el Estado nacional lanzó la primera política de transferencia de ingresos a trabajadores/as desempleados con cobertura masiva (el Programa Jefes y Jefas de Hogar alcanzó aproximadamente dos millones de personas). A partir de allí, con algunas reconversiones, este tipo de intervenciones se mantuvo en la agenda de las políticas sociales y abarcó mayoritariamente a familias con hijos (en una de esas reconversiones se pasó a priorizar a las madres y a ponderar el valor de la transferencia por hijo/a de hasta 18 años a cargo).

En 2009, la sanción por decreto de la AUH introdujo la innovación más significativa en la arquitectura de las políticas sociales de las últimas décadas. En el contexto regional, la AUH ampliada también a Asignación por Embarazo se destaca por su anclaje institucional a la seguridad social, en la órbita de la ANSES. De este

modo, a las asignaciones familiares de los trabajadores/as formales se incorporaron las de las trabajadoras/es del sector informal con ingresos que no superasen el salario mínimo, las trabajadoras de casas particulares y desempleados/as. En 2016, la cobertura de la AUH se amplió a monotributistas de las categorías más bajas. En la actualidad, alcanza a 4.242.243 de niñas/os (marzo/20)²⁸ y representa aproximadamente una inversión del 0,6% del PIB²⁹.

En el marco de la emergencia COVID-19, el Estado nacional implementó el Ingreso Familiar de Emergencia (IFE) como una prestación monetaria no contributiva de carácter excepcional, que hasta el momento se concretó en dos pagos de 10 mil pesos, prestación que alcanzó un total de 8.839.044 de personas, de las cuales casi un 60% son familias con hijos de hasta 18 años³⁰ y 2.389.754 perciben también de la AUH/AE.

b. AUH: alcance, impactos y desafíos

En Argentina, según proyecciones de INDEC para 2020, viven más de 14 millones de niñas, niños y adolescentes de entre 0 y 18 años y el 93% de ellas/os posee cobertura social según registros administrativos de ANSES de 2017³¹. De ellos, el 79% cuenta con prestaciones ejecutadas por el nivel nacional y el 21% está cubierto a través de programas provinciales. Del total de niñas, niños y adolescentes con cobertura, el 72% obtiene una asignación familiar, el 18% tiene cobertura provincial, el 7% es alcanzado por una deducción en el impuesto a las ganancias y el 3% restante obtiene un programa de otros beneficios que son incompatibles con el resto de las políticas³². Así, se pone de manifiesto la importancia que tienen las asignaciones familiares en la protección social de niñas, niños y adolescentes.

La AUH alcanza hoy a 4.242.243 niñas, niños y adolescentes. Las investigaciones sobre esta intervención de amplia escala —en forma convergente con otros Programas de Transferencias Condicionadas (PTC) de la región— muestran una incidencia significativa en la disminución de la indigencia y también, en menor medida, en la pobreza. La AUH generó una mejora de casi un 30% en el ingreso

²⁸ Oficina Nacional de Presupuesto (ONP) Gasto en Niñez y Adolescencia del Presupuesto Nacional. Primer Trimestre 2020.

²⁹ Para el año 2017 las estimaciones indicaban el equivalente a un 0,7% del PBI para asignaciones familiares y un 0,1% para las deducciones por ganancias de los trabajadores de los más altos salarios.

³⁰ Informe de DNEIG-Ministerio de Economía (Mayo 2020) Ingreso Familiar de Emergencia - Análisis y desafíos para la transferencia de ingresos a trabajadores/as precarios/as.

³¹ Este es un dato relevante que considerar para la evaluación de la AUH en un contexto, según últimas estadísticas de UNICEF (2020), del 53% de los niños, niñas y adolescentes, más de 7.000.000 en condiciones de pobreza (monetaria).

³² Informe Ministerio de Economía y UNICEF (2017) Incidencia distributiva del gasto en asignaciones familiares, AUH y Educación.

promedio de los percentiles más bajos de la distribución³³. También las investigaciones arrojan resultados positivos en cuanto a la incidencia en la disminución del trabajo infantil.

Sobresalen algunos desafíos en torno a la AUH, ya superada su primera década de existencia.

i. Continúa pendiente la inclusión de toda la población que reúne los requisitos de ingreso: las estimaciones más recientes plantean que entre 300 mil y 350 mil niñas/os y adolescentes aún no acceden a la AUH ni a otra cobertura de la seguridad social³⁴. Otras fuentes estiman este déficit de cobertura en un número muy superior.

ii. Resulta relevante incrementar y sostener en valores actualizados los ingresos de la transferencia, acorde al proceso inflacionario y especialmente en el escenario post pandemia.

iii. Debe resolverse, más allá de bienvenidos arreglos coyunturales³⁵, la crítica cuestión del endeudamiento crediticio en el que se encuentran casi dos millones de titulares de AUH (aproximadamente el 85%), en tanto dicha deuda se venía descontando directamente del monto mensual, afectando aún más el poder adquisitivo de la transferencia.

