Cuadro 3. Tasa de desocupación en menores de 15 a 19 años para los centr
urbanos cubiertos por la EPH.

CENTROS URBANOS	AÑOS					
	1974	1980	1982	1986	1988	1989
Cap. y Gran Bs. As.	8.9	6.3	11.0	#	17.5	21.5
Bahía Blanca	11.7	#	#	26.9	23.4	31.9
Catamarca	#	18.1	19.5	14.5	27.0	#
Comodoro Rivadavia(*)	20.5	9.1	8.1	24.3	23.9	24.9
Concordia	#	4.4	18.1	#	#	#
Córdoba	#	5.6	10.1	18.8	22.2	#
Corrientes (*)	34.9	1.4	10.6	10.0	8.6	12.1
Curuzú Cuatiá	#	6.8	2.8	16.1	12.2	#
Formosa	#	10.5	23.6	32.9	15.9	28.5
Goya	#	4.6	20.3	10.6	16.9	#
Gualeguaychu	#	14.7	5.9	#	#	#
Jujuy	#	9.0	21.2	14.0	15.8	15.3
La Plata	30.9	3.7	9.6	14.4	32.8	#
La Rioja	#	18.3	26.8	18.1	19.5	10.8
Mendoza (*)	14.0	8.6	9.6	8.5	12.4	13.8
Neuquén	#	8.2	11.6	15.2	24.0	19.5
Paraná (*)	27.3	9.0	15.4	15.9	34.0	32.2
Posadas	12.0	6.8	10.6	#	9.5	#
Resistencia	31.7	8.6	13.6	#	25.1	11.2
Río Gallegos	#	6.0	7.1	7.6	13.0	11.4
Rosario (*)	11.8	8.5	25.0	25.3	18.3	25.4
Salta	#	1.8	18.7	#	-	#
San Juan	#	13.7	20.3	20.0	23.4	24.7
San Luis	#	3.2	19.0	24.8	11.2	14.3
Santa Fe	19.2	15.0	30.7	37.8	30.8	#
Santiago del Estero	#	8.5	13.3	9.4	#	7.8
Tierra del Fuego	#	#	#	#	22.4	26.1
Tucumán (*)	24.4	23.7	24.1	33.4	27.5	31.3
SUBTOTAL 1	12.1	7.3	13.5	21.4	22.4	21.7
SUBTOTAL 2 (*)	18.8	11.1	19.1	22.4	20.3	24.5

(#) Información no disponible.
(-) No se registran casos.
(*) Las ciudades señaladas fueron incluidas en todas las ondas analizadas y están reflejadas en el SUBTOTAL 2.

Fuente: Encuesta Permanente de Hogares

Entre 1970 y 1980 la tasa de actividad de los menores de 1 a 14 años habría declinado del 8,0 por ciento al 6,6 por ciento A esta declinación contribuye la disminución de la tasa d actividad de varones como de mujeres (cuadro 4), tanto urbana como rurales.[3] En el decenio de los años ochenta las tasas d actividad habrían evolucionado en niveles inferiores a lo registrados a mediados de los setenta (cuadro 5).

Cuadro 4. Tasas de actividad de los menores, según tramos de edad 10 19 años. 1970 y 1980.

	Total	Varones	Mujeres
10 a 14 años			
1970	8,02	10,00	6,10
1980	6,61	8,30	4,90
15 a 19 años			
1970	49,10	61,50	37,10
1980	34,38	43,10	25,80

Fuente: INDEC (1986). Estimación INDEC-CELADE para menores d 10 a 14 años en 1980

Respecto al Conurbano Bonaerense (19 partidos del Gran Buenc Aires), Gral. Roca, Neuquen, Posadas y Santiago del Estero - La Banc se dispone para 1988 de la información originada en el relevamient efectuado en el marco de la Investigación de la Pobreza en Argentina En el relevamiento efectuado en el marco de este estudio se introdujeron preguntas adicionales a las habituales (bajo la forma de repregun tas a los inactivos) para mejorar el grado de captación de actividade realizadas en forma marginal o esporádica, pagas o que no lo erar

[3] Las tasas de actividad de los menores de 10 a 14 años habrían declinado entre 1970 y 1980 del 11,78 al 7,50 en el caso de las tasas de actividad rural, y del 8,02 al 6,61 en el caso de las tasas de actividad urbana. Cfr. INDEC (1986), versión 1.

Cuadro 5. Tasa de actividad de menores de 10 a 14 años para los centro urbanos cubiertos por la EPH.

CENTROS URBANOS	AÑOS					
	1974	1980	1982	1986	1988	1989
Cap. y Gran Bs. As.	5.1	2.7	2.6	#	1.6	1.9
Bahía Blanca	3.1	#	#	2.9	2.5	4.5
Catamarca	#	1.3	2.0	0.5	1.3	#
Comodoro Rivadavia(*)	2.1	2.0	2.7	1.8	1.7	0.7
Concordia	#	5.3	2.5	#	#	#
Córdoba	#	5.0	2.1	1.8	1.9	#
Corrientes (*)	7.1	2.0	2.7	3.3	3.4	2.6
Curuzú Cuatiá	#	9.4	7.9	4.9	6.9	#
Formosa	#	2.2	1.6	0.9	1.0	1.7
Goya	#	5.9	10.3	6.3	8.0	#
Gualeguaychu	#	5.7	1.1	#	#	#
Jujuy	#	2.3	1.5	1.4	3.0	2.3
La Plata	3.2	2.4	0.9	0.3	1.5	#
La Rioja	#	5.9	4.0	0.7	2.0	1.5
Mendoza (*)	3.4	2.0	4.2	2.1	3.6	3.2
Neuquén	#	3.1	4.5	1.6	1.0	2.2
Paraná (*)	5.8	3.7	4.7	3.6	1.0	2.9
Posadas	7.2	5.1	4.5	#	4.3	#
Resistencia	10.2	3.1	1.6	#	5.6	3.3
Río Gallegos	#	2.3	1.5	0.5	0.8	0.0
Rosario (*)	5.1	4.0	4.0	2.8	1.4	3.3
Salta	#	1.9	2.2	#	0.9	#
San Juan	#	2.9	2.2	3.7	4.8	1.5
San Luis	#	5.2	2.3	2.6	1.6	0.7
Santa Fe	2.4	1.0	3.5	1.8	3.0	#
Santiago del Estero	#	2.6	5.3	4.0	#	3.3
Tierra del Fuego	#	#	#	#	0.6	0.3
Tucumán (*)	6.7	3.4	5.2	4.5	4.0	5.4
SUBTOTAL 1	5.1	2.9	2.8	2.4	2.0	2.3
SUBTOTAL 2 (*)	5.2	3.1	4.2	3.1	2.6	3.6

(#) Información no disponible.
(-) No se registran casos.
(*) Las ciudades señaladas fueron incluidas en todas las ondas analizadas y están reflejadas en el SUBTOTAL 2.

Fuente: Encuesta Permanente de Hogares

realizadas dentro o fuera del hogar. Como resultado de ello se pu dieron captar formas de actividad no convencionales. Sin embargo ello implicó avances parciales en subsanar los problemas que plante la subcaptacion referida y ayudó muy ligeramente a incrementar la pro porción de activos entre los menores de 6 a 14 años (UNICEF e INDEC 1990). Teniendo presente, entonces, que también en este caso se tra de valores que deben considerarse solo como indicativos, cabe consig nar que en el Conurbano Bonaerense la tasa de actividad de los menore de entre 10 y 14 años era del orden del 7,8 por ciento, del 6,7 e Gral. Roca, 3,4 en Neuquen, del 11,3 en Posadas, y del 3,0 en Santiag del Estero - La Banda. (INDEC, 1990, pag. 154)

Considerando el conjunto de los menores de entre 6 y 14 años l tasa de actividad en el Conurbano Bonaerense en 1988 se habría ubicad en el 2,5 por ciento, siempre de acuerdo con el relevamiento efectuad en la Investigación sobre la Pobreza en Argentina (UNICEF e INDEC 1990).

4.2.2. Pobreza y difusión del trabajo de menores

El nivel que adquiere la participación de los menores en la acti vidad económica varía de acuerdo a que pertenezcan a hogares pobres no. También varía significativamente con ello el tipo de trabajos qu desempeñan, pero este último aspecto lo consideraremos más adelante.

