

Perspectivas estratégicas

para el Desarrollo Humano
Integral de la Argentina

Prólogo de Itai Hagman

Gonzalo Armua
Ulises Bosia
María Gimena Cánepa
Romina Chuffardi
Bruno Giormenti Moravec
Comps.

POLÍTICAS PÚBLICAS DE NIÑEZ Y ADOLESCENCIA: LOS ÚNICOS PRIVILEGIADOS SON LOS NIÑOS

Julieta de Gennaro y Mora López



Fotografía: Florencia Settepani

Colaboraron: Julieta Campana, María Luciana Gutierrez
y Mariana Villarreal

Julieta de Gennaro

Profesora de Enseñanza Media y Superior en Letras (UBA). Trabaja temas vinculados al trabajo sociocomunitario, niñez y adolescencia. Coordinadora de Buen vivir, inclusión y política social de la Fundación DHI.

Mora López

Militante, trabajadora del Sistema Penal Juvenil, con experiencia en instituciones penales y programas nacionales y provinciales de niñez y adolescencia. Integra la coordinación del equipo prevención del delito (Municipalidad de Avellaneda).

INTRODUCCIÓN

Estamos ante una etapa regresiva de los derechos de niños, niñas y adolescentes (NNyA) y de toda la clase trabajadora en general. Desde el inicio del gobierno de Javier Milei en diciembre de 2023 hemos asistido a una subejecución y eliminación de programas destinados a esta población¹, principalmente de aquellos que se encontraban en la órbita de la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia (SENAF), organismo responsable de las políticas de promoción y protección integral de los derechos de los NNyA en el marco de la Ley N° 26.061.² Como contrapartida, la reciente aprobación en el Congreso Nacional de un nuevo régimen penal juvenil que incluye la baja de la edad de punibilidad ha sido la respuesta libertaria a la problemática a la que se enfrentan los NNyA de nuestro país, y pone en evidencia la voluntad de no continuar con la ejecución de políticas públicas dirigidas a los sectores más desprotegidos, más allá de transferencias de ingresos como la Asignación Universal por Hijo (AUH).

Además de la desarticulación y vaciamiento de estas políticas desde que Sandra Pettovello asumió como ministra de Capital Humano al inicio de la gestión Milei, el Sistema de Protección Integral acarrea ya falencias históricas estructurales tanto en el diseño e implementación de programas como en los mecanismos de coordinación y el funcionamiento de los organismos que lo componen. Ningún gobierno logró saldar estas falencias para contar con respuestas efectivas a la vulneración sistemática de derechos de los NNyA.

Desde nuestra perspectiva no alcanza con quedarse en la crítica ni en el análisis del impacto de estos recortes actuales, por más necesario y relevante que ese diagnóstico resulte. Consideramos fundamental construir respuestas a los problemas

1. Ver informe Disolución de Programas de la Secretaría Nacional de Niñez Adolescencia y Familia. Niñez, adolescencia, emergencia social y economía popular. ¿Por dónde pasa la motosierra? Disponible en: <https://fundaciondhi.com.ar/post/informe-or-ninez-adolescencia-emergencia-social-y-economia-popular-por-donde-pasa-la-motosierra-20250425>

2. Ley N° 26.061 de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes, disponible en <https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/110000-114999/110778/norma.html>

y planificar posibles estrategias de abordaje en clave de políticas públicas para cuando el escenario político y la correlación de fuerzas se modifiquen. Nos interesa profundizar debates y formular propuestas que entendemos prioritarias para mejorar las condiciones de vida de los NNyA de nuestro país, pensando las intervenciones con una mirada transversal que valore tanto el rol del Estado como la acción comunitaria.

Este documento surge de los diagnósticos que construimos en el marco de la elaboración del Plan de Desarrollo Humano Integral, de los análisis más recientes sobre el impacto de las políticas del gobierno libertario desde diciembre de 2023 y de una primera ronda de intercambios con organizaciones sociales con importante inserción territorial que trabajan la temática, así como con profesionales con trayectorias estatales y no estatales en este campo de intervención. Buscamos que se trate de un insumo preliminar, un aporte para el intercambio y la discusión de una política integral para nuestros NNyA.

En el primer apartado esbozamos un diagnóstico general de la problemática, identificando algunos ejes que consideramos prioritarios. En el segundo recuperamos de forma sucinta las principales perspectivas desde las cuales se ha abordado la cuestión y los debates actuales. Y en el tercero planteamos una propuesta a modo de lineamientos que buscan ser un insumo —trazos gruesos— para discutir colectivamente soluciones que puedan ser efectivas e implementadas en una próxima etapa política.

1. DESCRIPCIÓN DEL PROBLEMA

Si tuviéramos que enumerar las problemáticas de niñez y adolescencia podríamos llenar hojas y hojas. Sin embargo, es posible identificar algunas tramas que de modo más o menos universal atraviesan a las infancias y adolescencias de los diferentes territorios y estratos socioeconómicos de nuestro país.

Para pensar en los sujetos que están creciendo tenemos que pensar también en los adultos. Fenómenos como el creciente pluriempleo, las horas excesivas de trabajo, la inestabilidad laboral, la caída del consumo y la imposibilidad de llegar a fin de mes afectan directamente a las infancias y adolescencias. No solo por las condiciones materiales de vida, sino porque NNyA son los sujetos más vulnerables dentro de una familia y una comunidad, y por ende depositarios de las problemáticas y frustraciones. La reforma laboral recientemente aprobada en el Congreso Nacional profundiza esta desorganización del mundo adulto en múltiples sentidos que afectan de modo diferencial a quienes cuidan. Lejos de discutir reformas progresivas que coloquen los cuidados en el centro ampliando

licencias, o incrementando la densidad y distribución institucional vinculada a los cuidados, asistimos a una crisis de esa organización social de los cuidados que se acentúa a partir de estas transformaciones regresivas. Tanto esta reforma como las políticas económicas implementadas por el actual gobierno profundizan la precariedad e informalidad del mundo del trabajo, cuyo efecto en las familias lleva, en definitiva, al impacto en las trayectorias de vida de NNyA cuyas familias se encuentran cada vez más desprotegidas.

Un aspecto relevante para el análisis tiene que ver con los hechos históricos traumáticos que marcaron a cada generación. Para quienes hoy tienen entre 35 y 45 años ese evento fue la crisis del 2001, mientras que para los más grandes fue la guerra de Malvinas y, antes, los sucesos de los años '70. Para la actual generación de NNyA el suceso más determinante fue la pandemia, con el consecuente crecimiento de desafíos asociados a la salud mental y otras problemáticas desencadenadas por las transformaciones del propio contexto de emergencia sanitaria, pero también con la postpandemia.

En la misma línea, debemos pensar a las infancias y adolescencias atravesadas por determinados rituales históricos en torno a las formas de vincularse y generar espacios de intercambio y de acceso a la información. Estamos ante la etapa de las redes sociales, que imprimen formas de socialización específicas con un fuerte impacto en las construcciones identitarias.

