



Revista N°10 Agosto 2010

Edición Especial del Bicentenario de la Revolución de Mayo

Niñez en situación de vulnerabilidad: ¿olvidada por las políticas?

María Alejandra Silva

CONICET/UNNE

e-mail: trabajoinfantil@dch.unne.edu.ar, msilvakusy@yahoo.com.ar

1. Introducción

Este escrito forma parte de un proyecto mas amplio denominado: “Trabajo infantil y salud en Corrientes: del derecho a la compensación del daño al derecho a la salud”. Esta jurisdicción posee un alto porcentaje población en situación de vulnerabilidad social en la ciudad y el campo, y se encuentra situada al norte de Argentina, en el corredor comercial del MERCOSUR y limítrofe con los siguientes países: Brasil, Uruguay y Paraguay.

Se considera al trabajo infantil, como el que incluye aquellas actividades económicas y/o estrategias de supervivencia, con o sin finalidad de lucro, remuneradas o no, realizadas por niños y niñas independientemente de su condición ocupacional y si son visibles o invisibles (puertas adentro). Al igual que Save the Children en este caso no se excluye las actividades delictivas o ilícitas como explotación sexual o trata de niños, pues comparten algunas causas y efectos y evita que se pueda culpar a la víctima salvo que demuestre que fue por voluntad propia. De modo que abraza el trabajo infantil urbano, rural y esclavo (trata de personas para explotación laboral y sexual).

Cabe aclarar que el lugar que ocupa el tema en la agenda pública depende especialmente de la construcción social de la “infancia”.

Cabe indicar que la categoría de infancia que es, en definitiva, una representación colectiva producto de las formas de cooperación entre grupos sociales también en pugna, de relaciones de fuerza, de estrategias de dominio. La categoría de infancia está orientada por intereses sociopolíticos; incluye, bajo diferentes figuras encubiertas, una aparente uniformidad que ha permitido concebir proyectos educativos elaborados en función de grupos de edad y de prestigio, y que hace viables códigos científicos tales como los discursos pedagógicos, la medicina infantil o la psicología evolutiva. Todos estos saberes son inseparables de las instituciones, de las organizaciones y de los reglamentos elaborados en torno a la categoría de infancia que a

su vez se ve instituida y remodelada por ellos... Cada sociedad, cada cultura define explícita o implícitamente qué es infancia, cuáles son sus características y, en consecuencia, qué períodos de la vida incluye. (Alzate Piedrahita, 2001:2-3)

En esta construcción social, interesa analizar especialmente el papel de la política, porque, si el tiempo del MERCADO es la contingencia, entonces el tiempo de la POLITICA es la perspectiva, es poner en secuencia, tomar distancia y tener un punto de vista o una intencionalidad y ofrecer un esquema de interpretación. Sin embargo, pareciera que hoy asistimos a un agobio causado por la erosión del imaginario del “nosotros” (el Estado, la Nación, la Democracia) que ha llegado hasta el punto de que el orden social aparece como no inteligible. (Lechner, 2002).

Asimismo es preciso analizar el estado y las políticas públicas (la estructura y dinámica del estado). Toda política estatal es una toma de posición del estado frente a una determinada “cuestión socialmente problematizada”... que es aquella que por su importancia ha sido incluida en la agenda de problemas sociales que requieren una necesaria toma de posición de múltiples actores sociales”. Esto implica que el Estado es solo una parte – relevante- de un proceso social más abarcativo que incluye a una multiplicidad de actores sociales como clases o fracciones de clase, movimientos sociales, organizaciones e individuos estratégicamente ubicados respecto a una cuestión. (Oszlak y O’donnell, 1993).

Se estudian las desigualdades regionales, económicas, y de disponibilidad de vivienda, agua, luz, educación, salud, etc. que caracterizan a Corrientes (ubicada en el NEA) que la diferencian de otras regiones. Se observan las políticas públicas, la institucionalización de la foco- política sujetas a un contexto determinado y a unos actores de las políticas sociales en el marco de los apremios del sistema fiscal.

Se acude al análisis de documentos, periódicos, estadísticas (INDEC-UNICEF; IDESA y UCA) y entrevistas a funcionarios públicos nacionales y provinciales del ejecutivo y del legislativo. Se consulta a informantes calificados académicos, de las ONG y de organismos locales y nacionales.

A los funcionarios gubernamentales se les realiza una entrevista abierta personal consultándolo sobre: perfil de los beneficiarios, registro estadístico de los beneficiarios, conformación del equipo de trabajo, disponibilidad de recursos económicos, capacidad administrativa, capacidad política, alcance del programa a su cargo (local o provincial), criterios de evaluación del programa (indicadores cuantitativos o cualitativos) y articulación interministerial.

2. El contexto de las desigualdades y su impacto en la niñez

En primer lugar se verifica una enorme desigual distribución del ingreso que puede ser analizada desde el Gini o desde los deciles entre el 1 y el 10. Una mirada desde el Gini muestra que hoy el país se encuentra peor que en los inicios del gobierno de Carlos Menem, pues mientras en 1992 el coeficiente era del 0,450, en el 2006 alcanza al 0,483. Algo similar se observa comparando los deciles, pues mientras en 1992 la diferencia era de 19 veces, en el 2006 la brecha entre el decil más alto y el decil más bajo es de 29,9 veces. (Repetto, 2009)

Este hecho se observa en los salarios, pues mientras el promedio de la región norte es de un salario de 362 \$, el de la región centro alcanza a 507 \$ y la de la región sur y la

capital es de 1.026\$. Mientras en Corrientes el ingreso familiar per cápita es de 351 \$, en Mendoza es de 530\$ y en Ushuaia es de 1.060 \$. (UCA, 2007)

Sin embargo este fenómeno es fruto de desigualdades que claramente perjudican al NEA a nivel productivo la capacidad de desarrollo, lo cual repercute en la escasez de empleo para los adultos. En el caso de Corrientes esto se agrava porque carecen de gas natural, de modo que en las viviendas existe mayor consumo eléctrico en calefones, estufas, cocinas eléctricas, etc. Más aun en el marco de una desinversión a nivel del servicio eléctrico que pone en jaque a la generación y mantenimiento del empleo en todos los servicios: comercio, construcción, servicios, etc.