En relación al Conurbano Bonaerense, según los resultados del re levamiento realizado en la Investigación de la Pobreza en Argentina mientras que en los hogares pobres estructurales -denominación otorga da a aquellos con necesidades básicas insatisfechas-, los niño económicamente activos de 6 a 14 años alcanzaban al 3,6 por ciento, e los hogares a los que se llamo pauperizados -en razón de que su ingresos eran menores a la línea de la pobreza pero no registraba necesidades básicas insatisfechas- la tasa de actividad registrada en del 2,9 por ciento, y en los hogares no pobres se ubicaba en el 1, por ciento (UNICEF e INDEC, 1990). Diferencias relevantes también s registran cuando se focaliza la atención en el grupo etáreo de 15 a 1 años. Pero en este el nivel de la participación económica de los adc lescentes de hogares pauperizados es relativamente menor en el Conur bano Bonaerense: son económicamente activos el 43,0 por ciento de lo que pertenecen a hogares pobres estructurales, el 29,6 por ciento d los de hogares pauperizados y el 36,7 por ciento de los pertenecen hogares no pobres. Aunque la proporción de los menores de hogares n pobres que trabajan está sobredimensionada -a la par que subnumerad los de los hogares pobres (y pauperizados)-, en razón de que los qu se desempeñan en actividades de servicio doméstico cuando pernoctan e los hogares en los que trabajan estan contabilizados como formand parte de los hogares en los que desarrollan las actividades. El sesg que introduce este elemento hay que tomarlo en cuenta en la mayor par te de los aspectos en los que se analiza la incidencia de las situa ciones de pobreza (indicación que damos por consignada a partir de l dicho).

realizadas dentro o fuera del hogar. Como resultado de ello se pu dieron captar formas de actividad no convencionales. Sin embargo ello implicó avances parciales en subsanar los problemas que plante la subcaptacion referida y ayudó muy ligeramente a incrementar la pro porción de activos entre los menores de 6 a 14 años (UNICEF e INDEC 1990). Teniendo presente, entonces, que también en este caso se trat de valores que deben considerarse solo como indicativos, cabe consig nar que en el Conurbano Bonaerense la tasa de actividad de los menore de entre 10 y 14 años era del orden del 7,8 por ciento, del 6,7 e Gral. Roca, 3,4 en Neuquen, del 11,3 en Posadas, y del 3,0 en Santiag del Estero - La Banda. (INDEC, 1990, pag. 154)

Considerando el conjunto de los menores de entre 6 y 14 años l tasa de actividad en el Conurbano Bonaerense en 1988 se habría ubicad en el 2,5 por ciento, siempre de acuerdo con el relevamiento efectuad en la Investigación sobre la Pobreza en Argentina (UNICEF e INDEC 1990).

4.2.2. Pobreza y difusión del trabajo de menores

El nivel que adquiere la participación de los menores en la acti vidad económica varía de acuerdo a que pertenezcan a hogares pobres no. También varía significativamente con ello el tipo de trabajos qu desempeñan, pero este último aspecto lo consideraremos más adelante.

En relación al Conurbano Bonaerense, según los resultados del re levamiento realizado en la Investigación de la Pobreza en Argentina mientras que en los hogares pobres estructurales -denominación otorga da a aquellos con necesidades básicas insatisfechas-, los niño económicamente activos de 6 a 14 años alcanzaban al 3,6 por ciento, e los hogares a los que se llamo pauperizados -en razón de que su ingresos eran menores a la línea de la pobreza pero no registraba necesidades básicas insatisfechas- la tasa de actividad registrada en del 2,9 por ciento, y en los hogares no pobres se ubicaba en el 1, por ciento (UNICEF e INDEC, 1990). Diferencias relevantes también s registran cuando se focaliza la atención en el grupo etáreo de 15 a 1 años. Pero en este el nivel de la participación económica de los adol lescentes de hogares pauperizados es relativamente menor en el Conur bano Bonaerense: son económicamente activos el 43,0 por ciento de lo que pertenecen a hogares pobres estructurales, el 29,6 por ciento d los de hogares pauperizados y el 36,7 por ciento de los pertenecen hogares no pobres. Aunque la proporción de los menores de hogares n pobres que trabajan está sobredimensionada -a la par que subnumerad los de los hogares pobres (y pauperizados)-, en razón de que los qu se desempeñan en actividades de servicio doméstico cuando pernoctan e los hogares en los que trabajan están contabilizados como formando parte de los hogares en los que desarrollan las actividades. El sesg que introduce este elemento hay que tomarlo en cuenta en la mayor par te de los aspectos en los que se analiza la incidencia de las situa ciones de pobreza (indicación que damos por consignada a partir de l dicho).

En cualquier caso, mientras se corrobora que en todos los centro urbanos incluidos en el estudio de la pobreza las tasas de activid son siempre significativamente superiores en los hogares pobres, e nivel de las diferencias con los que registran los menores de hogare no pobres presenta gran diversidad entre los diferentes centros urba nos en los que se desarrollaron encuestas en el marco de la Investiga ción de la Pobreza, según se muestra en el cuadro 6.

Los menores de los hogares pobres no solo están expuestos e mayor proporción a situaciones más vulnerables en razon de la mayo difusion entre ellos de una temprana inserción en la actividad eco nómica. También cabe tomar nota en tal sentido que entre los menore económicamente activos el porcentaje de aquellos que están desocupado es con notable frecuencia sustancialmente más alto que entre los per tenecientes a hogares no pobres (INDEC, 1990, cuadro de pag. 268).

Más allá de la actividad económica de los menores, es decir l que se desarrolla directamente como tal, en la que focalizamos nuestr atención en este trabajo, es de apuntar que -también- el grado en qu los menores desarrollan tareas que son propias del hogar es desigua según se trate de hogares pobres o no. Tanto en el caso de los niño de hasta 14 años como en el de los adolescentes, los que pertenecen hogares pobres aparecen registrados desarrollando tareas de la cas como su condición de actividad en proporciones mucho más elevadas qu los que pertenecen a hogares no pobres.[4]

---

[4] Cfr. UNICEF e INDEC (1990) e INDEC (1990). En el caso de los menores de 15 a 18 años, en el Conurbano Bonaerense, aparecen registrados desarrollando tareas de la casa como su condición de actividad el 16,7 por ciento de los pertenecientes a hogares pobres estructurales, el 8,9 por ciento de los que pertenecen a hogares clasificados como pauperizados, y solo el 3,9 por ciento de los que pertenecen a hogares no pobres. En Santiago del Estero -La Banda los porcentajes son, respectivamente, del 10,6, 4,8 y 0,0 por ciento.

Cuadro 6. Tasas de actividad de los adolescentes según grupos c pobreza.

(En porcentajes)

	Total	Grupos de Pobreza		
		Estructurales	Pauperizados	No Pobres
Conurbano Bonaerense	35,7	43,0	29,6	34,7
Santiago del Estero-La Banda	18,4	37,0	14,0	4,3
		Pobres		No Pobres
General Roca	36,0	39,2		31,1
Neuquen	25,2	34,5		9,7
Posadas	38,4	48,5		41,6

Fuente: INDEC, 1990

Por otra parte, las significaciones de la difusion del traba entre los menores adquiere perfiles adicionales de diferenciación er tre los de hogares pobres y los que pertenecen a hogares no pobres e razon de la contrastante difusion de quienes continúan estudiando e ambos conjuntos. Entre los niños de 10 a 14 años que trabajan la prc porción de los que no concurren a la escuela es bien superior que er tre los no pobres -puede verse el cuadro A1 en el Anexo Estadístico-.

Entre los adolescentes de 15 a 18 años la proporción de quiene estudian (que solo estudian y quienes trabajan y estudian) es sensi blemente más alta entre los pertenecientes a hogares no pobres qu entre los pertenecientes a hogares pobres. Las diferencias a respecto son mucho más agudas en los centros urbanos del interic incluidos en el estudio de la pobreza que en el Conurbano Bonaerense Incluso, en aquellos se encuentra un marcado contraste entre hogare pobres y no pobres en relación a la proporción de menores que sol trabajan: dicha proporción es sustancialmente más alta entre los adc lescentes de los hogares pobres, que entre los de hogares que no l son -puede verse el cuadro A2 en el Anexo Estadístico-.

Trabajar tiene otra significación desigual para los menores -lo motivos por los que trabajan-, según el tipo de hogares a los que per tenecen en términos de la situación de pobreza. Una proporción mu considerable de los menores de hogares pobres -estructurales y paupe rizados-, y muy superior a la correspondiente a los menores de lo hogares no pobres, trabajan para aportar dinero a sus familias d acuerdo a lo que ellos mismos declaran. La información relevada e 1988 en el marco de la Investigación sobre la Pobreza en la Argentina a través de la encuesta a adolescentes, muestra que en el Gran Buenc Aires dicha proporción alcanzaba al 43,2 por ciento entre los menore de los hogares pobres estructurales y al 39,3 por ciento entre los me nores de los hogares pauperizados, mientras se ubicaba en el 26,3 po ciento entre los menores de los hogares no pobres. En La Banda - San tiago del Estero dichas proporciones se ubicaban, respectivamente, e el 60,7, 56,9 y 40,6 por ciento (INDEC, 1990; cuadro 15, pág. 280).