La exposición desmedida a las pantallas (celulares, tablets, computadoras, redes sociales, videojuegos) se ha convertido en una problemática central y transversal en la vida cotidiana de NNyA. Frente a la sobrecarga de las familias, el debilitamiento comunitario y la falta de políticas que garanticen el acceso a espacios recreativos de calidad, con propuestas interesantes, actividades culturales, deportivas, etc., el uso de tecnologías aparece como una vía de escape o respuesta inmediata. Sin embargo, el impacto sostenido y sin acompañamiento a esta exposición tecnológica trae consecuencias perjudiciales. Según advierte UNICEF (2021), el uso excesivo y sin supervisión de dispositivos digitales durante la infancia y adolescencia puede afectar negativamente el desarrollo cognitivo, emocional y social, generando síntomas como estrés, dificultades para dormir, irritabilidad y aislamiento. En lugar de ser una herramienta que favorezca el ejercicio de derechos, la tecnología se convierte en muchos casos en un sustituto de la presencia adulta, del juego compartido y del vínculo afectivo. Jonathan Haidt plantea en su libro *La generación ansiosa* (2024) que la irrupción temprana y masiva de los *smartphones* y las redes sociales modificó estructuralmente la forma en la que los adolescentes construyen su identidad, se relacionan y se perciben a sí mismos. Según Haidt, el aumento de la ansiedad, la

depresión, las autolesiones e incluso el suicidio adolescente están íntimamente ligados al uso permanente de redes sociales, sobre todo entre las niñas, quienes son más propensas a compararse con modelos de belleza irreales y a sufrir hostigamiento digital.

La tecnología, lejos de cerrar brechas, puede profundizarlas. Mientras algunos sectores sufren sobreexposición digital, otros siguen completamente excluidos por falta de conectividad y dispositivos adecuados, agravando las desigualdades educativas y de acceso a derechos culturales y sociales. Se trata de otro tipo de exclusión: además de quienes están hiperconectados, pero solos y desregulados, están quienes ni siquiera pueden acceder a esos recursos para integrarse al mundo educativo o social.

El cruce entre la realidad del mundo adulto, los eventos históricos y los cambios en las formas de vinculación atraviesan a todas las generaciones. Y el momento actual se caracteriza, de forma sucinta, por una tríada que engloba la precarización del mundo adulto, las consecuencias de la pandemia y los formatos de socialización que imprimen las pantallas, juegos en línea y redes sociales. Es verdad que cada variable influye de diferentes maneras en cada sector social, pero se trata de las tres grandes tramas que afectan a la generación de NNyA que hoy crece en este presente de nuestro país.

Lo anterior se suma a las problemáticas estructurales de las infancias y adolescencias y a una vulneración de derechos que trasciende la coyuntura actual y cuya resolución debe entenderse como una dimensión clave para pensar en un proyecto de desarrollo para la Argentina. La primera de esas problemáticas tiene que ver con la pobreza: en el segundo semestre de 2025, el 41,3% de las personas de 0 a 14 años se encontraba bajo la línea de pobreza según los datos del INDEC³, aun con el rol clave que ocupa la AUH como transferencia monetaria para estos sectores. Esta incidencia de la pobreza es todavía mayor en hogares de bajo nivel educativo del jefe o jefa de hogar, en hogares donde este último se emplea en el sector informal y en hogares monomarentales (UNICEF, 2025).

La segregación socioterritorial es otro de los componentes para considerar. Según el Registro Nacional de Barrios Populares (RENABAP), en comparación con el promedio nacional, se identificó que hay más niños, niñas y adolescentes viviendo en los barrios populares, lo que da cuenta de una infantilización de la pobreza. Este fenómeno tiene lugar en territorios donde un importante porcentaje de mujeres se encuentra a cargo de sus hogares, de hecho el 85% de familias

3. Incidencia de la pobreza y la indigencia en 31 aglomerados urbanos (segundo semestre de 2025). Disponible en https://www.indec.gov.ar/uploads/informesdeprensa/eph_pobreza_03_269225CA3217.pdf

monoparentales está a cargo de mujeres (Monticelli y Pastoriza, 2023).⁴ A estas desigualdades estructurales se suma el impacto coyuntural sobre estos sectores, no solo en el mundo adulto sino también en las propias políticas destinadas a estos NNyA. Algunos ejemplos: la pérdida de un 45% de poder adquisitivo de las Becas Progresar desde su última actualización en octubre de 2024, la ausencia de convocatoria e inscripción a políticas como el Programa de acompañamiento para el egreso de jóvenes sin cuidados parentales (PAE) o la Ley N° 27.452 Brisa⁵ (LCDLC, 2026).

Los desafíos se superponen, ya que aparecen también los problemas de aprendizaje, la falta de datos exhaustivos sobre deserción escolar, las consecuencias del narcomenudeo, la exposición al mundo de las apuestas ilegales, los efectos de la economía de plataformas y las billeteras digitales, y la lista sigue. En síntesis: muchos NNyA de nuestro país tienen sus derechos vulnerados, en tanto se observa una imposibilidad sistemática para generar respuestas efectivas. Si bien la Ley N° 26.061 de Protección Integral es progresiva, como desarrollaremos más adelante, y existe un consenso respecto de su potencialidad como encuadre general, el sistema no está logrando en la práctica dar respuesta a los problemas y necesidades de NNyA, dificultad aún mayor en contextos de vulnerabilidad y conflicto con la ley penal.

El análisis del Sistema de Protección Integral y su funcionamiento resulta también clave como parte del diagnóstico. La Ley N° 26.061 define el Sistema de Protección Integral de Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes como aquel que establece el principio de corresponsabilidad y “está conformado por todos aquellos organismos, entidades y servicios que diseñan, planifican, coordinan, orientan, ejecutan y supervisan las políticas públicas, de gestión estatal o privadas, en el ámbito nacional, provincial y municipal, destinados a la promoción, prevención, asistencia, protección, resguardo y restablecimiento de los derechos de las niñas, niños y adolescentes, y establece los medios a través de los cuales se asegura el efectivo goce de los derechos y garantías reconocidos en la Constitución Nacional, la Convención sobre los Derechos del Niño, demás tratados de derechos humanos ratificados por el Estado argentino y el ordenamiento jurídico nacional”. Un primer diagnóstico del funcionamiento de este

4. García Monticelli, Fernanda; Pastoriza, Violeta (2023). La experiencia del Registro Nacional de Barrios Populares. Disponible en: <https://ediciones.unq.edu.ar/691-la-experiencia-del-registro-nacional-de-barrios-populares.html>

5. Asignación económica mensual equivalente a una jubilación mínima y cobertura de salud a niños, niñas y adolescentes hasta los 21 años (o sin límite de edad si tienen discapacidad) cuyas madres fueron víctimas de femicidios o violencia intrafamiliar.

sistema nos permite advertir la insuficiencia, regresividad y fragmentación de las políticas públicas actuales para proteger y garantizar los derechos de NNyA en la Argentina. Esto se manifiesta, por ejemplo, en: i) la precarización del sistema: bajos presupuestos, alta rotación y malas condiciones laborales en los organismos de niñez; ii) desconexión comunitaria: infravaloración del rol de la organización comunitaria como parte del entramado de protección; iii) falta de coordinación y planificación estratégica: superposición y contradicción de programas entre los distintos niveles de gobierno, dificultades para la articulación; iv) respuestas tardías o inadecuadas: ausencia de dispositivos de intervención inmediata y 24 horas para situaciones complejas (consumo, abuso, delito) y distancia respecto de los espacios donde transitan los NNyA.