Por ultimo, esta desigualdad también se refleja en niñas, niños y adolescentes:

√ Un adolescente de entre 13 y 17 años perteneciente al 25% más pobre tiene 9,5 veces más chance de no asistir al colegio que otro joven en el 25% más rico.

√ Mientras un niño o niña en el 25% más pobre tiene una propensión a no concurrir a un jardín infantil de un 68%, un par en el 25% más rico, registra una propensión del 30%.

(Barómetro de la Deuda Social de la Infancia/UCA, 2008)

Cabe señalar que la promoción de la igualdad de acceso y de oportunidades respecto a la educación es un paso clave en la lucha contra el trabajo infantil. Parte de la respuesta a la crisis debe ser un nuevo enfoque en el desarrollo del capital humano, dando prioridad a la culminación de la educación básica para todos los niños, niñas, así como potenciar el acceso a la educación secundaria y a la educación laboral o profesional. tanto en términos de pertinencia, cobertura y calidad. (OIT, 2009)

Sin embargo dicha desigualdad social se agrava mas en la zona rural del norte de Argentina (donde se encuentra la provincia de Corrientes), donde el promedio de distancia que existe con la escuela media va de 19 Km. A 300km., en la zona rural solo un 16% posee escuela para adultos de escuela secundaria. Se indago sobre la posible deserción escolar en el caso de que la escuela dejase de contar con el comedor, un 61% de los entrevistados considero que el abandono seria muy alto. Se verifica que si bien el primer motivo por los que los alumnos no asisten a clase en porcentaje es el factor climático (58%), el segundo factor relevante es la necesidad “de ir a trabajar en el campo” (56%). (Red comunidades rurales, 2008)

Por ultimo, existen condiciones macro estructurales desiguales visibles en los servicios de infraestructura al alcance de niñas, niños y adolescentes, como se constata en el cuadro siguiente:

Cuadro N° 1: Infraestructura de las viviendas de niños de 0 a 17 años en el NEA.

Provincia	Población de 0 a 17 años	Sin transporte publico a – de 300 m.	Sin teléfono publico a – de 300 m.	Sin al menos una calle pavimentada	Sin acceso al agua de calidad de beber y cocinar
Corrientes	377.502	25,4	45,9	58,5	39,1
Chaco	415.928	45,2	54,3	70,2	57,4
Formosa	214.057	34,5	47,9	59,4	63,1
Misiones	425.427	15,8	46,2	54,3	56,1
CABA	567.005	1,4	2,5	2,3	3

Fuente: Silva, María Alejandra (2009) en base a INDEC_UNICEF- Sistema integrado de indicadores sociales y económicos sobre la niñez y adolescencia en la Argentina, 2008.

Se observa la brecha en las condiciones sociales de ambos grupos. Mientras en Corrientes el 25, 4 % de niños y adolescentes carecen de transporte público, en la CABA esto solo lo padecen el 1,4% y en Chaco lo sufren el 45, 2 % de la población menor de 17 años. Lo mismo sucede en lo que hace al acceso a calidad de agua, pues mientras el 39,1 % de niños y adolescentes de Corrientes no accede al servicio de agua adecuada para beber y cocinar, apenas el 3% de la población de la CABA se encuentra en dicha situación. Sin embargo en el otro extremo, el 60,5% de los niños y adolescentes de Santiago del Estero carecen de agua adecuada para beber y cocinar.

A esto se suma el clima educativo de dicha población de niños que trabajan en el campo, pues se sabe que el grado de escolaridad alcanzado por los progenitores o clima educacional del hogar define en gran parte la trayectoria escolar y laboral de los hijos. Cabe señalar que el clima educacional del hogar es una variable construida considerando el promedio de años de escolaridad aprobados por los miembros del hogar de 18 años y mas, el bajo es de hasta 6,99 años, el medio es de 7 a 11,99 años, y el alto es de 12 y mas años de escolaridad aprobados.

Esto puede observarse en el cuadro siguiente:

Cuadro N° 2: Distribución de los hogares particulares con niñas, niños y adolescentes según clima educacional del hogar por provincias, Año 2001

Provincia	Total de hogares con N y A	Clima bajo	Clima medio	Clima alto
Corrientes	144.773	36,5	44,7	18,8
Chaco	156.712	42,7	41,7	15,6
Formosa	79.765	34,7	48,1	17,2
Misiones	157.922	42,8	42,1	15,1
CABA	324,566	5,6	37,0	57,4

Fuente: Silva, María Alejandra (2009) en base a INDEC_UNICEF- Sistema integrado de indicadores sociales y económicos sobre la niñez y adolescencia en la Argentina.

En este cuadro claramente se observa la brecha en las condiciones sociales de ambos grupos. Mientras en Corrientes el 36,5 % de niños y adolescentes se encuentran en hogares con clima educacional bajo, en la CABA esto solo le sucede al 5,6% de niñas, niños y adolescentes. Esto se debe a que en la CABA el 57,4 % de niños y adolescentes poseen un clima educacional del hogar alto, mientras apenas el 18,8% de los correntinos tiene esa característica.