La proporción de menores de hogares pobres -en estos casos si discriminar entre pobres estructurales y pauperizados-, ascendía a 40,3 por ciento frente al 7,7 por ciento entre los de hogares n pobres en Gral. Roca, al 45,4 por ciento frente al 12,9 por ciento e Neuquén, y al 24,2 por ciento frente al 0 por ciento, respectivamente en Posadas.

4.2.3. La cantidad de menores trabajadores.

En relación con el número de menores trabajadores, indiquemos qu las últimas cifras censales de carácter nacional disponibles, origina das en el censo de población de 1980, mostraban que ascendían a 66.988 los de 14 años (tasa de actividad 14,3 por ciento); 121.942 lo de 15 (25,4 por ciento); 165.229 los de 16 (34,9); 191.682 los de (40,8); y, 228.849 los de 18 (48,4 por ciento).

Los menores económicamente activos de entre 10 y 14 años era alrededor de 166.900 en 1980, de acuerdo con la estimación INDEC CELADE.

Considerando que en dicho año según la información censal habí un total de 707. 700 menores trabajadores de entre 15 y 18 años, e total de menores trabajadores de 10 a 18 años inclusive se ubicaba e torno de los 872.500.

En 1990 la población económicamente activa de entre 10 y 19 año se había ubicado en torno de 1.141.700, de acuerdo con la proyecció de INDEC - CELADE (en su versión 1, es decir considerando tasas d actividad equivalentes a las registradas por el censo de 1980) (cuadr 7). En 1980 la población económicamente activa de 10 a 19 años s estimó en 996.640.

Cuadro 7. Estimación de la cantidad de menores económicamente activ de 10 a 19 años, según tramos de edad. 1980 y 1990.

	Total	Varones	Mujeres
Total			
1980	996.639	656.159	340.480
1990*	1.141.777	738.036	403.740
10 a 14 años			
1980	166.790	111.100	55.690
1990*	194.473	124.602	69.871
15 a 19 años			
1980	829.849	545.059	284.790
1990*	947.304	613.434	333.869

* La versión que se presenta en el cuadro para 1990 supone que la tasas de actividad se ubican en dicho año en niveles equivalente a los de 1980

Fuente: INDEC (1986). Para 1990 versión 1 de la proyección.

En el Anexo Estadístico se presenta información sobre la pobla ción económicamente activa de 15 a 19 años (cuadro A3), y de 10 a años (cuadro A4), para los centros urbanos cubiertos por la EP originada en dicha encuesta.

4.2.4. Participación de los menores trabajadores en el conjun de la población económicamente activa

Aún con los problemas de captación ya consignados en relación trabajo de menores, y pese a la tendencia decreciente de la tasa actividad de los menores, es de señalar que los menores trabajadore representaban todavía en 1980 una proporción de cierta significaci en el conjunto de la población económicamente activa (PEA), algo may en el caso de la PEA femenina. En 1980 los menores de entre 14 y años inclusive constituían el 7,71 por ciento de la PEA, proporci que se ubicaba en el 7,15 por ciento en relación a la PEA de varones del 9,17 por ciento en el caso de las mujeres. En el cuadro 8 reunió la información desagregada por tramos de edad de los menores.

Cuadro 8. Total del país. Proporción que constituyen los menores de a 18 años en el total de la población económicamente activ en 1980.

(En porcentajes del total de la PEA)

Edades	Total	Varones	Mujeres
14 y 15 años	1,88	1,77	2,14
16 y 17 años	3,55	3,35	4,11
18 años	2,28	2,03	2,92
Subtotal	7,71	7,15	9,17

Fuente: Elaborado en base a información del Censo de Población vivienda 1980

Al menos en el Gran Buenos Aires, el peso de los menores trabaja dores en el total de la PEA, tanto de los ocupados como de lo desocupados, parece haber permanecido relativamente estable entr mediados de los decenios de los años setenta y ochenta, de acuerdo la información de la EPH, que se presenta en el cuadro 9. También e de resaltar que lo sustancial de la incidencia de los menores est constituida por los menores de 16 a 18 años, aunque la del contingent de 14 y 15 pese a su decrecimiento no es insignificante. En cambio es de destacar que el peso de los menores de hasta 13 años es muy poc significativo en el período considerado.

Cuadro 9. Gran Buenos Aires. Proporción que constituyen los menores el total de ocupados y desocupados en 1974, 1980 y 198 según tramos de edad.

	1974				1980				1985			
	Hasta 13	14 y 15	16 a 18	Total hasta 18	Hasta 13	14 y 15	16 a 18	Total hasta 18	Hasta 13	14 y 15	16 a 18	Total hasta 18
Ocupados	0,3	1,4	4,1	5,8	0,2	1,5	4,3	6,0	0,3	1,0	3,7	5,0
Desocupados	-	2,2	21,6	23,8	1,8	8,1	11,9	21,8	1,6	7,0	14,6	23,2

Fuente: Elaborado en base a información de la EPH

Quizás el cambio que parece revestir más significación es el ma yor nivel que registra en 1980 y 1985 la participación de los menore desocupados de entre 14 y 15 años en el conjunto de los desocupados, la par que disminuye la de los menores de entre 16 a 18 años.

4.3. Tipos de actividades

El tipo de actividad que despliegan los menores trabajadore varían significativamente con la edad y la pertenencia a hogare pobres o no pobres.

4.3.1. Asalariados y ayuda familiares

Tomados en conjunto, la mayor parte de los menores trabajadore se inserta laboralmente como asalariado.

En 1980, el 83,5 por ciento de la población económicamente activ del país de 15 a 19 años se desempeñaba como obreros o empleados -e tanto asalariados-. La información se basa en datos censales y com ya se indicó en el censo de 1980 no se indagó sobre niños de meno edad. Un 8,5 por ciento desarrollaba tareas como familiar si remuneración, y un 7,0 por ciento como cuenta propia. Entre la mujeres el porcentaje de asalarización alcanzaba al 92,3 por ciento.

Puede verse el cuadro A5 en el Apéndice Estadístico.

Información para el Conurbano Bonaerense, originada en la Inves tigación de la Pobreza en Argentina, permite apreciar que en 1988 lo asalariados representaban el 60,9 por ciento de los menores ocupados de entre 6 y 18 años, sin considerar el servicio doméstico. Los qu se desempeñaban en el servicio doméstico representaban un 8,0 po ciento. Si se los considera conjuntamente representaban el 68,9 po ciento de los trabajadores menores.

Los menores que se desempeñaban como trabajadores familiares - ayuda familiar- representaban el 16,6 por ciento: y un 13,5 por cient lo constituían los trabajadores cuenta propia.

Los menores que trabajan ayudando en actividades desarrollada por miembros de la familia constituyen el segundo núcleo en orden d importancia en el conjunto de los menores trabajadores.

Sin embargo la situación se modifica si se considera en parti cular a los menores de edad más temprana. Por ejemplo los menores d hasta 13 años -tramo de edad en el que se ubica un contingente propor cionalmente acotado en relación al conjunto de menores trabajadores- En este caso el desarrollo de actividades como ayuda familiar pasa constituir el tipo de inserción más frecuente. Entre los de 10 a 1 años más de la mitad (54 por ciento) se desempeñan en actividade como ayuda familiar. Los asalariados constituyen en este tramo d edad algo más del 20 por ciento de los ocupados, representando l segunda categoría ocupacional en orden de importancia.

Un aspecto que merece ser subrayado es que si bien los menore que se desempeñan como trabajadores familiares representan el segund sector en orden de importancia, en el conjunto de trabajadores menc res, estos constituyen un aporte de gran significación en el total d la PEA que realiza actividades ayudando a otros miembros de la fami lia, en este caso particular básicamente a alguno de sus padres. Lo menores de hasta 18 años aportan algo más del 40 por ciento del con tingente de ayuda familiar total, en el Conurbano Bonaerense en 1988 Desde esta perspectiva incluso la significación del aporte de lo menores de edades más tempranas -de hasta 13 años- es considerable representa el 14 por ciento del total.