2. ENTRE EL ESTADO Y LA COMUNIDAD: ALGUNAS VISIONES EN DEBATE

Miradas desde una perspectiva histórica, las políticas de niñez y adolescencia reflejan un reciente quiebre entre dos grandes paradigmas: el tutelar *versus* el de derechos. En 1919 se sancionó la primera ley nacional, planteada por el Dr. Luis Agote dentro de un gobierno conservador que tenía una idea de nación en la que los hijos menores de migrantes (muchos de ellos anarquistas o comunistas) representaban un peligro no solo por su presencia en las calles, sino por la posibilidad de transmitir las ideas de los adultos que los tenían a cargo. La ley Agote se fijó sobre el paradigma de la situación irregular, que establece la posibilidad absoluta de que el Estado, en nombre del Poder Judicial, decida sobre la vida de niños que se encuentren en peligro material o moral, siendo los niños “objetos de tutela”.

En 1994 la Argentina otorgó rango constitucional a la Convención de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes. Este hito permitió sancionar la Ley N° 26.061 de Protección Integral que, como reflejo nacional de la convención, fijó el nuevo paradigma de “sujeto de derechos”, frente al modelo anterior de “objeto de tutela”. Esta perspectiva supone entenderlos como sujetos plenos de derechos, con capacidad progresiva para ejercerlos y participar en las decisiones que los afectan. Esa norma descentralizó además los organismos de niñez al establecer que cada provincia y localidad debía tener un sistema que garantice derechos de NNyA. Eso quitó al Poder Judicial el poder absoluto de decisión, dejando a los efectores del Ejecutivo la facultad de determinar cuáles son las medidas más apropiadas para ese niño, niña o adolescente.

La relevancia de este cambio de paradigma radica en la reorganización del sistema de Protección Integral de NNyA. A la vez sucedió que quienes participaron en la elaboración e implementación de este nuevo marco normativo se convirtieron en los referentes públicos más visibles de la temática. Este sector se consolidó así como el mayor defensor del nuevo modelo, que a pesar de ser muy progresivo sufrió muchas deficiencias en su aplicación práctica.

En este escenario emergieron ciertas tensiones entre las organizaciones comunitarias que trabajan la temática (lo que se conoce como “la comunidad”) y el Estado, ahora encarnado en los organismos de niñez provinciales y en los servicios locales municipales. En particular, se identifican dos posiciones que, a los fines analíticos, presentamos de manera deliberadamente simplificada y polarizada para ilustrar la controversia. Por un lado se sostiene que “la comunidad siempre tiene capacidad de cuidar”, que “el territorio es el que sabe” y que “la institucionalización nunca debe ser una respuesta”. En el extremo opuesto, se plantea que “la comunidad no siempre protege y, en ocasiones, vulnera derechos”, que “las instituciones estatales constituyen la respuesta más adecuada debido a su idoneidad técnica y profesional” y que “la intervención comunitaria obstaculiza los procesos de protección”.

En algunas jurisdicciones se han alcanzado formas de articulación más virtuosas entre el Estado y las organizaciones comunitarias, mediante mecanismos de cogestión o subvención de dispositivos de protección de la sociedad civil —como hogares convivenciales o centros de día—, aunque estos suelen desarrollarse bajo condiciones de financiamiento precarias. Consideramos, no obstante, que ninguna de las posiciones extremas logra dar cuenta de la complejidad de las dinámicas territoriales. En la práctica, el Estado enfrenta dificultades para incorporar de manera efectiva a las organizaciones comunitarias en los procesos de diseño e implementación de las políticas de protección, mientras que estas últimas encuentran resistencias para asumir o acompañar medidas de mayor intensidad frente a situaciones de grave vulneración de derechos de NNyA.

Uno de los principales retrocesos de la gestión Milei es el desmantelamiento del Sistema de Protección Integral de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes previsto por la Ley N° 26.061. Este proceso se expresa tanto en el desfinanciamiento de las políticas públicas como en la desarticulación de los dispositivos institucionales encargados de garantizar su implementación.⁶

6. Fundación DHI Disolución de programas de la SNNyF ¿Por dónde pasa la motosierra? Disponible en: <https://files.fundaciondhi.com.ar/Informe-Recortes-SNNyF>

Entre las medidas más significativas se encuentra la eliminación de los subsidios destinados a los Espacios de Primera Infancia (EPI), que afectó a 2.185 instituciones y no fue reemplazada por ninguna otra política compensatoria. Si bien las resoluciones oficiales justifican esta decisión en un supuesto reordenamiento normativo por la superposición de programas, la ejecución presupuestaria demuestra que, lejos de tratarse de una mera reorganización administrativa, implicó una profunda reducción del financiamiento destinado a la promoción y protección de derechos. Los programas presupuestarios orientados a niñez y adolescencia ejecutaron apenas el 70% de los recursos asignados durante 2024, y para abril de 2025, además de contar con un presupuesto nominal inferior al del año anterior, solo habían ejecutado el 18%. En un contexto de alta inflación, eso representa una caída real cercana al 74% de los recursos destinados a estas políticas.

Este proceso fue advertido por el Comité de los Derechos del Niño de Naciones Unidas, que en septiembre de 2024 recomendó al Estado argentino fortalecer institucionalmente el organismo rector de las políticas de niñez e incrementar con urgencia las partidas presupuestarias. Sin embargo, la tendencia observada profundizó el sentido contrario.

Pero el desmantelamiento excede el plano presupuestario. También se expresa en la discontinuidad de programas de prevención del *grooming*, en la falta de implementación de la Ley N° 27.709 “Lucio”⁷ y en el abandono de las políticas de recreación y participación de las adolescencias. Al mismo tiempo, fueron cancelados convenios con organizaciones comunitarias que desarrollan tareas de promoción y restitución de derechos en los territorios. A eso se suma la falta de convocatoria al Consejo Federal de Niñez, Adolescencia y Familia, lo que incumple el mandato establecido por la Ley N° 26.061 y debilita los mecanismos de coordinación federal. En los hechos, estas decisiones trasladan la responsabilidad de las políticas de niñez a provincias, municipios y organizaciones sociales, mientras el Estado nacional se retrae de su función de rector y garante del Sistema de Protección Integral.

Este repliegue institucional adquiere especial gravedad en un contexto en el que, según la Encuesta Permanente de Hogares, el 51,9% de los niños y niñas vive en situación de pobreza y el 11,5% en la indigencia. Lejos de fortalecer las políticas destinadas a mitigar estas condiciones, la orientación adoptada profundiza el

7. La Ley 27.709, conocida como “Ley Lucio”, creó el Plan Federal de Capacitación sobre Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes. Fue sancionada en mayo de 2023 a raíz del caso de Lucio Dupuy y está destinada a las personas que se desempeñan en áreas y dependencias de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial del Estado nacional, que forman parte corresponsable del Sistema Integral de Promoción y Protección de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes.

debilitamiento de las capacidades estatales para garantizar el ejercicio efectivo de los derechos de las infancias y adolescencias.

En este contexto de retracción de las políticas públicas y debilitamiento del Sistema de Protección Integral, también se ha desplazado el eje de la discusión pública. Mientras que años atrás el debate se centraba en la legitimidad de las medidas de institucionalización sin el consenso de la comunidad, la principal tensión radica hoy en la incapacidad del Estado para brindar respuestas oportunas, incluso frente a situaciones de extrema gravedad en las que existe una demanda explícita y un fuerte involucramiento de las organizaciones territoriales. El problema ya no reside únicamente en la modalidad de la intervención estatal, sino en la creciente ausencia de recursos e instrumentos para hacer efectiva la protección de derechos.