3. Estado y políticas en torno a la niñez: ¿muchas palabras para pocas acciones?

El primer indicador de la falta de visualización de la infancia como prioridad nacional y la incapacidad de los operadores de políticas públicas de visualizar a la infancia en un programa que contemple la protección integral se desprende de evaluaciones internacionales, que luego se reflejan en datos precisos a nivel nacional.

En febrero de este año, el Comité por los Derechos de la Infancia de la ONU llevó a cabo su 54° período de sesiones que se llevó a cabo en la ciudad de Ginebra, y recibió una serie de objeciones de varias ONG, entre las que figuraron la Fundación Sur, el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) y el Colectivo por los Derechos del Niño, entre otras, las que dieron cuenta de varios incumplimientos en la materia en las leyes 22.278 y la ley 26.061. El comité de Naciones Unidas le pidió al Estado argentino conocer “las medidas adoptadas para implementar la ley N° 26.061 (de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes) en el nivel nacional y provincial”, pidió saber “si ya se ha realizado la designación del Defensor de los Derechos” de los menores y, de no ser así, “cuáles son las razones para la demora” y sobre los mecanismos creados para la coordinación en el nivel nacional y provincial del sistema de protección integral de la infancia. “

El Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas “expresa su preocupación frente a las graves deficiencias en el funcionamiento de las instituciones donde se encuentran alojados niños privados de libertad, incluidas situaciones de sanciones colectivas y encierro absoluto, así como respecto del actual régimen penal juvenil, el cual, entre otros, hace un uso excesivo del internamiento y no garantiza una asistencia

jurídica adecuada de los menores en conflicto con la ley. (Artículo 24 del Pacto). (Naciones Unidas, 2010)

También las organizaciones sociales dedicadas a la compleja problemática de la niñez en América Latina realizaron un estudio reciente a través de la Red Latinoamericana y Caribeña por la Defensa de los Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes (Redlamyc). Ellas remarcaron la falta de visualización de la infancia como tema de agenda pública, mientras que los problemas principales de la infancia en Argentina se encuentran los temas de la pobreza y la indigencia (De 1990 al 2008 hubo un aumento del Cociente entre tasas de pobreza de niños entre 0 y 14 años), y la falta del reconocimiento de la importancia de la desnutrición crónica como una de las amenazas para el logro de los derechos del niño. En Argentina se hizo una encuesta en el año 2006 y los resultados arrojan cifras tan altas que no se animan ni siquiera a publicarlas, y está entre el 9% y el 11 %, y eso que se hicieron las encuestas en centros urbanos y no en las zonas rurales donde es mucho peor. (Pedernera Luis y Silvana Pedrowicz, 2009: 73).

Además indican que uno de los problemas más grandes de violación de derechos humanos, es el fenómeno de la deserción en la Educación Media, siendo más preocupante en dos países: Uruguay y Argentina. En este último se registran altos porcentajes de repitencia en las escuelas públicas y también altos grados de abandono escolar. (Pedernera Luis y Silvana Pedrowicz, 2009: 88)

Cabe señalar que el gasto público social de la Nación y Provincias dirigido a la Niñez en Argentina es del 6,7% del PBI, el 31,3% del gasto público social y significa unos 4.464,5 \$ por niño. (UNICEF, 2009:1). Según UNICEF al año siguiente, la inversión específica en niñez representa un 4,5% del PBI, situándose en los mismos niveles de 2001, de modo que el gasto por niño equivalente a 4.481,3 pesos anuales (UNICEF, 2010).

Es preciso aclarar que el gasto social es específico, cuando se invierte en comedores escolares, educación básica, erradicación del trabajo infantil, salud materno infantil, en tanto es gasto social indirecto, al que contabiliza transferencias de ingresos a las familias, asignaciones familiares, pensiones no contributivas; ampliado en sistemas de agua potable, alcantarillado, deporte y recreación; cultura, etc.

Según el informe interno del NEA realizado por la ONG Estudios y Proyectos destinado a CASACIDN, si se compara los datos de la Región NEA con el resto del país, se evidencia que en las provincias con mayores necesidades la inversión es bastante menor: Misiones (784 pesos por cada niño), Salta (789 pesos), Santiago del Estero (830 pesos), Tucumán (894 pesos), Corrientes (912 pesos) y Chaco (1054 pesos) están entre las provincias que menos fondos concentran en la niñez. (Estudios & Proyectos, 2008: 56)

Sin embargo pareciera que en lo cotidiano se refleja muy poco en las políticas públicas, pues como afirma Schulman: “además de cambios culturales, la vigencia y aplicación de la nueva ley implica más formación, esto es, más inversión...la inversión es un tema que todavía está pendiente. (Borgonovo, 2009: 3)

Esto se debe a los problemas derivados del federalismo. En su artículo 75, la Constitución reformada en 1994, dispuso que el 21 de diciembre de 1996 debiera estar sancionado un nuevo régimen de coparticipación de impuestos, que tendría que garantizar a las provincias, como mínimo, los porcentajes que ya tenían asignados. La actual Ley de Coparticipación, número 23.548, otorga a las provincias un 54,66 por

ciento y a la caja central un 42,34 por ciento. En los hechos la Casa Rosada apenas coparticipa hoy el 30 por ciento de su recaudación, el valor más bajo de los últimos 50 años. (Raventos, 2010: 2)

La consultora Economía & Regiones difundió un informe que surge del proyecto de Presupuesto 2010. Dicho estudio señala que además de las transferencias de recursos coparticipables, cuya distribución es automática, la Nación gira a las provincias otros recursos afectados a la ejecución de obras públicas viales, escolares, programas sociales para atender necesidades básicas, laborales y alimentarias. Estos programas, básicamente son ejecutados por los tres ministerios estratégicos del actual Gobierno: el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicio, el Ministerio de Desarrollo Social y el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. Todos conforman un sistema perverso que ignora o distorsiona el federalismo, pero apuntalan la acumulación de capital política mediante premios y castigos.