Indiquemos por ultimo que en los casos de las actividades d horticultura y floricultura y en aserraderos estudiadas por Amador d Oliver y otros (1989), se registra como situacion frecuente la d menores que ayuden a los padres asalariados, que trabajan normalment a destajo.

4.3.2. Ocupaciones

En cuanto al tipo de tareas que desarrollan, el grupo ocupacion más numeroso a nivel nacional es el de los "trabajadores especializ dos".[4] En segundo lugar, el de "peones, aprendices, maestranz cadetes, etc.", y en tercer lugar "el servicio doméstico". Mientr el grupo de ocupación más numeroso entre los menores también lo es el conjunto de la PEA -alcanzando entre los menores una proporci algo menor, pero relativamente no muy distante-, los dos otros grup ocupacionales que se ubican en segundo y tercer lugar en orden importancia entre los menores, se ubican en una posición menos centr en el conjunto de la PEA.

En 1980 los "trabajadores especializados" representaban el 36 p ciento de la PEA de entre 15 y 19 años (en tanto alcanzaban al 39 p ciento en la PEA total), los "peones, aprendices, maestranza, cadete etc." el 21,5 por ciento (y el 12 en la PEA total), y el personal "servicio doméstico" el 13 por ciento (6 por ciento en la PEA total).

A estos grupos de ocupación les siguen en orden de importanci los de vendedores y empleados, los que se ubican en porcentajes participación relativamente próximos a los que se registran en la P global.

Como cabría esperar la significación de los grupos ocupacionale es muy desigual según sexos. Notoriamente, el servicio domésti constituye la ocupación del 37 por ciento de las mujeres trabajador de entre 15 y 19 años, y casi no tiene significación entre l trabajadores varones. En cambio, los "trabajadores especializados" los "peones, aprendices..." representan proporciones muy superiore entre los trabajadores de sexo masculino; esta última categoría cas carece de significación entre las mujeres (cuadro 10).

Ciertas actividades representan ocupaciones de mucho mayor pes entre los menores trabajadores de hogares pobres. Es el caso del

---

[4] En cada caso las categorías de grupo de ocupación mencionadas son las utilizadas en las respectivas fuentes. Específicamente, en el caso de la información referida a 1980, y originada en el Censo Nacional de Población y Vivienda, en la clasificación usada en este.

Se considera como trabajadores especializados a los operarios y trabajadores con diversos niveles de calificación, no incluyéndose en ellos a los peones, personal de maestranza y en general a los trabajadores que realizan tareas que no suponen cierto nivel de aprendizaje y entrenamiento.

"servicio doméstico"[7] en relación a las mujeres y de las actividad en la "construcción" y en los "servicios personales y de reparació entre los hombres, de acuerdo al relevamiento de la Investigación la Pobreza en Argentina, realizado en 1988 (INDEC, 1990). Al respec puede verse la información presentada en el cuadro 11. En cambio, términos generales, la proporción de la PEA de entre 15 y 19 años q desarrolla actividades en el "comercio" y en la "industria" alcan proporciones más altas entre los menores pertenecientes a hogares pobres que entre los que pertenecen a hogares pobres.

---

[7] Debe tenerse presente que en la EPH el personal de servicio doméstico con cama adentro aparece registrado formando parte de los hogares en los que trabaja y convive. Ello, naturalmente, contribuye a explicar el peso de quienes se desempeñan en "servicio doméstico" en los hogares no pobres.

Cuadro 10 Total del país. Población económicamente activa de 14 a años, según grupo de ocupación y sexo, en 1980.

(En porcentajes)

	Total	Varones	Mujeres
Profesionales	0,0	0,0	0,0
Dirigentes de empresas, funcionarios superiores	0,0	0,0	0,0
Personal docente	0,5	0,1	1,2
Jefes, supervisores, capataces	0,3	0,4	0,1
Técnicos	1,2	1,2	1,2
Empleados	10,9	7,4	17,5
Vendedores	12,8	11,5	15,2
Trabajadores especializados	36,0	45,2	18,7
Peones, aprendices, cadetes, etc,	21,5	30,4	4,6
Servicio doméstico	13,0	0,2	37,1
Ocupaciones no bien especificadas	3,8	3,6	4,4
Total* (en cantidad de trabajadores)	100,0 (972.932)	100,0 (636.040)	100,0 (336.892)

* No incluye nuevos trabajadores

Fuente: Censo Nacional de Población y Vivienda. 1980.

Cuadro 11 Adolescentes -15 a 18 años- ocupados por rama de activid según grupos de pobreza, en 1988. Conurbano bonaerense Santiago del Estero-La Banda.

(En porcentajes)

	CONURBANO BONAERENSE				SANTIAGO DEL ESTERO - LA BANDA			
	TOTAL	Grupos de Pobreza			TOTAL	Grupos de Pobreza		
		Estructurales	Pauperizados	No Pobres		Estructurales	Pauperizados	No Pobres
Construcción	8,2	11,8	10,8	6,0	19,7	25,6	16,6	0,0
Comercio‡	36,9	34,4	29,7	40,4	29,3	13,0	60,8	46,1
Industria	30,1	24,4	20,2	35,7	9,0	3,3	12,8	27,0
Serv. Personales y de Reparación	11,5	11,5	18,5	8,7	13,1	20,0	3,3	0,0
Servicio Doméstico	12,0	17,6	20,3	7,0	29,0	38,2	6,5	27,0
Resto‡‡	1,4	0,3	0,0	2,2	-	-	-	-
Total	100,0 (214.910)	100,0 (42.471)	100,0 (49.943)	100,0 (122.496)	100,0 (3.698)	100,0 (2.297)	100,0 (883)	100,0 (518)

Cuadro 11 (Continuación)

	GENERAL ROCA			NEUQUEN			POSADAS		
	TOTAL	Grupos de Pobreza		TOTAL	Grupos de Pobreza		TOTAL	Grupos de Pobreza	
		Pobres	No Pobres		Pobres	No Pobres		Pobres	No Pobres
Construcción	7,7	10,0	0,0	4,9	6,8	0,0	17,9	22,2	0,0
Comercio‡	31,7	24,1	56,9	40,0	30,1	65,8	32,6	17,5	96,0
Industria	12,5	10,0	20,9	5,6	7,8	0,0	9,6	11,9	0,0
Serv. Personales y de Reparación	10,4	13,5	0,0	30,5	30,9	29,4	14,7	18,2	0,0
Servicio Doméstico	33,5	37,9	18,8	17,7	24,5	0,0	25,2	30,3	4,0
Resto‡‡	4,3	4,5	3,5	1,3	0,0	4,8	-	-	-
Total	100,0 (1.377)	100,0 (1.016)	100,0 (361)	100,0 (4.074)	100,0 (2.985)	100,0 (1.089)	100,0 (5.219)	100,0 (4.356)	100,0 (863)

‡ Incluye restaurantes y hoteles

‡‡ Agricultura, minas y canteras, electricidad, gas y agua, servicios sociales y comunales.

Fuente: INDEC (1990); pág. 270

También entre los niños que trabajan se observan diferencias significativas en las actividades que desarrollan según pertenezcan a hogares pobres o no. Así, por ejemplo, los menores de hasta 14 años que realizan tareas de "servicio doméstico" y los que se registran como "cuenta propias" provienen fundamentalmente de hogares con necesidades básicas insatisfechas, caracterizados como "pobres estructurales". Es decir que los niños pertenecientes a estos hogares tienden en mayor medida a realizar las tareas más marginales (UNICEF e INDEC, 1990)

4.3.3. Tiempo de trabajo

No solo es significativo el grado de difusion del trabajo de menores. Es importante observar que los menores que trabajan lo hacen de manera preponderante como actividad permanente. Se trata básicamente de una actividad no circunstancial.

Además, la actividad laboral de los menores que trabajan se desarrolla en jornadas diarias y semanales significativas.

Entre los adolescentes, es decir la PEA de 15 a 18 años, los que trabajan en forma permanente representan el 61,8 por ciento en el Conurbano Bonaerense en 1988 (cuadro 12). También es claramente preponderante el trabajo como actividad permanente, desarrollada durante todo el año, en el resto de los centros urbanos en los que se realizaron relevamientos en el marco de la Investigación de la Pobreza en Argentina: en todos los casos supera el 59 por ciento (INDEC, 1990).