iv. Dentro del déficit de cobertura, preocupan también los casos de niñas, niños y adolescentes registrados que obtuvieron la cobertura en algún momento, pero que luego la perdieron por algún incumplimiento de las condicionalidades. Según ANSES, en años anteriores la condicionalidad dejaba afuera de la cobertura al 8% de la población registrada, en mayor medida por falta de cumplimiento de la condicionalidad en salud³⁶. También preocupa, además de lo específico de la problemática, el caso de los niños y adolescentes y su vínculo con la AUH³⁷.

v. Es menester atender la cuestión de la titularidad del cobro de las AUH por parte de las/os adolescentes menores de 18 años, pero que ya son sostén de familia y/o padres/madres de otras/os niñas o niños titulares del derecho.

³³ Análisis y propuestas de mejoras para ampliar la Asignación Universal por Hijo Unicef 2017.

³⁴ Estimaciones realizadas por ANSES, a partir del préstamo del Banco Mundial aprobado en marzo 2020, destinado a cubrir este déficit. <http://noticias.anses.gob.ar/noticia/anses-recibira-millones-de-dolares-del-bancomundial-3415>.

³⁵ En diciembre 2019 se anunció una reducción de las tasas y la suspensión del cobro de tres cuotas con alargamiento de los plazos, lo cual se mantienen en los meses de ASPO.

³⁶ En 2019 ANSES publicó las cifras de casos suspendidos por este incumplimiento de contraprestaciones, alcanzando 404.113 en 2014 (el 8,74%) y 329.123 en 2015 (el 7,01%).

³⁷ Cabe consignar en este ítem que más de la mitad niños/as y adolescentes entre 5 y 17 años que trabajan no reciben la AUH EANNA Encuesta de Actividades de Niños, Niñas y Adolescentes 2016-2017.

c. Algunas críticas recurrentes en este tipo de políticas sociales

La inclusión de condicionalidades fue uno de los aspectos más cuestionados de intervenciones tipo la AUH, crítica que se fue extendiendo a muchos de los países de la región donde se implementan este tipo de intervenciones. **La inédita situación de pandemia y ASPO plantea un escenario donde resulta recomendable eliminar las condicionalidades que pueden tener efectos contrarios a los objetivos planteados de garantizar el acceso a otros derechos.** De hecho, las condicionalidades pueden generar situaciones paradójicas para el acceso a derechos del niño/a y/o adolescente, ya que al incumplimiento que implica el no acceso a la salud y/o educación se le adiciona la pérdida del ingreso en el núcleo familiar.

Otra de las críticas que reciben los programas de transferencias condicionadas es que tienden a consolidar la recarga de tareas de cuidado en las mujeres, a la vez que pueden funcionar como un desincentivo para su inserción laboral. Estos últimos señalamientos resultan relevantes porque colaboran en sostener desigualdades de género que, a su vez, se entrelazan y se potencian con las desigualdades económicas.

Esta advertencia debiese ser tomada en cuenta para promover el desarrollo de políticas de cuidado para la primera infancia con perspectiva de género y una extensión de los servicios destinados a los más pequeños (empezando por asegurar las condiciones para que se haga efectiva la obligatoriedad en Sala de 4 y 5) con prioridad en los barrios más postergados. **Son varias las voces que desde el sistema político y la sociedad en su conjunto reclaman la relevancia del cuidado con perspectiva de género como una nueva dimensión o cuarto pilar de las políticas sociales que se suma a la educación, la salud y la seguridad social para construir el piso universal de derechos.** En el caso argentino, el actual Gobierno nacional comenzó a mostrarse activo en torno a la mencionada temática del cuidado, siendo necesario avanzar en planes y servicios concretos de amplia escala y calidad.

d. Una breve pero necesaria reflexión sobre la cuestión fiscal

Cabe cerrar este documento haciendo una mención a la siempre crítica cuestión del financiamiento y la sustentabilidad fiscal. Intervenciones como la AUH implican una acotada inversión estatal medida en porcentaje del PIB y eso explica que, en general, son escasas las resistencias políticas y sociales (aunque mayores en el plano ideológico). Avanzar hacia un Ingreso Universal a la Niñez implicará sin duda esfuerzos adicionales que requieren ser mensurados, no sólo desde la perspectiva de los recursos necesarios, sino también de las fuentes de financiamiento.

La Defensora acompañará en forma decidida el hacer realmente efectivo un Ingreso Universal a la Niñez que conllevará la construcción de un nuevo pacto social y político, pero también fiscal. Para ello, cualquier próximo debate sobre la matriz impositiva argentina —incluyendo la distribución territorial de los ingresos y egresos fiscales— debiese considerar de modo primordial, tal como impone nuestra Constitución nacional y la Convención Sobre los Derechos del Niño, la garantía de los derechos de la niñez y la adolescencia para construir una sociedad más justa e igualitaria.