Esto se observa en Corrientes cuando uno compara la cantidad de obras públicas que figuran en los registros del IERIC en el NEA, en las Becas de inclusión educativas otorgadas por el gobierno nacional, los fondos para obras públicas de municipios pequeños, etc. En todos estos casos se advierte claramente que quienes poseen llegada directa al gobierno nacional se benefician en detrimento de quienes manifiestan su disidencia.

Este grave problema fue señalado recientemente por Naciones Unidas. El Comité observa con preocupación que, debido al sistema federal de gobierno argentino, muchos de los derechos enunciados en el Pacto no se protegen de manera uniforme en todo el territorio nacional. (Artículo 2 del Pacto) (Naciones Unidas, 2010)

En paralelo, el gobierno nacional ha apelado a un vasto conjunto de medidas muy regresivas y antiproductivas para financiar el crecimiento del gasto público. Testimonios ilustrativos son el restablecimiento de las retenciones a las exportaciones, la cristalización del impuesto al cheque, el aumento de las alícuotas del impuesto sobre los ingresos brutos, la aplicación profusa del impuesto inflacionario, la distorsión de las estadísticas oficiales para pagar menos intereses de deuda pública, la estatización de los ahorros previsionales del régimen privado de capitalización y la apropiación de parte de las reservas del Banco Central (IDESSA, 2010: 2).

Hasta el momento todas provincias del interior del país dependen del “favor” del gobierno nacional, pues son las responsables del financiamiento de minoridad, salud, educación, seguridad y administración de justicia entre otros.

En ese sentido cabe rescatar las palabras de Bernardo Kliksberg cuando afirma que una pregunta clave en la región es en el ámbito institucional: ¿Cómo coordinar la acción nacional, regional y municipal? (Kliksberg, 2008: 15)

4. De los diagnósticos de situación sobre trabajo infantil en Corrientes.

Cabe indicar que en la web existe un Plan Nacional de Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil de 2006 diseñado por la Nación (MT y SS, CONAETTI y OIT) basado en un censo previo realizado a través del INDEC. Se estima que las jurisdicciones provinciales deben poner en práctica. Si bien el mismo fue elaborado luego de un relevamiento hecho en la Argentina, el mismo cuando recaba

datos del NEA no incluye a Corrientes, desconociéndose los motivos técnicos y/o políticos.

Cabe señalar que la Primera Encuesta Nacional Infancia y adolescencia: trabajo del 2005 (hecha sobre la EPH en los grandes aglomerados urbanos). Solo abarca las siguientes jurisdicciones:

- Región del GBA: ciudad de Buenos Aires y Partidos del Gran Buenos Aires
- Subregión del NOA: provincia de Tucumán, Salta y Jujuy
- Subregión del NEA: provincias de Chaco y Formosa
- Provincia de Mendoza.

Además, el PNUD en su informe de 2007 indica sin datos (serios, confiables, rigurosos) sobre la tasa de trabajo infantil que permitan lograr el Objetivo III de “Promover el trabajo decente” para el 2015.

A este contexto general se suma la falta de registros a nivel provincial por parte de Técnicos de la Subsecretaría de Trabajo de la provincia. Recientemente se difundió en los medios un pedido de informe de la Diputada provincial María Inés Faguetti, preocupada por la falta de acciones puntuales más allá del discurso “políticamente correcto” desde la Subsecretaría de Trabajo de la Provincia de Corrientes. La diputada indica: “se hace necesario y oportuno que esta Honorable Cámara en cumplimiento de su obligación de intervenir en todo asunto de interés público y general de la Provincia (Art. 83, Inc. 30 de la Constitución Provincial), requerir a la Subsecretaría de Trabajo que informe sobre los resultados de la aplicación del Programa “Crecer Sin Trabajo Infantil” y las políticas, programas, planes de coordinación y ejecución de las acciones que viene desarrollando. Faguetti solicita entre otros, los siguientes datos: a) En que localidades y sectores de actividad y con que frecuencia se han realizado tareas de fiscalización, b) con que mecanismos de detección de trabajo infantil, esa Subsecretaría registra los casos de trabajo infantil urbano, rural y esclavo; con que personal especializado cuenta, c) Cuál es el listado de trabajo infantil peligroso que se ha realizado, d) Que infracciones se detectaron y que sanciones pecuniarias se han aplicado, e) Cuantos niñas y niños víctimas de la explotación laboral y sexual infantil han sido rescatados, g) que acciones y políticas de gestión descentralizada y en red, en colaboración con las organizaciones de la sociedad civil se llevan a cabo.

No obstante, hasta la fecha solo dos áreas de gobierno provincial han diagnosticado el problema de manera indirecta y colateral: la dirección de trata de personas de la policía y el Servicio Educativo de Prevención y Apoyo/SEPA -Ministerio de Educación de la provincia (antes mencionado).

Según la funcionaria de la policía entrevistada manifiesta que la propia municipalidad incumple la ley, pues le compete controlar si un local funciona como wiskeria o prostíbulo de menores tratados, pero muchas veces no cumplen su rol. La funcionaria declara que se constata la existencia de un corredor Paraguay, Formosa, Chaco, Corrientes, Entre Ríos y el Sur de Argentina, con el mismo tipo de locales, de red, de dueños. Asimismo se han identificado zonas de riesgo en: Bella Vista, Capital, Ituzaingó, Mercedes, Curuzú, Goya y Paso de los Libres (estas dos últimas son zonas turísticas). La funcionaria responde que en Mercedes y en Santa Rosa se constató que se “utilizaban varones y mujeres” en las estancias como parte del intercambio o venta, como parte del pago a camioneros de Buenos Aires, observándose que predominan casos de adicciones en esta población (sin existir hasta el momento políticas públicas para esta dolencia).