Cuadro 12 Menores trabajadores de 15 a 18 años inclusive -adole centes- según habitualidad del trabajo y días por semana trabajo. Conurbano Bonaerense. 1988

(En porcentajes)

Días por semana	TOTAL	Trabajan en		
		Forma Permanente	Períodos Fijos	Esporádica-mente
1 ó 2	8,4	5,6	3,3	16,1
3 ó 4	17,3	6,9	36,4	33,5
5 y más	74,3	87,5	60,4	50,4
Total (en cantidades)	100,0 (219.643)	100,0 (135.820)	100,0 (20.021)	100,0 (63.679)
	100,0	61,8	9,1	29,0

Fuente: Investigación de la Pobreza en Argentina. Información de encuesta a adolescentes.

Por otro lado, de manera ampliamente mayoritaria los menore trabajan cumpliendo una jornada semanal considerable. Atendiendo los días por semana trabajados se verifica que en el Conurbar Bonaerense el 74,3 por ciento desarrolla sus tareas 5 o más días a semana. En Santiago del Estero - La Banda trabajan 5 o más días a semana el 92, 5 por ciento de los adolescentes, en Gral. Roca el 86, por ciento, en Neuquen el 78,4 por ciento y en Posadas el 80,2 po ciento (INDEC 1990).

Las jornadas diarias de trabajo de los menores también registra una duración apreciable. En los cinco centros urbanos en los que s desarrollo el relevamiento, los menores ocupados de entre 15 y 18 año trabajan mayoritariamente durante 6 o más horas por día: lo hace cas el 70 por ciento en el Conurbano Bonaerense, el 64,7 por ciento e Santiago del Estero - La Banda, el 62,1 por ciento en Gral Roca, e 65,8 por ciento en Neuquen, y el 57, 3 por ciento en Posadas.

Otros estudios tambien proporcionan informacion sobre la sig nificativa difusion que adquiere entre los menores el trabajo durant jornadas diarias prolongadas. En el Gran Buenos Aires el 15 po ciento de los menores de 10 a 14 años trabajaba mas de 45 hora semanales, y un tecio de los menores de 15 a 19 años trabajaba e

condiciones de sobreocupacion.[8] En los estudios de casos presentad por Amador de Oliver, Ana y otros (1989) se verifica el trabajo menores en jornadas extensas -en ciertos casos, de sol a sol-, tambi entre menores que trabajan como ayuda familiar.

4.4. Trabajadores del sector formal e informal

Es habitualmente aceptada la importancia de distinguir la inse ción laboral en el sector formal de la economía de la que correspon al sector informal. Entre otras razones, porque se acepta habitualme te que los rasgos que caracterizan al sector informal conllevan cond ciones de trabajo y empleo relativamente desfavorables. Por ejempl rasgos como la baja capitalización, la menor productividad relativ las escasas restricciones al -o bajos umbrales para el- ingreso sector y los elevados niveles de concurrencia en él, así como su fu cionamiento al margen de las regulaciones que normalmente se cumpl rían en el sector formal -entre otras, las referidas al trabajo y seguridad social-.

En contraste, se supone que la inserción en el sector formal la economía implica acceder a condiciones de trabajo relativamente m jores, a la protección prevista en la legislación laboral y a la c bertura del sistema de la seguridad social.

Por ello, más allá de los riesgos que la situación de traba puede imponer se estima que la inserción en el sector informal de economía está habitualmente asociada para los menores a condicione que registran considerables niveles de riesgo o especialmente difici es. (UNICEF, 1991)

No existe información ni estimaciones disponibles acerca de proporción y/o cantidad de menores trabajadores correspondientes a u u otro sector de la economía en Argentina.

Por ello hemos realizado un ejercicio de estimación al respect En tal sentido se ha considerado como formando parte del sector infor mal a los trabajadores que aparecen contabilizados como cuenta pr pias, a los que trabajan como ayuda familiar y a los que se desempeñ en el servicio doméstico. Y se ha estimado una proporción de los as lariados -excluido el servicio doméstico- que trabajan en establec mientos de cinco o menos personas ocupadas. Para ello hemos conta con información originada en la EPH para el Gran Buenos Aires discr minada según tramos de edad.

---

[8] Cfr. Marta Novick y otros, La jornada extraordinaria en America Latina, Organizacion Internacional del Trabajo, 1986; citado por Amador de Oliver, Ana, y otros (1989).

En base a la metodología referida sucintamente, se ha estimao para 1990, que se encontraría inserto en el sector informal de la ec nomía aproximadamente el 70 por ciento de los menores trabajadores.

Aplicando dicha tasa a la población económicamente activa estim da para 1990, de hasta 19 años, puede calcularse que pertenecerían sector informal 795.000 trabajadores de dicho tramo de edad -de total estimado de 1.141.700-. Aproximando una estimación de cantidad de menores trabajadores del sector informal de hasta 18 año podría calcularse ésta en alrededor de 696.000, mientras los trabaj dores del sector formal se ubicarían en torno de los 303.000-.

4.5. Precariedad laboral

Obviamente, la desfavorable evolución que registra el mercado trabajo y las condiciones de empleo de los trabajadores, afect también, y de una manera particular, a los menores que trabajan.

Este deterioro no impacta solo a los asalariados sino que tambié alcanza a importantes núcleos de los trabajadores por cuenta propi Sin embargo, en virtud del peso ampliamente mayoritario de los asala riados entre los trabajadores menores nos concentraremos en ellos.

En relación con ellos, cabe apuntar que han contribuido al desme joramiento de su situación -además del ya consignado deterioro de situación del empleo- la escasa y muy disminuida capacidad de contr y fiscalización de la administración del trabajo y del sistema seguridad social, y el debilitamiento sindical.

Una de las manifestaciones del deterioro en las condiciones empleo de los asalariados es el sensible incremento de la precarieda laboral, en términos del no cumplimiento de ciertos derechos y benefi cios establecidos en el marco normativo vigente y en la cobertura los beneficios de la seguridad social (Feldman y Galin, 1990).

La precariedad laboral alcanza niveles más altos en los establ cimientos de menor tamaño, en particular en los de menos de cinco per sonas ocupadas que suelen considerarse como parte del sector informal Sin embargo no siempre la inserción laboral en los establecimientos menor tamaño supone situaciones de precariedad laboral. Por otr parte las modalidades de inserción laboral precarias tienen nivele significativos en los estratos de establecimientos de tamaños medios grandes, y dicha significación ha registrado una tendencia creciente.

La precariedad laboral se ha extendido sensiblemente en el de cenio de los años ochenta. En el Gran Buenos Aires, el trabajo registrado, que experimento oscilaciones sin superar el nivel al canzado en 1974 -del 21,5 por ciento- hasta avanzados los años chenta, alcanzó al 29,9 por ciento en 1989 (Beccaria y Orsatti 1990).

La información disponible sobre el grado en que los menores as lariados perciben aguinaldo y/o vacaciones muestran que su accesc los derechos y beneficios establecidos en el marco normativo vigen es muy bajo. Entre los asalariados de 15 a 18 años solo perciben guinaldo y/o vacaciones el 27,7 por ciento de los del Gran Buenos A res, el 9,6 por ciento en Santiago del Estero - La Banda, al 35,1 p ciento en Gral. Roca, al 30,6 por ciento en Neuquen, y al 34,7 p ciento en Posadas (INDEC, 1990). Como puede suponerse por el tan ba nivel de percepción, y el alto grado en que los menores trabajan manera permanenente y durante jornadas semanales y diarias bien co siderables, si bien el nivel de cumplimiento es significativamen mayor entre los menores que trabajan de manera permanente y durante o más días por semana, la proporción en que se cumple entre ellos deja de ser muy baja, como lo ilustra la información reunida respecto en el cuadro 13, en relación a los asalariados de 15 a años del Gran Buenos Aires.

Cuadro 13 Proporción de los menores trabajadores de 15 a 18 años a l que se les brindan/perciben vacaciones y/o aguinaldo, seg habitualidad del trabajo y días por semana de trabaj Conurbano Bonaerense. 1988.

(En porcentajes)

Días por semana	Trabaja en		
	Forma Permanente	Períodos Fijos	Forma Esporádica
1 ó 2	0.0	0.0	8.9
3 ó 4	6.1	12.1	2.3
5 y más	46.3	9.2	5.4
Total	40.9	9.9	4.9

Fuente: Investigación de la Pobreza en Argentina. Información de encuesta a adolescentes.