Este cambio de escenario se plasmó también en los términos del debate en torno a la baja de la edad de punibilidad. Con el cambio de escenario político —y el recrudecimiento de la realidad social— la cantidad de adolescentes involucrados en situaciones de violencia y delito constituyó una problemática que requería respuestas específicas desde las políticas públicas. Sin embargo, gran parte de la dirigencia política no logró llegar a una fórmula que reconozca estas problemáticas sosteniendo al mismo tiempo un rechazo a la reducción de la edad de punibilidad. La respuesta, que se sintetizó en la consigna “Argentina no baja”, no consiguió construir una agenda pública orientada a reconocer y abordar integralmente las condiciones sociales que daban origen a estas situaciones sin implicar un retroceso en la concepción de los NNyA como sujetos de derechos.

Frente a esto es importante mencionar que, como respuesta política ante un hecho que conmovió a la opinión pública —la muerte de una nena de nueve años durante un robo en el que participaron menores de edad—, la Provincia de Buenos Aires lanzó el programa Entramados. La iniciativa plantea un esquema de trabajo multiagencial que articula al Ministerio de Seguridad, al Ministerio de Justicia y al Organismo Provincial de la Niñez y Adolescencia (OPNyA), fijando plazos concretos, metodologías claras y financiamiento con recursos humanos y materiales para los municipios que adhieran.

Se trata de la primera política pública bonaerense que piensa el problema de forma integral y que, entendemos, viene a saldar el debate: parte de reconocer que existe una problemática concreta, asume que ante hechos graves corresponden medidas de encierro o privativas de la libertad, y plantea la necesidad de producir datos reales con los que hasta el momento no se cuenta. En este sentido —y sin hacer una evaluación exhaustiva del programa, ya que su implementación es reciente— se advierte una superación en torno al debate “baja de la edad de punibilidad *versus* no baja”.

3. PROPUESTAS PARA EL ABORDAJE

Desde nuestra perspectiva, la posibilidad de garantizar de forma plena los derechos de NNyA es indisociable de la redistribución de la riqueza como condición necesaria. La precarización de la vida es, en este sentido, uno de los principales obstáculos para el acceso a derechos. Es preciso garantizar la vida del mundo adulto, para que esos adultos —en conjunto con las instituciones estatales y comunitarias de los territorios— puedan cuidar a las infancias y adolescencias.

Dicho esto, y tal como surge del diagnóstico planteado, la redistribución de la riqueza es condición necesaria, pero no suficiente. En la práctica, el funcionamiento del Sistema de Protección Integral de Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes no logra garantizar derechos de forma plena, ni dar respuestas efectivas a su vulneración, principalmente en contextos de vulnerabilidad y de infancias y adolescencias en conflicto con la ley penal.

Partiendo de este diagnóstico, a continuación abordamos seis ejes de intervención (algunos más generales, otros más específicos) a modo de posibles lineamientos para el diseño e implementación de políticas públicas. Si bien la posibilidad de garantizar derechos de forma plena excede por mucho estos ejes, consideramos que se trata de un enfoque central para delinear una propuesta de fortalecimiento efectivo del sistema integral de niñez y adolescencia en nuestro país. Estos ejes son:

1. Organismos de niñez y adolescencia
2. Perspectiva y organización comunitaria
3. Enfoque transversal e integral de planificación y ejecución de las políticas
4. Políticas de intervención en tramas complejas y problemáticas urgentes
5. Adolescentes, delito y régimen penal juvenil
6. Uso problemático de pantallas: una nueva forma de exclusión y deterioro de la vida en NNyA

Para cada punto incluimos una presentación a modo de breve diagnóstico y lineamientos posibles de intervención como insumo para el debate.

Cabe agregar, desde luego, que la cuestión presupuestaria es una dimensión relevante que atraviesa todos los ejes. Jerarquizar a los NNyA y garantizar sus derechos requiere de un presupuesto acorde a este desafío, uno de los principales obstáculos que han tenido históricamente muchos de los programas implementados a nivel nacional y subnacional.

Organismos de niñez y adolescencia

La Ley N° 26.061 establece una descentralización de las políticas públicas de la niñez y adolescencia a los fines de garantizar mayor autonomía, agilidad y eficacia en la respuesta institucional. Este lineamiento se aplicó a partir de que se constituyeron organismos de aplicación locales (provinciales y municipales), así como planes y programas específicos orientados a la defensa y protección de los derechos de las niñas, niños y adolescentes. De acuerdo con esta ley, los organismos del Estado tienen la responsabilidad indelegable de establecer, controlar y asegurar que se cumplan las políticas públicas con carácter federal, en tanto las políticas públicas implementadas por ellos deben garantizar el ejercicio de los derechos de las niñas, niños y adolescentes. El principal organismo creado por la ley es la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia. También se incluyen el Consejo Federal de Niñez, Adolescencia y Familia y el Defensor de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes. A estos se suman los organismos creados a nivel provincial y local, como es el caso de los denominados Servicios Locales. Adicionalmente, la ley contempla la gestión asociada de los organismos de gobierno en sus distintos niveles en coordinación con la sociedad civil, con capacitación y fiscalización permanente.

Estas propuestas se fundamentan en un relevamiento sobre el funcionamiento y las modalidades de intervención de los organismos de niñez ante la vulneración de derechos, desarrollado mediante entrevistas a trabajadores, directores y referentes de organizaciones comunitarias de diversas provincias del país. A grandes rasgos, podemos decir que los problemas que emergen resultan similares: presupuesto insuficiente; equipos con alta rotación a causa de malas condiciones de trabajo; sueldos por debajo de la línea de pobreza (con un consecuente recorte de las horas presenciales de funcionamiento de las instituciones estatales); contratos precarizados y falta de perspectiva de carrera, o de alcanzar ciertas condiciones de estabilidad laboral; exceso de demanda en relación a la cantidad de personal (lo que hace que terminen atendiendo solo los casos más urgentes, y que no sea posible el seguimiento real sostenido en el tiempo de los casos); dificultad para articular con otros programas municipales y provinciales; rotación permanente de autoridades y falta de conducción y planificación estratégica del trabajo de los organismos y áreas de niñez.

Algunas preguntas que se abren en relación con el funcionamiento específico de los organismos son: ¿cómo hacemos para modificar de forma estructural y federal este problema, y cuál es el rol que tiene que cumplir el Estado nacional en concreto para garantizar el funcionamiento del sistema?; el rol de los organismos

de niñez, ¿debería ser principalmente de articuladores con las instituciones y organizaciones para el abordaje de problemáticas de casos particulares y generales de los NNyA de la región?, ¿cómo se materializa eso?; ¿el problema es que efectivamente los recursos presupuestarios son insuficientes, o que están mal distribuidos?; ¿con qué mirada y herramientas se trabaja específicamente con los núcleos familiares y las personas adultas a cargo del cuidado de sus hogares (mayormente mujeres), desbordadas, saturadas y atravesadas por múltiples problemáticas laborales, habitacionales y económicas en los ritmos y condiciones de vida actuales?

En relación con la identificación de importantes problemas de segregación social y espacial, cabe preguntarnos: ¿cuáles son los puntos de encuentro entre las infancias y adolescencias de sectores populares y las infancias de clase media y media-alta? En algún momento ese espacio fue la escuela pública, pero hoy se observa cada vez más una retirada de los sectores medios hacia la educación privada. Por otro lado, las políticas públicas de infancia están —lógicamente— más orientadas a NNyA de sectores populares, y funcionan con torpeza cuando aparece otra situación. ¿En qué instancias se resuelven entonces las problemáticas familiares y vulneraciones de derechos de NNyA de otros sectores, que casi no “pasan” por los organismos de niñez y adolescencia del Sistema de Protección Integral?