Un referente consultado en el Servicio de Prevención y Asistencia Educativa (SEPA) del ministerio de educación de la provincia se afirma que antes tenían problemas deserción y repitencia a causa del trabajo infantil urbano, rural y esclavo/trata en la zona de Itati, Monte Caseros, Mocrete (por los arándanos), pero ahora encontraron casos en Santo Tome, Virasoro, Alvear y Liebitz. Esto afecta en la asistencia y en el rendimiento académico de la población de la primaria y de la secundaria, según aparece en los informes internos del primer y segundo trimestre 2009, aunque indican que hasta el momento no ha sido un tema de interés investigativo del organismo publico de modo que faltan datos cuantitativos y representativos de las regiones.¹

Asimismo, cabe señalar que dos municipios se han preocupado por primera vez sobre el tema trabajo infantil durante el año 2009. Un proyecto de ordenanza municipal para el estudio del trabajo infantil en la zona rural del departamento Monte Caseros y un relevamiento municipal en Curuzú Cuatía.

Por ultimo, en el gobierno provincial tuvo dos propuestas de abordaje social del trabajo infantil de “cartoneros” y de “trabajadores rurales” en ese periodo. El primero fue cubierto por el programa “Vivo de lo que tu tiras” destinado a promover conocimientos destinados a separar, clasificar, aprovechar y vender mejor la basura evitando accidentes, infecciones y enfermedades y a otorgar becas educativas a los niños. Sin embargo luego no se dieron a conocer los resultados, diluyéndose el programa².

El segundo grupo social estuvo bajo cobertura de un programa del Instituto Provincial del Tabaco que con 1.500.000 pesos de una partida nacional, por única vez concede asistencia financiera para 2.463 productores de Goya y alrededores que reciben recursos para atender los gastos de contratación temporaria de adultos en reemplazo de niñas y niños, y dicta 13 charlas sobre Concientización Sobre la Escolaridad Sostenida.

Lamentablemente los dos programas gubernamentales carecen de seguimiento y evaluación de impacto social, oportunidad, relevancia, utilidad, poniendo de manifiesto la naturaleza de las políticas: focalizadas, caritativas, discrecionales, cortoplacista y electoreras. Además, al igual que lo señalado por Susana Hintze la evaluación incomoda porque “somete a juicio, pondera experiencias y capacidades y en ese sentido confronta a los sujetos con su propia perspectiva de lo que son y lo que han realizad”...y en Argentina es una practica que surge en los años 90 donde las evaluaciones son hechas por expertos internacionales, pero recientemente empezó a aparecer como una demanda a nivel alto (gobernadores, ministros nacionales y provinciales) sin ser acompañados de recursos, materiales, capacitación”.

De modo que en Corrientes sucede lo mismo que señala Hintze, pues: “la presión hacia la evaluación suele insertarse en situaciones de escaso margen de libertad para los

¹ No obstante cabe aclarar que actualmente nos encontramos avanzando en un convenio entre CONICET, el SEPA, el INTA y la UNNE a fin de implementar un relevamiento en toda la provincia que prevé visitas domiciliarias y a escuelas, para detectar repitencia y abandono relacionado con el trabajo infantil en todo Corrientes tendiente a generar datos útiles a la investigación de CONICET, pero que luego todos los organismos antes mencionado utilizaran como insumo necesario antes de definir acciones puntuales para tales poblaciones.

² Se cree que son las 197 becas de inclusión educativa que nos han confirmado se están otorgando en este momento para los niños cartoneros de las ciudades de Corrientes, Goya, Monte Caseros, Santo Tome y Paso de los Libres.

que “deben” evaluar, por lo cual los involucrados temen a las consecuencias si manifiestan lo que efectivamente piensan...lo que redundaría en evaluaciones no comprometidas, formales, burocráticas...En otros casos se implementa como práctica justificatoria de lo que se está haciendo. (Andrenacci, 2006)

5. Del contexto de las políticas sociales

Es preciso comprender que el contexto de las políticas públicas está atravesado por características cuestionadas por la sociedad.

En primer lugar, el predominio de los líderes delegativos, que suelen surgir de una profunda crisis, donde quienes son elegidos creen tener el derecho –y la obligación de decidir como mejor les parezca qué es bueno para el país, sujetos sólo al juicio de los votantes en las siguientes elecciones. Creen que éstos les delegan plenamente esa autoridad durante ese lapso. Dado esto, todo tipo de control institucional es considerado una injustificada traba; por eso los líderes delegativos intentan subordinar, suprimir o cooptar esas instituciones. (*O'Donnell, 1994*)

En segundo lugar, la política como juego de poder y por lo tanto como intriga (el acuerdo basado en la mentira) como el arte de gobernar... donde el cinismo es una conducta política como tal... (*Gianni Vattimo 2004*)

En tercer lugar existe la “vetización de la política” con la presencia de caudillos mass mediáticos y políticos a la zaga de consultores e ingenieros de la opinión pública, pues se realizan anuncios en la prensa que luego tienen escaso o nulo impacto social en la modificación de las condiciones materiales o subjetivas o solo se refieren a un programa focalizado de escasísimos destinatarios y cortoplacista.