Es interesante apuntar que, si bien el nivel de incumplimiento e muy alto entre los menores trabajadores de establecimientos con cin personas ocupadas o menos -con bastante frecuencia considerados co formando parte del sector informal-, aunque menor, en los establec mientos de seis y más personas ocupadas el nivel de incumplimiento deja de ser muy alto. Información para el Gran Buenos Aires, origina en la EPH, para asalariados de hasta 17 años inclusive, indica porce tajes de acceso a cobertura de vacaciones del 14 por ciento en est

blecimientos de hasta cinco personas ocupadas y del 30,6 por cien para trabajadores en establecimientos de seis o más personas ocupada En el caso de los trabajadores de 18 y más años, dichos porcentaj alcanzaban al 46,6 y 83,4 respectivamente. En cuanto a la cobertura indemnización por despido, alcanzaría al 6,6 por ciento de los trab jadores de hasta 17 años insertos en establecimientos de hasta cin personas ocupadas, y al 27,6 por ciento de quienes se desempeñan establecimientos de seis o más personas ocupadas

Otro indicador del extremadamente bajo nivel de cumplimiento la normativa vigente se verifica en relación al descuento y ahorro q se les debe practicar a los menores de 16 años, que se debe deposit en una cuenta de ahorro especial, a su nombre, en la Caja Nacional Ahorro y Seguro.[9] En 1986 se registraba en todo el país un total 1682 cuentas activas en relación con dicha normativa. En 1990 la ca tidad se reducía aún más: a 386 cuentas.[10]

4.6. Consideraciones finales

Pese a la tendencia a la postergacion en la edad de ingreso mercado de trabajo que se registro en las últimas décadas, la propo ción de menores que trabajan es significativa. Una cantidad muy cons derable de niños y adolescentes trabajan, de acuerdo a las cifras pre sentadas. La cantidad y proporción de menores que trabajan es segura mente algo mayor que la que muestran dichas cifras, dado los problema puntualizados en relación a la captación del trabajo de los menores.

En los últimos tiempos, con el incremento de los niveles pobreza y el deterioro de la situación de vastos sectores sociales, ha quebrado la tendencia a la postergacion en la edad de ingreso mercado de trabajo, pese a las desfavorables características que es presenta, registrándose incluso aumentos en las tasas de actividad los menores.

---

[9] La libreta en la que conste el ahorro acumulado debe entregarse al menor a la finalización de la relación de trabajo, o cuando este cumpla 16 años. Vale la pena hacer presente que no se practican descuentos de aportes jubilatorios a los menores de 16 años, ni los empleadores deben hacer por ellos constribuciones en igual concepto (Etala y Feldman, 1991).

[10] En cumplimiento de la normativa respecto a los menores de 16 años que trabajan, a nivel de todo el país, en 1982 se produjeron 371 casos de aperturas de cuentas de ahorro en el mes de junio y 250 casos en el mes de julio. En 1990, se abrieron 38 cuentas de ahorro en junio y 40 en julio.

Por otro lado, ha aumentado sensiblemente el porcentaje d desocupados entre los menores activos, ampliándose el peso de quiene se encuentran en una situación de especial vulnerabilidad.

Los menores pertenecientes a hogares pobres trabajan en mayo proporción que los que pertenecen a hogares no pobres y registra porcentajes más altos de desempleo. Entre los menores de hogar pobres que trabajan la proporción de los que concurren a la escuela continúan estudiando es significativamente menor que entre aquellos d hogares no pobres que trabajan.

Adicionalmente, la inserción laboral bajo modalidades precarias ha alcanzado muy altas proporciones entre los menores asalariados.

Los estudios de casos existentes sobre las caracteristic especificas de los trabajos desarrollados por los menores en alguna actividades y las condiciones de trabajo en las que se desempeñan e ellas, han puesto de manifiesto que con frecuencia los menores s hallan expuestos a una serie importante de riesgos -y aun de accider tes-, condiciones de trabajo inadecuadas, y en no pocas ocasione cumpliendo largas jornadas de trabajo y/o con cargas o ritmos ex cesivos (Amador de Oliver, Ana y otros, 1989).

Finalmente, atendiendo a la profundizacion del conocimiento d las caracteristicas y difusion del trabajo de menores, asi como sobr sus funciones e impactos, interesa apuntar la importancia de que s desarrollen en el futuro estudios sobre actividades o sectore especificos, incluyendo en ellos la consideracion de los determinante y la dinamica de la demanda e incorporacion laboral de menores, a l par que las relaciones entre el trabajo de los menores y su tipo d perfil, con el funcionamiento familiar y las estrategias familiares d sobrevivencia. En una perspectiva confluyente, seria valioso e estudio en profundidad sobre grupos o nucleos especificos de menores en situaciones o ambitos determinados -por ejemplo, que dejaron d estudiar, o de familias en situaciones de pobreza, o en hogares cargo de un solo padre (a cargo solo de la madre)-.

Referencias bibliográficas

Amador de Oliver, Ana y otros (1989), El trabajo de menores en Republica Argentina, multicopiado, Organizacion Internacional d Trabajo.

Aparicio, Susana (1989), Menores Trabajadores, Documento de Traba No 1, mimeo, Buenos Aires.

Bequele, Assefa y Boyden, Jo (1990), "El trabajo infantil: problema orientaciones y programas", en "La lucha contra el traba infantil", obra dirigida por los autores mencionados, publica por la Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra.

Bialet - Masse, Juan (1985), Informe sobre el estado de las clase obreras aregentinas a comienzos de siglo, Biblioteca Politic Argentina, volumenes 111 y 116, Centro Editor de America Latina Buenos Aires.

Beccaria, Luis y Orsatti, Alvaro (1990), "Precarización laboral y estructura productiva en la Argentina", en "La precarización de empleo en la Argentina", Pedro Galin y Marta Novick compiladores Centro Editor de América Latina /CIAT - OIT / CLACSO, Buen Aires.

Etala, Carlos A. y Feldman, Silvio (1991), "La regulación del traba de menores en la Argentina. Legislación y Convenios Colectivos Trabajo, en prensa, UNICEF.

Feldman, Silvio y Galin, Pedro (1990), "Nota introductoria", en " precarizacion del empleo en la Argentina", Pedro Galin y Mart Novick compiladores, Centro Editor de América Latina /CIAT - O / CLACSO, Buenos Aires.

Forni, Floreal y otros (1978), Un primer diagnostico sobre el traba infantil en la Republica Argentina, Documento de Trabajo No. 6 CEIL, Buenos Aires.

INDEC - Comite Nacional de Coordinacion para el Año Internaciona de la Juventud (1985), La juventud de la Argentina, Serie Estu dios INDEC, 3, Buenos Aires.

INDEC (1986), Proyección de población 1970-2025: urbana y rural y ec nomicamente activa por sexo y grupo de edad, Serie Estudios INDE 4, Buenos Aires.

INDEC (1990), La pobreza urbana en la Argentina, Buenos Aires.

Rodgers, Gerry, y Standing, Guy (1981), Funcion economica de los niñ en paises de bajos ingresos, en Revista Internacional del Tra ajo, vol. 100, num. 2, abril junio, Ginebra.

UNICEF e INDEC (1990), Infancia y pobreza en la Argentina, trabajo fectuado con la Dirección de J. Carpio, A. Minujin y P. Vinocu la Coordinación de Susana Checa, y con el desempeño como inve tigadores de I. Aguerrondo, J. Brawerman y E. Lopez, UNICE INDEC y Siglo Veintiuno de España Editores, Buenos Aires.

V. MENORES INSTITUCIONALIZADOS

5.1 Antecedentes

Desde el período colonial -como en la mayoría de los países de América Latina- funcionaron en el territorio argentino instituciones destinadas a la "protección" de los menores. Protección que, de acuerdo con las definiciones propias de cada época, cubría los aspectos jurídicos y sociales en relación a niños y adolescentes.

Entre las Casas de "niños expósitos" y "de huérfanos", que datan de 1775, a la creación del Consejo Nacional del Menor y la Familia (1990), el concepto de institucionalización de los menores en estado de abandono, actores o víctimas de transgresiones, ha sufrido una transformación constante, lo mismo que las normas que lo regulan, aunque uno y otras *"no siempre han respondido ni responden plenamente hoy a las necesidades y problemática específica"*.(1)

La ley nacional vigente (Ley 10.903), llamada ley Agote, fue de algún modo la respuesta acuciante que en 1919 propone Luis Agote a *"la problemática que procuraba resolver y cuya magnitud puede apreciarse por la existencia en ese año de doce mil niños abandonados en el ámbito de la Capital Federal"*. En el fundamento de la aprobación del proyecto, que insumió nueve años de labor, se afirmaba que de *"hoy en adelante, va a dar a los menores abandonados o culpables la dirección, el apoyo que les faltaba para orientarlos en el trabajo y para formar su personalidad moral"*.