La ley N° 26.061 plantea una concepción del NNyA como sujeto de derecho y una ampliación de derechos con la que coincidimos plenamente, pero: ¿qué pasa con la descentralización en las provincias de la implementación de políticas públicas, y qué rol concreto le quedó al Estado nacional para intervenir? ¿Existe una descentralización de hecho en la implementación de las políticas públicas de NNyA que termina siendo funcional a una lógica neoliberal, así como sucedió con la Ley Federal de Educación? Si fuera así: ¿qué se podría modificar en materia jurídica para despejar el corrimiento del Estado nacional de la responsabilidad de intervención, sin que esto dependa de la voluntad política de turno?

Sin intención de abarcar la totalidad de estos y otros interrogantes, creemos que algunos lineamientos posibles en relación con el funcionamiento del sistema son:

- Jerarquizar y fortalecer las áreas de niñez y adolescencia nacionales de las provincias y municipios como organismos especializados. Esto implica la asignación de presupuestos acordes, pero también la planificación y dirección estratégica. Resulta necesario establecer criterios de ingreso y seleccionar perfiles con conocimiento en la temática, tanto funcionarios como trabajadores. Además, con el objetivo de establecer salarios mínimos y fijar

cantidad de personas empleadas y dispositivos en correlación con la población de NNyA de la región atendida, sería de utilidad construir un indicador de carácter nacional, desagregado a nivel federal.

- ♦ El diseño de políticas y dispositivos de atención específicos en relación a este índice y las problemáticas asociadas permitiría sostener seguimientos más personalizados de los casos y establecer criterios comunes con los que esos dispositivos locales deberían contar (edificio acorde, movilidad, etc.) y la mirada con la que se debe intervenir (por ejemplo, con perspectiva comunitaria). De manera complementaria, se propone crear equipos centralizados que, a cargo de cada una de las regiones, puedan hacer una supervisión real de los equipos de primera línea de atención a la población. Esto implica también incorporar una instancia de evaluación de la eficacia, la temporalidad y calidad de las intervenciones. Por otro lado, el equipo brindará formación, asesoramiento y acompañamiento.
- ♦ De nada sirve fortalecer esos equipos si no se piensa con la comunidad las respuestas a las problemáticas de los NNyA de esa población: el universo de casos posibles es inabarcable, y las respuestas van a seguir siendo fragmentadas e insuficientes para la realidad actual. Es necesario, entonces, cambiar la mirada y que dentro de los roles de los equipos de trabajo quede explícita la conformación de instancias de encuentro regulares con actores de la comunidad (si son instancias barriales, mejor), y que esto sea supervisado por los equipos regionales como parte de los objetivos.
- ♦ Desarrollar un sistema digital de seguimiento de información con indicadores de alertas tempranas sobre menores de edad en situación de riesgo. El sistema trabajaría sistematizando y cruzando datos preexistentes, como el ingreso a instituciones o el abandono escolar, y elaborando alarmas con protocolos de acción ante las diferentes situaciones. El objetivo es tener una herramienta que permita a los diferentes actores (escuelas, organismos de niñez, salud, etc.) intervenir de manera más integral.
- ♦ Para esta articulación, además, se requiere reanudar con periodicidad adecuada los Consejos Federales de Niñez, Adolescencia y Familia.

Perspectiva y organización comunitaria

El artículo 6 de la Ley N° 26.061 establece la participación comunitaria en la protección integral de NNyA: “La Comunidad, por motivos de solidaridad y en ejercicio de la democracia participativa, debe y tiene derecho a ser parte activa en

el logro de la vigencia plena y efectiva de los derechos y garantías de las niñas, niños y adolescentes”.

Consideramos que un eje para robustecer el sistema debe comprender la necesidad de promover y privilegiar las acciones con perspectiva comunitaria, fortaleciendo al mismo tiempo las experiencias de organización que ya existen. Esto implica recuperar la idea de la coparticipación en la gestión, replanteando el concepto de Estado “todopoderoso” que debe garantizar el pleno ejercicio de los derechos y el bienestar social, algo que en la práctica resulta irrealizable sin la comunidad organizada. Más aún tratándose de una cuestión que debe comprometer a toda la población adulta desde una mirada común y responsable con nuestros pibes y pibas en una sociedad fuertemente desarticulada en sus lazos sociales.

Es necesario entonces que las políticas públicas piensen a los NNyA y sus entornos familiares en vínculo con la comunidad. Los contextos sociales y económicos en los cuales transitan su vida buena parte de ellos están atravesados hace años por desigualdades estructurales y problemáticas complejas. Hay, además, fuertes dificultades en los núcleos cercanos para construir en soledad herramientas de cara a las realidades que hoy viven los pibes y pibas. La comunidad organizada desempeña un rol fundamental en la construcción de respuestas efectivas bajo una perspectiva de derechos, una labor que en la práctica viene desarrollando desde hace tiempo aunque de manera invisibilizada y poco reconocida.

Ahora bien, ¿cómo se materializa esa vinculación virtuosa Estado-comunidad organizada? ¿Cómo se audita desde el Estado la ejecución de políticas públicas a través de la comunidad?

Algunos lineamientos posibles en esta dirección son:

- ♦ Reconocer y legitimar a los actores comunitarios de los territorios (organizaciones sociales o barriales que trabajan con los NNyA desde centros comunitarios, espacios de educación popular, clubes, bibliotecas populares, espacios de cuidado comunitarios, etc.) involucrándose en la toma de decisiones y el monitoreo de políticas públicas a través de las figuras institucionales que se consideren pertinentes a nivel nacional. Un ejemplo de experiencia de este tipo puede encontrarse en la mesa de diálogo conformada por las organizaciones de la sociedad civil y la SEDRONAR en el marco de la política de Casas de Atención y Acompañamiento Comunitario.⁸

8. En 2017 se conformó el Consejo para el Abordaje Integral de las Políticas Públicas de Adicciones (CAIPPA) como espacio de diálogo institucionalizado entre la SEDRONAR y organizaciones de la sociedad civil que abordan la problemática a fin de articular el desarrollo de la política pública en sentido de cogestión. La experiencia constituyó un antecedente para la creación de la Red CAACs.

- Formar a los trabajadores/as y funcionarios/as del sistema de protección integral para garantizar que los actores comunitarios tengan participación y sean tomados en cuenta en los ámbitos de intervenciones locales y provinciales.
- Incorporar de forma remunerada en los equipos de los servicios locales perfiles de trabajo de referentes comunitarias, entendiendo que sus saberes, aunque no sean “profesionales”, son muy valiosos para pensar las intervenciones barriales situadas.
- Fortalecer proyectos comunitarios que tengan como eje la promoción y protección de NNyA en situación de vulnerabilidad social a través de subsidios económicos que puedan ser sostenidos en el tiempo y que permitan el acceso a infraestructura, equipamiento, insumos y recursos humanos idóneos.
- Reconocer el rol del trabajo de cuidado comunitario a través de una remuneración económica enmarcada en programas de fortalecimiento de la economía popular y comunitaria. Esta medida busca visibilizar una labor que miles de personas, mayoritariamente mujeres, realizan actualmente en condiciones de precariedad, a pesar de ser vital para sostener a las infancias y adolescencias en los barrios más vulnerables del país.