Esto se observa en diferentes casos en programas supuestamente dedicados a “erradicar el trabajo infantil” provenientes de organismos nacionales o provinciales de trabajo, desarrollo social, educación y minoridad e infancia. Hecho que se ve agravado en el año 2009 debido a que en junio se renovaron totalmente los Senadores Nacionales por Corrientes y parcialmente los Diputados Nacionales y en setiembre se eligió candidato a gobernador e intendente de la capital. Estas contiendas electoras se produjeron en el marco de una puja de poderes muy fuerte entre radicales y peronistas – con el aporte de los partidos provinciales de un lado y del otro- que puso a Corrientes en los medios de prensa nacionales e incluso terminó con la muerte dudosa del responsable de la prensa del gobierno provincial en retirada unos días antes de las elecciones.

Existen dos casos que muestran claramente este hecho. En primer lugar, si bien según datos oficiales existen 392.779 niños y adolescentes que son la población escolar, la mayoría de ellos se encuentran bajo cobertura de diversos planes alimentarios.

Cuadro N° 3: Planes de seguridad alimentaria

Organismo	Total de beneficiarios	Total de niños
Programa alimentario provincial	14.800	S/D
Copa de leche	200.000	S/D
Programa Sapucay	40.000	200.000

Fuente: Silva, María Alejandra (2009) en base a entrevistas a informantes calificados del ministerio de educación y de desarrollo humano del gobierno de Corrientes.

Al consultarlos sobre la existencia de una base de datos común sobre edad, sexo, datos antropométricos que indiquen que se logra un objetivo de política de seguridad alimentaria, se constata que son inexistentes tanto a nivel particular como de forma combinada pues dichas políticas sociales están desarticuladas, superpuestas y son ineficaces e incluso afirman que poseen menos nutrientes que hace cinco años atrás debido a que reciben el mismo presupuesto habiendo una enorme inflación de la canasta básica de alimentos. Sin embargo el dato cuantitativo es preocupante, pues de 392.779 hay 200.000 que necesitan apoyo gubernamental para alimentarse.

Otro caso es el de la entrevista realizada a informantes calificados de la Secretaria de Desarrollo Social de la Nación – en pugna con el gobierno provincial- quienes señalan como éxito de sus políticas sociales el aumento de la población beneficiaria.

Cuadro N° 4: Beneficiarios de la Secretaria de Desarrollo Social

Programas	Cantidad de beneficiarios por Año	Cantidad de beneficiarios en 2009
Pensiones	4.000 (Año 2001)	30.000
Plan Familia	10.000 (año 2008)	20.000

Fuente: Silva, María Alejandra (2009) en base a entrevistas a informantes calificados de diversos organismos al interior de la Secretaria de Desarrollo Social del Gobierno de la Nación Argentina con sede en Corrientes.

En dicho organismo nacional con sede en Corrientes afirman que ingresan un total de 800 expedientes por mes en la delegación de Corrientes y de Goya por el tema de las pensiones – ciudades donde el gobierno nacional poseía un gran interés por obtener numerosos votos para las elecciones de senadores, diputados, gobernador e intendente. En su discurso - que en varias oportunidades se diferencia del gobierno provincial por su escaso interés en los problemas sociales- se observa claramente que subyace y predomina una visión tradicional de “la pobreza de ingreso”, que crea lazos clientelares y de dependencia “ad infinitum” en una población, en vez de otras miradas vigentes en las políticas sociales.

Cabe resaltar que por un lado en el campo de las ciencias sociales predomina la noción de “acceso a un conjunto básico de capacidades (como la alimentación o un

determinado nivel calórico) o bienes que generen dichas capacidades, y de su libertad para llevar a cabo una vida, la cual es desarrollada por Amartya Sen.

Otro enfoque con peso en el campo social es el de “la vulnerabilidad social” que permite un análisis más profundo de la realidad más allá de la falta de recursos. Éste se basa en la valoración de *condiciones estructurales* –como son el sistema de organización de la economía, la educación o la salud, la existencia o no de programas de protección social, los sistemas de distribución de poderes o la trayectoria histórica de las desigualdades sociales–; tiene en cuenta también *las condiciones coyunturales*, como posibles cambios en el modelo de desarrollo, crisis económicas, las catástrofes naturales...; y, por último, considera también *las condiciones personales* que generan esta vulnerabilidad (la clase social y la actividad económica, el género, la edad, su estado sanitario y nutricional, el nivel educativo, la etnia, la religión, el estatus jurídico, su voluntad). Una segunda ventaja la ofrece el hecho de que sea un concepto relativo – pues podemos distinguir diferentes tipos y niveles de vulnerabilidad– y dinámico, ya que nos permite dar cuenta no sólo de situaciones concretas sino de *procesos*. Una tercer ventaja es que el enfoque de la vulnerabilidad incorpora el análisis de las *capacidades de los individuos y grupos para impulsar su propio desarrollo*, es decir, cómo las personas generan activos o capacidades útiles –capital físico, humano y social– para aprovechar la *estructura de oportunidades* del mercado, el Estado y la sociedad de cara a mejorar su bienestar (Gonzalo de Castro y Laia Prat, 2010).

Lamentablemente, de las encuestas realizadas a los diferentes actores de las políticas sociales y de la niñez se observa la inexistencia de un debate sobre la mirada de pobres y pobreza que subyace en lo cotidiano de los planes y programas.