Esta ley reconocida como del Patronato de Menores es la regla jurídica nacional más importante, y establece *"la función tutelar del Estado en relación con los menores que necesitan amparo"*.(2) Este tutelaje es ejercido por jueces específicos de menores -en las jurisdicciones en que existe el fuero especializado- o por jueces correccionales y de instrucción donde dichos tribunales no existen.

Los jueces comparten el Patronato con el *"órgano técnico administrativo de Minoridad"* (Subsecretaría del Menor y la Familia, etc.) y lo que jurídicamente se conoce como el

---

1) La protección y formación integral del menor, H. A. Raffo et al., Plus Ultra, Bs.As. 1986, págs 22 y 55
2) Menores institucionalizados, Abel Fleitas Ortiz de Rosas et al., UNICEF, Grupo Esquel, Doc de trabajo nro 3, Bs.As.1990.

"Ministerio Público de Menores", que los representa legalmente. A nivel nacional las disposiciones de esta ley se complementan con las disposiciones de otras dos leyes, que completan el régimen jurídico de menores. Leyes de más reciente sanción pero que *"no por ello alteran aquel esquema negativo de regulación de la minoridad que se halla inserto en la ley 10.903"*. Estas dos leyes 2.278 y 22.903) estructuran y ordenan el régimen penal del menor.

La ley 10.903 establece que los jueces deben intervenir disponiendo del menor en situaciones varias, tales como que éste se encuentre en situación de abandono moral o material, o haya sido acusado o sea víctima de un delito. La intervención puede continuar en tanto persista la causa --según el criterio del juez-- hasta que el menor cumpla los 21 años de edad. En esta situación los jueces pueden decidir sobre el menor, sea dejándolo a cargo de sus padres o disponiendo la guarda o su institucionalización, u optar por incorporarlo en programas alternativos bajo la vigilancia del organismo técnico administrativo.

"En conclusión puede decirse que esta ley 10.903 plantea un esquema legal antiguo y desactualizado, con una confusa técnica-legislativa, agravada por las sucesivas reformas que fue sufriendo. Quizás la crítica más apropiada se refiere a la no consideración del menor como un sujeto de derechos y a la consagración legal de un modelo de protección a partir de la institucionalización y el aislamiento del menor". (3)

En el régimen penal argentino de menores se reconocen tres categorías de punibilidad:

- No es punible el menor que no haya cumplido 16 años de edad.

-Los que no hayan cumplido 18 años no son punibles si cometen los llamados "delitos de acción privada" o delitos que se repriman con penas menores de dos años.

-Cuando los menores de 18 años y mayores de 16 cometen otros delitos (distintos a los mencionados) son punibles luego de cumplir un tratamiento tutelar de por lo menos un año y alcanzar los 18 años de edad.

-Por fin los menores entre los 18 y 21 años son de "punibilidad absoluta" sin requisito previo, aunque los menores de edad durante el lapso que dura su minoridad cumplen la pena en institutos especializados, y al alcanzar la mayoría de edad son trasladados a establecimientos penales para mayores hasta la terminación de la condena.

---

3) **Op. cit., A. Fleitas, pág 2.**

De acuerdo con la ley nacional, entonces, el menor puede ser institucionalizado por disposición judicial en tanto enfrente situaciones de abandono, peligro, sea víctima o haya cometido delitos.

En la de Buenos Aires y otras provincias rigen leyes de orden provincial, más recientes, para la protección de los menores.

La ley 10.067, que rige en Buenos Aires, prevé cuatro tipos de institutos que dependen en forma directa de la Subsecretaría del Menor y la Familia de esa provincia:

-los llamados institutos de internación que abarcan los establecimientos asistenciales en general, que pueden estar a cargo de la propia Subsecretaría o ser operados por otras instituciones públicas o privadas con supervisión de la Subsecretaría;

-los institutos de salud para menores con problemas psicofísicos;

-los institutos de régimen cerrado para menores con problemas de conducta;

-los llamados institutos de seguridad y tratamiento, destinados a menores que hayan cometido delitos.

Qué evaluación actualizada merece el conjunto de estos institutos, más allá de las eventuales -y discontinuas- reformas que ha ido sufriendo el sistema?

"De hecho una mirada sobre los establecimientos de internación permite detectar como capas superpuestas, a la manera de una estructura geológica, distintas huellas de esas ideologías expresadas en edificios, normas, equipamiento, tipo de personal y de organización, presentes en la actualidad funcional o normativa de los institutos, algunas de las cuales han perdido vigencia, pero otras, como la estructura edilicia por ejemplo, acotan su desenvolvimiento."

"La dificultad para implementar y mantener programas alternativos se manifiesta en el campo de la disponibilidad en tiempo y magnitud de recursos necesarios..."

"Rubros tales como sueldos del personal , pago a proveedores de alimentos, etc., compiten ventajosamente y con argumentos de perentoriedad con la asignación de recursos para apoyo familiar, salida laboral y otros programas alternativos."

"Calificada como iatrogénica, la institucionalización, aún en malas condiciones, es cara y contribuye a agravar los problemas que se desea resolver." (4)

Reafirmando esta visión, el Seminario Regional sobre "Los Derechos Humanos del Menor y del Niño" de San José de Costa Rica concluía en 1987 que *"la institucionalización debe ser vista como el último recurso a utilizar para aquellos casos en que el menor no responda en una primera instancia a otras formas de tratamiento".*

En el Seminario de Santiago de Chile de enero de 1990 (Niños de y en la calle), realizado por la ACCI/UNICEF, en la discusión de programas alternativos se concluía -respecto a los llamados menores infractores- que *"los menores infractores son rostro concreto de la juventud pobre", "su estilo de vida, que es desadaptativo y peligroso, hace que la sociedad lo valorice negativamente generando rechazo, estigmatización y muchas veces el encarcelamiento para estos menores, proviniendo de aquí una de las situaciones de mayor daño para el menor de la calle y para la sociedad misma: la detención y encierro."*
"Eufemísticamente se les llama centros de rehabilitación...", "...se puede afirmar que esos lugares son una escuela eficaz que prepara la futura delincuencia adulta."
"Cuando el menor logra salir... no se siente uno más en la sociedad sino que se siente de más. Se vuelve un peligro social."

Con perspectiva similar encara Semira Adler su investigación denominada **El proyecto de vida del menor institucionalizado**, realizada en 1989 en Recife, Brasil, respecto a los menores institucionalizados en el organismo público local, encargado de proporcionarles cobertura: la FEBEM (Fundación Estadual de Bienestar del Menor) que en forma similar a los organismos estaduales argentinos atiende las situaciones que la ley prescribe como las "del menor en situación irregular", es decir chicos de la calle, abandonados y/o infractores, los que según la autora *"constituyen de hecho la marca registrada de una decadencia social que el Estado de Pernambuco presenta en abundancia. Todo ocurre como si los menores participasen de un "moto continuo", donde entrar o salir de la FEBEM representa solamente las caras de un doble sello, donde el vivir se traduce apenas por estar vivo."*
Al margen de los objetivos para los que fue pensada, la FEBEM *"representa un espacio legitimado para un conteo más regresivo que progresivo: es el referente institucionalizado de la*

---

4) Op. cit., A. Fleitas, pág 17

marginalidad futura del menor que acoge. Doma un poco las fieras, sin conseguir educarlas, cubre a los dominados ofreciéndoles comida, ropa y un techo, reproduciendo una masa marginal que mañana irá pasivamente a enfrentar el matadero de una vida, allá afuera, en la misma forma que el ganado bovino." "No toma en cuenta las necesidades del menor, ni quizás sepa tal vez que existan. Y el sistema continúa empujando la máquina para adelante, en un juego de apariencias de que protege al menor, que lo cuida para incorporarlo como un ciudadano. Emplea muchos recursos. Tiene el respaldo de las clases dominantes."
"...Este es un juego de cartas marcadas. En él, el menor institucionalizado se presenta como la justificación para la existencia de la FEBEM, que es el "ganapán" de muchos y poca cosa más." (5)

Resulta altamente sugestivo que las evaluaciones de especialistas independientes, realizadas en lugares y tiempos distantes, coincidan en la perspectiva crítica, seguramente extensible a toda América Latina, respecto al sistema institucionalizador de niños y adolescentes.

Todos obviamente coinciden en que el sistema responde a condiciones sociales de carencia extrema y que, como respuesta de la sociedad global, las acciones del Consejo Nacional del Menor (Argentina), el SENAME (Chile) o las FEBEM (Brasil), independientemente de las voluntades y las ideologías que periódicamente se alternen al frente de los organismos, tiende en los sistemas de internación a perpetuar más las condiciones de control social mediante la segregación que a abrir las perspectivas de socialización y evolución de los menores que eventualmente cubren.