Enfoque transversal e integral de planificación y ejecución de las políticas

Este punto resulta fundamental para trabajar en una diversidad de áreas como salud, educación, trabajo, justicia, hábitat y deporte. El análisis de las políticas públicas para NNyA en los diferentes niveles de gobierno (nacional-provincial-local) nos permite advertir una tendencia histórica a la superposición de programas e incluso, a veces, la implementación de políticas contradictorias entre sí en un mismo territorio. Estos programas superpuestos no suelen dialogar entre sí, y son los actores comunitarios y las organizaciones quienes los articulan en la práctica, tratando de combinarlos para sumar esos recursos insuficientes y mejorar su intervención en los territorios.

Además de esta desarticulación de las políticas en los diferentes niveles de gobierno y jurisdicciones, también encontramos una ausencia de diálogo entre los distintos actores, incluso entre quienes intervienen en áreas comunes como salud, educación, justicia, hábitat y deporte. Esta desarticulación y ausencia de una intervención común e integral debilita o imposibilita las respuestas institucionales. También son frecuentes las situaciones en las que no existe claridad sobre cuál es el rol específico de cada nivel en los abordajes, lo que genera como resultado una desresponsabilización.

En función de este diagnóstico: ¿cómo hacemos para que esta mirada integral atraviese todas las intervenciones? ¿Podemos afirmar que las articulaciones más importantes y efectivas se dan en cada territorio y a nivel local (municipal/barrial)? En ese caso, ¿qué acciones se promueven y se concretan, y con qué recursos? Para reflexionar sobre algunos ejes en concreto: ¿cómo se piensa la articulación nacional/provincial/municipal específicamente con educación, teniendo en cuenta que, con todas sus limitaciones, es el espacio institucional con más alcance a los niños, niñas y adolescentes, y que a veces se asiste a lineamientos diferentes entre niveles de gobierno? ¿Y en relación con el Poder Judicial? ¿Cómo se articula la intervención del sistema de protección integral en situaciones de vivienda y desalojos, hoy prácticamente nula?

Algunos lineamientos posibles se orientan a:

- ♦ Fortalecer el rol de la SENAF como rector de las políticas públicas de todo el territorio nacional, para que brinde orientaciones, lineamientos y asuma roles específicos de control y auditoría.
- ♦ Jerarquizar la experiencia comunitaria en el diseño de políticas públicas
- ♦ Impulsar mesas de articulación territoriales institucionalizadas y pedir a las provincias planes específicos de intervención que articulen las distintas áreas con el eje en niños, niñas y adolescentes.

Políticas de intervención en tramas complejas y problemáticas urgentes

Focalizamos este eje en las NNyA en conflicto debido al delito, problemas de consumo de sustancias, abuso sexual u otras formas de maltrato extremo. Estas situaciones muchas veces denotan que el sistema no llegó a tiempo y que no está preparado para intervenir rápida y eficazmente ante situaciones límite. Algunas dificultades con las que se encuentra son: falta de dispositivos de alojamiento o de intervención 24 horas, tiempos de la Justicia y complicaciones de trámites burocráticos que obstaculizan la intervención.

Entre las posibles respuestas a estas necesidades de acción, consideramos que es necesario atender a:

- ♦ Crear centros de prevención y casas convivenciales dirigidos específicamente a NNyA para asistir las situaciones de consumos problemáticos de drogas o de problemas con el delito, principalmente en barrios populares y en conjunto con organizaciones comunitarias. Esos espacios tendrían como principal misión ayudar a construir un plan de vida y una identidad alternativa al

delito y/o al consumo a través de talleres de oficios, deportivos, recreación y equipos psicosociales que realicen seguimiento. Este tipo de dispositivo requiere que participen referentes que conozcan las problemáticas y cuyo trabajo comunitario pueda ser sostenido en el tiempo mediante reconocimiento económico.

- Contar con equipos o tutores/referentes barriales remunerados que trabajen en la calle y salgan a buscar a esos adolescentes a sus hogares o ranchadas para que cumplan con sus rutinas acordadas en estos espacios.
- Capacitar a los equipos de trabajo con formadores que dialoguen con la práctica cotidiana y las intervenciones reales.
- Contar con recurseros actualizados, incorporados en plataformas digitales de fácil acceso y con actualización en tiempo real (con datos de contacto, direcciones, programas vigentes, procedimientos, etc.).

Adolescentes, delito y régimen penal juvenil

El debate que llevó a la aprobación de un nuevo régimen penal juvenil que incluyó la baja de la edad de punibilidad no puede reducirse a los discursos distorsionados de los medios de comunicación. También estuvo anclado en problemas reales que sufren las familias y la comunidad con nuestros pibes y pibas en muchos barrios de nuestro país. Existen NNyA que el sistema de protección (incluyendo organismos estatales, privados y comunitarios) no logra contener de forma integral, que están inmersos en una cultura de consumo (en sentido amplio), que construyen grupalidad e identidades desde el rol de “soldadito” del narcotráfico o del delito y que, en ese contexto, pueden lastimar a terceros y lastimarse a ellos mismos. Se trata de una discusión profunda en la cual, si bien entendemos que la baja de punibilidad en las condiciones actuales no es una respuesta efectiva ni constructiva, tampoco es una opción no hacer algo con esos pibes y pibas y su comunidad. Partimos del diagnóstico de que existe un problema al cual no estamos pudiendo proponer respuestas desde un paradigma de derechos, respuestas que no se queden únicamente en la prevención (que es fundamental, pero no alcanza). En definitiva, es necesario abordar el problema de verdad, en profundidad, para poder brindar una alternativa a los pibes y pibas que son presa fácil del narcotráfico, la exclusión y la violencia.⁹

9. Si bien este debate excede los objetivos del presente trabajo, algunos lineamientos interesantes para pensar la discusión sobre el régimen penal juvenil y alternativas de propuestas pueden encontrarse en: Justicia y humanidad. *elDiarioAR*. Disponible en: https://www.eldiarioar.com/opinion/justicia-humanidad_129_12211221.html

Frente a esta problemática profunda, surgen múltiples preguntas: ¿qué vía puede ser efectiva para revertir esta situación?; ¿qué estrategias que conocemos sí dieron resultado, aunque más no sea en alguna comunidad y en algunos casos? ¿Se trata de equipos especializados las 24 horas, instituciones con presencia nocturna en el barrio más allá de la policía o acompañamiento sistemático diario, como ir a buscarlos a la casa e intentar imprimir otras rutinas? ¿Qué pasa con la escuela y los espacios comunitarios del barrio como lugares de referencia y construcción de otras identidades? ¿Cuáles son las fallas o los puntos donde es insuficiente el sistema actual para abordar la problemática?

Proponemos diferenciar las posibilidades de abordaje en tres momentos específicos: prevención, aprehensión y medidas posteriores a la institucionalización.

Definimos a la prevención primaria como todas aquellas estrategias y políticas diseñadas para que los niños y adolescentes no se involucren en situaciones delictivas. Planteamos una intervención temprana frente a la problemática que atraviesan adolescentes de 13 a 15 años, o incluso menores. La baja de la edad de punibilidad, en cambio, interviene de manera tardía, desatiende la raíz del conflicto y omite cualquier estrategia preventiva para evitar que ese pibe cometa delitos peores, más violentos o ponga en riesgo su propia vida.