6. La institucionalización de la focopolítica destinada a la niñez

Las ONGs que analizaron la Argentina a los 20 años de la Declaración Universal de los Derechos del Niño manifiestan que: “La gran mayoría cayeron de los bordes y son objetos –cautivos– de políticas asistenciales subsidiarias (niñ@s y familias). Además transitan entre esta última condición hacia la judicialización de la pobreza, por lo tanto privados de libertad. Creemos que no es lineal y separado, sino que es la propia lógica de esta política.” (Pedrera Luis y Silvana Pedrowicz., 2009: 82)

Es importante ver como también en la provincia se van naturalizando estos modos de intervención y categorías poblacionales focalizadas desde desarrollo social como bien lo señala Sonia Álvarez Leguizamón en el artículo “La invención del Desarrollo social en la Argentina.”(Andrenacci, 2006)

Cabe señalar que ante el fin de la sociedad salarial, la focopolítica implica el paso de muchos grupos sociales del contrato a la tutela (la comunidad, la vecindad), bajo vínculos de neo-filantropía, caridad laica o religiosa. La pérdida de control de los recursos económicos en el 2001 por parte de los gobernadores provinciales en la asignación, diseño y ejecución de los programas y la atomización de los programas aumento la presión sobre la Secretaria de Desarrollo Social para obtener más control. Sin embargo al día de hoy continuamos con dicho enfoque de las políticas sociales donde el nuevo arte de gobierno remite a una tecnología óptica (donde confluyen los rayos luminosos: las poblaciones “objeto”), y a una localización espacial (lugar donde se haya reconcentrada y desde donde se propaga e influye). Remite a un lugar donde hay que actuar para que no se propague el foco “infeccioso”. Por ello antes de que se propague, se debe insulizar.

De allí que se observan hechos en ese sentido en diferentes organismos públicos. En primer lugar, la Secretaria de Niñas, Niños y Adolescentes (SENAF/ Desarrollo Social de Gobierno Nacional) anuncia su preocupación por el tema de trabajo infantil y trata de niños en varios eventos y medios de prensa, de la entrevista realizada a fin de año se constata que solo ha financiado la asistencia técnica a una ONG: “Sta. Teresa”. Los fondos estarían destinados a formar equipos para atender casos de trata y tráfico, abusos en Sta. Lucia y Bella Vista.

En segundo lugar, el área de Minoridad e Infancia de la provincia indica que los planes y proyectos 2010 que se encuentran en evaluación se han presentado en el SENAF –a fin de obtener fondos para su implementación, pues son para niños en situación de vulnerabilidad e institucionalizados en: comedores infantiles, institucionalizados en hogares y con problemas de adicciones que consultan o están internados en el hospital. En suma, están destinados solo a niños y adolescentes “cuando el daño ya está hecho”, no se aplica en la prevención o promoción, se valora a niños y adolescentes como victimas sociales y no como sujetos de derechos. (CASACIDN, 2009)

En ese mismo sentido el Informe nacional CASACIDN indica que las acciones hechas de concientización, difusión impulsadas por el estado no son suficientes, pues en general el discurso y los contenidos de las mismas es técnico, disociado y alejado de la realidad concreta de los chicos y las chicas del país. Las acciones del Estado son aisladas en función de difundir programas particulares, que no comprenden una visión universal y de protección de los derechos de niñas, niños y adolescentes. (CASACIDN, 2009).

Esto también se constata en las acciones realizadas en este ultimo año por el área “Crecer sin trabajo infantil” de la Subsecretaria de Trabajo del Gobierno de la Provincia de Corrientes destinados a los propios niños escolarizados (culpabilizando a la victima). Se implementa un concurso durante tres meses denominado “Conociendo tus derechos”, en 15 instituciones barriales de las zonas más vulnerables solo de la ciudad de Corrientes, como si fuese una acción política de gran peso e incidencia en la erradicación del trabajo infantil.

Esta actitud basada en una mirada parcializada se observa incluso en el Consejo Provincial del Niño y Adolescente que preside el área de Minoridad e Infancia de la provincia, donde la subsecretaria de trabajo no ha designado una persona a unos 7 (siete) meses de asumir el nuevo gobernador, aunque la ley 26.061 claramente hable de la protección especial de niños victimas de explotación laboral.

7. Reflexiones y numerosos desafíos

En total coincidencia con los dichos de Mary Beloff hace unos años atrás: “Tanto la profusa producción legislativa cuanto el creciente y sostenido uso de tratados por los tribunales locales pueden leerse como impacto, de intensidad diversa, de la CIDN en el derecho argentino. Sin embargo, a esta altura no puede afirmarse -excepto que se pretenda pasar por alto lo que ocurre en la realidad-, que esos cambios en el plano legal hayan redundado perceptiblemente en una mejor calidad de vida para los niños y las niñas del país.”(Beloff, 2008) Lo mismo puede decirse del caso Corrientes- lejos del cambio de paradigma sobre la niñez-, aunque agravado por la situación de desigualdad que caracteriza a las niñas y niños tanto a nivel social como en el disfrute y acceso a condiciones de bienestar e infraestructura.

Claro que las mayores dudas y preocupaciones provienen del ámbito organizativo y político debido a la dependencia funcional de las instituciones locales del nivel nacional, y cuales los mecanismos (formales e informales) que regulan esa relación. Más aun en una provincia altamente endeudada como Corrientes que solo recauda el 10% de lo que gasta, pues el 90% viene de su dependencia funcional y presupuestaria del gobierno nacional, sin pertenecer al mismo grupo político.

A esto se suma el predominio de la democracia delegativa, la foco-política y la política como intriga constante en un escenario de alta conflictividad.

De modo que los desafíos son numerosos a la hora de pensar en la protección integral del niño y la erradicación progresiva del trabajo infantil, los cuales requieren instituir el cambio de paradigma sobre la niñez mediante la construcción social de un ambiente de consenso entre la sociedad, el Estado y las organizaciones de la sociedad civil.

8. Bibliografía consultada

Libros

ANDRENACCI, Luciano (compilador), (2006) Problemas de política social en la Argentina contemporánea, Ed. Prometeo y universidad Nacional de General Sarmiento, Buenos Aires. Argentina.