En este sentido, muchas de las propuestas de los apartados previos tienen que ver con el ámbito de la prevención:

- ♦ Hay que fortalecer los organismos de niñez y adolescencia, que en definitiva son los que intervienen cuando se vulneran derechos de los pibes y hacen el seguimiento de los menores que delinquen. Hoy estos equipos están desfinanciados, son chicos, sus salarios magros y existe alta rotación de personal, todo lo que implica pocas horas en territorio.
- ♦ Proponemos que el Estado en conjunto con organizaciones comunitarias impulse dispositivos dirigidos específicamente a NNyA en barrios populares que impliquen la prevención, contención y acompañamiento personalizado de los casos en los cuales ya tengan problemas con el delito y/o consumo. Estos equipos tienen que estar en la calle y salir a buscar a esos adolescentes a sus hogares o ranchadas. Ejemplos positivos para recuperar son los casos del Centro de día de niños, niñas y adolescentes de Avellaneda y las experiencias de las Casas de Atención y Acompañamiento Comunitario CAAC —aunque dirigidos a población adulta— y el hogar Quinquela, dependiente de los Hogares de Cristo. Este último dispositivo funciona en articulación con el Poder Judicial Nacional y el Consejo de derechos de CABA, donde ambos organismos establecen criterios de situaciones críticas para su intervención.

- ♦ Es necesario desarrollar más propuestas para NNyA en horario nocturno, el momento en el que se retira la mayoría de las propuestas institucionales.
- ♦ Hacer especial énfasis en la necesidad de recuperar el espacio público: contar, por ejemplo, con equipos que vayan en busca de los pibes y pibas para que las actividades no queden “atomizadas” y/o aisladas en un espacio, sino que las políticas realmente se territorialicen.

En el momento de aprehensión frente al cometimiento de un delito, proponemos:

- ♦ Replicar los Centros de Admisión y Derivación (CAD) en zonas geográficas que lo requieran por su densidad poblacional y realidad específica (actualmente existen solo ocho en todo el país). Los CAD fueron creados en 2012 (momento en que el sistema penal juvenil en el ámbito de CABA correspondía a un organismo nacional) en un acuerdo entre el Ministerio de Seguridad Nacional y la SENAF. Se trata de un dispositivo de alojamiento transitorio que funciona las 24 horas durante todos los días del año y es además mixto: interviene la policía y un área de Niñez, y ambos organismos comparten edificio. Permite, por un lado, tener datos certeros respecto a la aprehensión de los pibes y, por otro, que la intervención esté desde el primer momento a cargo de un equipo de niñez y adolescencia específicamente formado para eso. Mientras que la policía se ocupa de fichajes, fotos y huellas, el área de Niñez se encarga de brindar alojamiento, comida y de realizar entrevistas con el adolescente, su familia y referentes territoriales. Luego se emite un informe a la instancia judicial con una sugerencia de curso de acción para que defina si el adolescente egresa o se le aplica alguna medida. En el caso de los adolescentes no punibles, este esquema permite elaborar informes para que los servicios locales tomen intervención.
- ♦ Contar con equipos especializados que realicen una intervención desde el primer momento de la aprehensión, con un abordaje territorial “cuerpo a cuerpo” que permita acompañar a los adolescentes en el cumplimiento de una rutina y realizar las derivaciones pertinentes.
- ♦ Así como planteamos la necesidad de mejorar la inversión sobre los dispositivos que trabajan con adolescentes en condiciones de vulnerabilidad en general, es necesario de manera urgente mejorar tanto la infraestructura como el personal de los centros de responsabilidad penal juvenil y de los establecimientos de todo tipo que alojen jóvenes en conflicto con la ley penal, sean punibles o no punibles. Debe garantizarse su acceso a la educación, a la salud física y mental y al mantenimiento del vínculo familiar.

- ♦ Impulsar la creación de un dispositivo de medidas proteccionales en territorio que sea dispuesto directamente por el organismo de niñez y adolescencia correspondiente. Es decir, que en los casos de menores no punibles se cree un circuito de seguimiento similar al judicial, pero que dependa directamente del organismo de niñez y adolescencia. Esta intervención vendría dada en función de lo que indiquen los índices de vulnerabilidad penal que el propio organismo centralice, y se alimentaría con los datos que aporten la escuela, en algunos casos la policía y la familia. Se busca que los equipos de niñez realicen tareas de acompañamiento y supervisión en el territorio en el que el adolescente tiene su red sociocomunitaria y familiar. Si esta intervención no lograra incidir sobre la situación de riesgo a partir de la cual se la dispuso, y hubiera habido reiterancia en hechos delictivos, deberá darse comunicación al juez para que disponga la medida que mejor corresponda según la edad del adolescente y la normativa provincial.

Por último, es necesario un seguimiento posterior a la intervención en los casos que involucren a NNyA, tanto punibles como no punibles, que sean sujetos a medidas socioeducativas o a medidas de seguridad que impliquen algún tipo de privación o restricción de la libertad. Ese seguimiento debe suceder en el momento de reinserción en la comunidad, que tiene que realizarse de manera acompañada. Algunos ejemplos en este sentido son:

- ♦ Que los jóvenes que siendo mayores salen de los dispositivos deban acercarse a Polos Productivos de Inclusión —unidades productivas de la economía popular que brindan capacitación en oficios, herramientas y un espacio físico a personas en proceso de reinserción social—, en los que sean recibidos por una promotora/tutor que pueda acompañar ese proceso.
- ♦ Compra pública de productos y servicios a las cooperativas que incluyen laboralmente a estos jóvenes, de modo de fortalecer estos espacios.¹⁰
- ♦ En relación con lo educativo, una propuesta posible es que los centros cerrados articulen con las universidades el ingreso de los jóvenes que finalicen la escuela secundaria en esas instituciones, mediante cursadas híbridas, exámenes libres y el acompañamiento de los dispositivos institucionales que ya existen en las facultades para quienes estudian desde las cárceles.

10. Como lo hace el "Qunita bonaerense", cuya fabricación se articula a través del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Provincia con el Programa "Más Trabajo, Menos Reincidencia", empleando personas en contexto de encierro.

Uso problemático de pantallas: una nueva forma de exclusión y deterioro de la vida en NNyA

Mientras algunos sectores sufren sobreexposición digital con consecuencias nocivas para su salud mental y su desarrollo, otros siguen completamente excluidos por falta de conectividad y dispositivos adecuados, lo que agrava las desigualdades educativas y de acceso a derechos culturales y sociales. Es decir, se ubican en dos dimensiones opuestas quienes están hiperconectados pero solos y desregulados, y quienes ni siquiera pueden acceder a esos recursos para integrarse al mundo educativo o social.

Postulamos que es urgente que el uso problemático de pantallas sea reconocido como una cuestión de salud pública, una dimensión clave en las políticas de protección integral de NNyA y un eje de trabajo prioritario tanto en el ámbito comunitario como escolar. Algunos lineamientos posibles de políticas públicas para este eje son:

- ♦ La educación digital debe ser considerada una dimensión constitutiva del derecho a la educación, en continuidad con los principios de la Ley N° 26.206 de Educación Nacional. Es necesario pasar de la educación tecnológica a la educación digital integral: durante las últimas décadas, gran parte de las políticas públicas en tecnología educativa se centraron en la provisión de dispositivos y conectividad. Si bien estas condiciones son necesarias, resultan insuficientes para garantizar una participación plena en la cultura digital. La brecha digital incluye múltiples dimensiones: acceso a infraestructura, capacidades para comprender información, habilidades de producción digital, pensamiento crítico frente a plataformas y algoritmos. En sintonía con lo expuesto, Juan Grabois presentó recientemente un proyecto de creación del Programa Nacional de Educación Digital Integral que apunta a articular educación digital, ciudadanía digital, pensamiento computacional y ética tecnológica.¹¹
- ♦ Incorporar el uso de pantallas en la agenda pública como una dimensión prioritaria en políticas de niñez y adolescencia. Esto implica reconocer que no se trata de una “cuestión privada” o meramente “familiar”, sino una problemática social compleja que requiere abordajes integrales y multisectoriales.
- ♦ Impulsar campañas de sensibilización y alfabetización digital crítica destinadas a niños, niñas, adolescentes, familias, educadoras y cuidadoras

11. Proyecto de Ley “Programa Nacional de Educación Digital Integral”, presentado en 2026. Disponible en: <https://rest.hcdn.gob.ar/web/tramites-parlamentarios/render/adjunto/69ea446589a9b.pdf>

sociocomunitarias. Estas campañas deben problematizar los consumos digitales y brindar herramientas para un uso responsable, creativo y seguro de las tecnologías. No se trata de prohibir, sino de educar e informar para elegir.

- ♦ Fortalecer políticas de acceso igualitario al deporte, a la cultura, a la recreación y a espacios de encuentro comunitario como política sanitaria.
- ♦ Articular con plataformas digitales y empresas de tecnología para exigir mecanismos de protección real, restricciones de contenido nocivo según edad, controles parentales accesibles y campañas masivas sobre salud digital. El Estado debe asumir un rol activo en la regulación y responsabilidad de las grandes corporaciones del entorno digital.

REFLEXIONES FINALES

Sostuvimos a lo largo de este capítulo que la situación actual de las infancias y adolescencias en la Argentina se encuentra atravesada, en primer lugar, por el agravamiento de las condiciones materiales de vida. El aumento de la pobreza, la precarización del trabajo, la pérdida del poder adquisitivo de los hogares, el incremento del narcomenudeo en los barrios populares, el crecimiento de las adicciones desde edades cada vez más tempranas y el deterioro de las políticas sociales constituyen hoy el principal condicionante para el ejercicio efectivo de los derechos de niños, niñas y adolescentes. Sobre este escenario estructural se superponen otras transformaciones que complejizan todavía más la realidad de las infancias: la fragmentación de los vínculos comunitarios, las consecuencias persistentes de la pandemia, las nuevas formas de socialización mediadas por las tecnologías digitales y el debilitamiento de las capacidades estatales para brindar respuestas oportunas e integrales. Lejos de tratarse de fenómenos aislados, estas dimensiones interactúan entre sí, profundizando las desigualdades y configurando un escenario de creciente complejidad para las políticas públicas de niñez y adolescencia.

En este contexto, el Sistema de Protección Integral instituido por la Ley N° 26.061 sigue siendo el marco jurídico y político más adecuado para garantizar un enfoque de derechos. Sin embargo, la distancia entre el diseño normativo y su implementación efectiva ha sido una constante desde su creación, que durante los últimos años se ha profundizado como consecuencia del desfinanciamiento, la desarticulación institucional y el repliegue del Estado nacional de sus funciones de conducción, coordinación y garantía. Eso no implica cuestionar el paradigma de protección integral, sino reconocer que su potencial transformador depende

de que existan organismos fortalecidos, recursos suficientes y una estrategia sostenida de implementación.

Este análisis permite también advertir que varios de los debates que atravesaron históricamente las políticas de niñez requieren ser reformulados. La tensión entre Estado y comunidad, la discusión sobre las medidas excepcionales de protección o el debate en torno al régimen penal juvenil no pueden seguir planteándose como dicotomías excluyentes. La experiencia territorial demuestra que ninguna institución tiene por sí sola la capacidad para dar respuesta a las múltiples vulneraciones que atraviesan las infancias y adolescencias. La garantía efectiva de derechos exige reconstruir una lógica de corresponsabilidad en la que el Estado recupere capacidad de conducción sin sustituir ni subordinar a la comunidad organizada, sino reconociéndola como un actor estratégico en el cuidado y la promoción de derechos.

Las propuestas desarrolladas en este capítulo buscan contribuir a esta perspectiva. No constituyen un programa acabado, sino un conjunto de lineamientos para abrir una discusión más amplia sobre el futuro de las políticas de niñez y adolescencia en la Argentina. Defender los derechos de las infancias y adolescencias supone, en definitiva, asumir que no existe proyecto de desarrollo posible sin una política pública que coloque el cuidado, la igualdad y la protección integral en el centro de la acción estatal. Desde esta mirada, el Sistema de Protección Integral solo puede funcionar si reconstruye la articulación entre Estado, comunidad y familias. En este sentido, fortalecer el sistema creado por la Ley N° 26.061 no puede significar únicamente preservar un marco normativo, sino reconstruir las capacidades colectivas —estatales, comunitarias y sociales— necesarias para garantizar que todos los niños, niñas y adolescentes puedan desarrollar plenamente sus proyectos de vida.

BIBLIOGRAFÍA

García Monticelli, Fernanda y Pastoriza, Violeta (2023). *La experiencia del Registro Nacional de Barrios Populares. De la organización popular a una política de Estado*. Universidad Nacional de Quilmes. <https://ediciones.unq.edu.ar/691-la-experiencia-del-registro-nacional-de-barrios-populares.html>

Grabois, Juan (2025). Justicia y humanidad. *elDiarioAR*. https://www.eldiarioar.com/opinion/justicia-humanidad_129_12211221.html

Haidt, Jonathan (2024). *La generación ansiosa*. Deusto.

Normativa

Convención sobre los Derechos del Niño. Naciones Unidas, 20 de noviembre de 1989.

Ley N.º 26.061 (2005). Ley de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes.

Ley N.º 26.206 (2006). Ley de Educación Nacional. Boletín Oficial de la República Argentina.

Proyecto de Ley de Creación del Programa Nacional de Educación Digital. <https://rest.hcdn.gob.ar/web/tramites-parlamentarios/render/adjunto/69ea446589a9b.pdf>

Informes y documentos institucionales

Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Documentación sobre programas de fortalecimiento de las políticas de primera infancia en Argentina.

Comité de los Derechos del Niño (2024). Observaciones finales sobre los informes periódicos de la Argentina. Naciones Unidas.

Instituto Nacional de Estadística y Censos [INDEC] (2026). Incidencia de la pobreza y la indigencia en 31 aglomerados urbanos. Segundo semestre de 2025. https://www.indec.gob.ar/uploads/informesdeprensa/eph_pobreza_03_269225CA3217.pdf

La Cocina de los Cuidados [LCDLC] (2026). Informe N° 7. <https://www.cels.org.ar/web/wp-content/uploads/2026/03/LDC-informe-7-final-final.pdf>

Registro Nacional de Barrios Populares [ReNaBAP] (s. f.). Información estadística sobre barrios populares.

UNICEF (2021). Estado Mundial de la Infancia 2021. En mi mente. Promover, proteger y cuidar la salud mental de la infancia.

UNICEF Argentina (2025). Pobreza monetaria y privaciones vinculadas a derechos en niñas, niños y adolescentes en Argentina. <https://www.unicef.org/argentina/media/25361/file/Pobreza%20Monetaria%202025.pdf>