KLIKSBERG, Bernardo (2008), Pensamiento social estratégico: una nueva mirada a los desafíos sociales de América Latina, Buenos Aires. Argentina, Siglo XXI.

RED COMUNIDADES RURALES (2008), Encuesta sobre educación y desarrollo, Fundación Andreani y Red Comunidades Rurales, Buenos Aires, Argentina.

Sitios web

ARANDA GAMBOA HORACIO, Ante el comité de la ONU, la Argentina deberá ampliar su informe sobre la infancia

<http://www.elargentino.com/nota-84926-medios-121-Ante-el-comite-de-la-ONU-la-Argentina-debera-ampliar-su-informe-sobre-la-infancia-.html>. Buenos Aires, 05-04-10

BORGONOVO, Mónica (2009), La inversión en infancia aun es un tema pendiente, El diario on line, Entre Ríos, web cite: <www.eldiariodeparana.com.ar/textocomp.asp?id=10059>. Fecha de acceso: 6 de octubre de 2009.

INDEC_UNICEF (2008), Sistema integrado de indicadores sociales y económicos sobre la niñez y adolescencia en la Argentina, Buenos Aires, UNICEF, Web cite: <http://www.indec.gov.ar/principal.asp?id_tema=7991>. Fecha de consulta: 16 de octubre de 2009.

RAVENTOS, Jorge (2010), El federalismo fiscal en la agenda política, La política on line, web cite:<http://www.lapoliticaonline.com/columnas/val/371/el-federalismo-fiscal-en-la-agenda-politica.html>. Fecha de consulta: 09 de mayo de 2010.

UNICEF (2009), Datos generales sobre infancia y adolescencia Actualizados a abril 2009, Buenos Aires, Web cite:

Revistas

ALZATE PIEDRAHITA, María Victoria (2001), Concepciones e imágenes de la infancia, Revista de Ciencias Humanas, año 8, numero 8, Colombia, Facultades de Bellas Artes y Humanidades, y de la Facultad de Ciencias de la Educación de la Universidad Tecnológica de Pereira.

BELOFF, MARY,(2008) Quince años de vigencia de la Convención sobre los Derechos del Niño en la Argentina, Revista Jura Gentium, IV, 1, Italia.

IDESA (2009), 8 % menos de coparticipación a las provincias en enero, Informe Nacional, num. 270, Buenos Aires, Instituto de Desarrollo Social.

O'DONNELL, GUILLERMO (1994), DEMOCRACIA DELEGATIVA, Publicado originalmente como "Delegative Democracy", *Journal of Democracy*, Vol. 5, No. 1, January 1994: 55-69. © 1994 National Endowment for Democracy and The Johns Hopkins University Press.

UCA (2007) Las Políticas Publicas Deben Ayudar A Disminuir Las Diferencias Regionales, Serie Informes De La Economía Real "Empleo Y Desarrollo Social", Buenos Aires.

UCA (2009), Barómetro de la deuda social de la infancia: Argentina 2004-2008: Condiciones de vida e la niñez y adolescencia, Departamento de Investigación Institucional Pontificia Universidad Católica Argentina y Fundación Arcor, Buenos Aires, Argentina.

Documentos

CASACIDN (2009), Principales Problemas, Avances, Retrocesos Y Recomendaciones, Federación de Comités de Seguimiento de la Aplicación de la Convención Internacional de los Derechos del Niño en Argentina, Paper, Buenos Aires, Argentina.

ESTUDIOS & PROYECTOS (2008) Informe de circulación interna sobre la situación del NEA, para ser presentado al Comité Nacional de Seguimiento de la Aplicación de la Convención Internacional de los Derechos del Niño en Argentina (CASACIDN), Formosa, Argentina.

FORO REGIONAL UNICEF, CASACIDN y EyP (2009), Contribuciones al Dialogo Político y Social para el Seguimiento y Avance de las Recomendaciones del Comité de los Derechos del Niño, 10 y 11 de Noviembre, Formosa.

GOBIERNO MUNICIPAL DE CURUZÚ CUATIÁ (2009), Dirección de Producción y Empleo, Curuzú Cuatiá, Corrientes.

NACIONES UNIDAS, Examen de los informes presentados por los estados partes con arreglo al artículo 40 del pacto, Observaciones finales del Comité de Derechos Humanos: Argentina, 98º período de sesiones, Nueva York, 8 a 26 de marzo de 2010

PEDERNERA LUIS Y SILVANA PEDROWICZ (2009), *Estudio de balance regional sobre la implementación de la Convención sobre los Derechos del Niño en América Latina y el Caribe. Impacto y retos a 20 años de su aprobación*, Red Latinoamericana y caribeña por la defensa de los derechos de los niños, niñas y adolescentes (Redlamyc)

SOMAVIA (2009) Impacto de la crisis económica mundial en el trabajo infantil en América Latina y recomendaciones para su mitigación, Lima, Oficina Regional para América Latina y el Caribe de la Organización Internacional del Trabajo. REPETTO, Fabián (2009), Congreso nacional y políticas sociales: algunos desafíos fundamentales (más allá de la coyuntura), Contenido Social del presupuesto 2010, Buenos Aires, Asociación Argentina de Políticas Sociales.

Informantes calificados

Plan Familia, Ministerio de Desarrollo Social del Gobierno Nacional
Secretaría de Niñas, niños y adolescentes, Ministerio de Desarrollo Social del Gobierno Nacional
Dirección de Minoridad y Familia, Desarrollo Humano del Gobierno de Corrientes.
Proyecto Sapucay, Desarrollo Humano del Gobierno de Corrientes.
Ministerio de Educación del Gobierno de Corrientes.