En esta crítica parece claro que la asignación de recursos públicos sufre diverso tipo de presiones corporativas que retacean las posibilidades de destinarlos a programas alternativos integrales, en los que la internación de niños y adolescenttes en riesgo sea la salida residual y no el protagonista central. Y en la misma perspectiva, a la exiguidad de los recursos volcados habría que sumarle un destino en el que difícilmente se conviertan en herramienta útil para que niños y adolescentes carenciados, y privados además de sus hogares de origen, puedan romper positivamente este círculo vicioso adicional a la pobreza que los origina y condiciona.

---

5) **O projecto de vida do menor institucionalizado, Semira Adler Vainsencher, UNICEF, Recife 1989, págs 55 y 113.**

5.2. Marco para el análisis

A partir de la definición mencionada en los objetivos del trabajo y dentro de la perspectiva recomendada en los "Lineamientos para la aplicación de la guía metodológica..."(UNICEF Nro 8, op. cit.) se tomó como menores institucionalizados *"a los que por alguna razón viven en instituciones"*, por las causas allí mencionadas (abandono, problemas de salud, transgresiones legales, maltrato y abuso).

De estos cuatro grupos de causas generales se descartó la inclusión en el análisis de "problemas de salud", ya que esta categoría cubre (por lo menos en el caso del país) una cantidad de situaciones muy heterogéneas atendidas por diversidad de instituciones públicas y privadas, específicas y aún con otros fines manifiestos. De todos modos las internaciones por esta razón, a pesar de que no son objeto de análisis directo, aparecerán relacionadas con las de abandono, transgresiones, maltrato y abuso a las que se prestará principal atención.

Entre el conjunto de momentos o fases que constituyen el proceso por el cual un niño o adolescentes pasa a formar parte del conjunto de menores institucionalizados se tratará en esta parte de la tramo institucional, en el que se relevará además de la información propia de las instituciones tratantes (infraestructura, etc.) la de los propios internados. Respecto a las etapas pre y post-institucional, las mismas aparecen expuestas en el espacio dedicado al contexto social (Cap. II)en el análisis y conclusiones que corresponden a chicos de la calle (Cap.III) , y en el punto anterior, en este mismo capítulo.

En principio, respecto a los mecanismos institucionales que cubren el sistema de internación, conviene remarcar que en la Argentina coexisten dos sistemas: el público (nacional, provincial o municipal) y el privado.

El sistema público, como ya mencionáramos, está respaldado por leyes nacionales y provinciales que establecen el área de jurisdicción geográfica y de responsabilidad técnico administrativa de cada organismo.
Desde 1990 por Decreto Nacional 1.606, existe el Consejo Nacional del Menor y la Familia, destinado a coordinar las acciones y programas, e integrado por los organismos públicos pertinentes y, a modo de consultores, representantes del poder judicial y ONG´s, para asegurar la coordinación de acciones tendientes a la protección de los menores de edad.

Según su ámbito juridiccional actúan en forma directa como organismos técnico administrativos, dentro del Ministerio de Salud y Acción Social de la Nación, la Dirección Nacional de Protección del Menor y la Familia´ y en cada una de las 24

jurisdicciones provinciales -a su vez- Subsecretarías o Direcciones Provinciales del Menor y la Familia, encargadas de operar técnico administrativamente los sistemas públicos de internación de menores.

El sistema privado, de muy larga historia en la Argentina, tiene su principal referente en la Iglesia Católica, la que tiene un amplio radio de cobertura y dispersión geográfica en todo el país. En menor medida otras ONG's confesionales o laicas cubren el resto del espectro.

Entre ambos subsectores existe además una fuerte asociación, ya que el sector público, según un modelo difundido en forma creciente en Argentina para toda el área de servicios sociales y de salud, actúa como financiador del sector privado a través de becas y subsidios para instituciones y programas.

5.3. Características y variables relevadas

A partir del aspecto institucional de los organismos que operan en el área de minoridad se elaboraron conglomerados temáticos que engloban variables y características capaces de describir un perfil actualizado en cada zona del país.:

a) Normatividad: en primer lugar se intentó conocer si en cada provincia (y/o municipio) había un aparato legal propio, lo que podría revelar tanto un intento de actualizar normas (con legislación reciente) como la importancia política que a las mismas se atribuye -el menor en la intención del legislador-.

b) Organismos públicos específicos del área de minoridad y también los no específicos pero relacionados con la misma.

c) Mecanismos en cada jurisdicción que organizan, dirigen y atienden la institucionalización, entendida como internación de los niños y adolescentes por cada una de las causas generales señaladas (abandono, transgresiones y abusos).

d) Listado de institutos y hogares en cada área geográfica con el destino específico de los mismos (tipificación).

e) Perfil de los menores internados, tipificado por las razones de internación, sexo, edad y educación.

f) Recursos físicos y humanos dedicados a la institucionalización, diferenciando la capacidad instalada de la efectivamente usada para determinar capacidad ociosa.

g) Traslado de recursos del sector público al privado, para determinar formas de financiamiento del sistema de institucionalización de menores.

h) Mecanismos específicos destinados por el sector público para la vigilancia, cuidado y disposición de los llamados "menores transgresores", en especial funcionamiento de las comisarías o policía del menor en cada zona.

i) Programas existentes referidos al maltrato y abuso de menores en cada zona del país.

Estas características, cuyo conocimiento se considera imprescindible para el estudio, se tomaron en cuenta en los institutos y hogares comprendidos en:

aa) Sistema nacional, dependiente del Ministerio de Acción Social y Salud Pública de la Nación;

bb) Sistemas Provinciales, dependientes de las distintas Subsecretarías y/o Direcciones Provinciales del Menor y la Familia;

cc) Iglesia Católica Argentina.

5.4. Técnica de recolección de la información

Para el sector público -(aa) y (bb) del punto anterior- se elaboró un cuestionario cuya respuesta por escrito se solicitó a los distintos organismos.(*)

En el de la Provincia de Buenos Aires, la información se relevó por entrevistas directas con la propia Subsecretaría del Menor y la Familia de esa provincia.

En el caso del Ministerio de Acción Social Nacional se utilizaron directamente las estadísticas publicadas por ese organismo para 1989.

Frente a numerosas omisiones, la falta de respuesta de algunas provincias se cubrió con estadísticas actualizadas (para 1988/1989/1990) del propio archivo de UNICEF, y para un mínimo de otras (de las que se carece de toda fuente informativa accesible) se procedió a realizar proyecciones sobre la base de diversos criterios socio-demográficos.

El sector no gubernamental (en este caso la Iglesia Católica) se cubrió a partir de la reelaboración estadística de las cédulas

---

(*) ver Anexo II.

proporcionadas por la misma, las que cubren de modo genérico los datos más relevantes -y padronizados- de cada instituto u hogar bajo su dependencia.

5.5. Características de la Institucionalización de Menores en distintos puntos del país.

La información utilizada para elaborar las conclusiones responde en cada jurisdicción a distintas fuentes (oficiales y/o estimaciones que en cada caso aclararemos a los efectos de una correcta evaluación de las mismas).(**)

5.5.1 Institucionalización dependiente del Ministerio de Salud y Acción Social de la Nación.

El Ministerio a través de la Dirección Nacional de Protección del Menor y la Familia, mantiene en funcionamiento 22 institutos y hogares para menores de 18 años que atienden fundamentalmente la demanda de internación de la ciudad de Buenos Aires.

Sin embargo este dato debe ser tomado con reservas, ya que siendo la ciudad centro de actividad diurna de una parte importante de los habitantes del conurbano (Gran Bs.As.) en este aspecto también (como lo es especialmente en el área de salud), la cobertura se extiende de hecho a la provincia, más aún en el caso de los menores que en la mayoría de los casos eligen la ciudad como centro deambulatorio. Es de destacar que incluso parte de los institutos dependientes del Ministerio se encuentran ubicados fuera del ámbito de la ciudad.

La población internada en los institutos del MSAS llegaba al 31 de diciembre de 1989, a alrededor de 500 menores de 18 años, dato que, comparado con las estadísticas correspondientes a otras jurisdicciones, muestra que desde el punto de vista cuantitativo la oferta de internación de la Dirección Nacional no es de las más importantes del país.

Sin embargo la acción del MSAS parece mucho más preminente si se analizan otras formas de cobertura institucional que brinda a los menores a través de programas alternativos, tales como amas externas, familias sustitutas, programas de subsidios para familias carenciadas (con menores), etc., que cubren a una población mucho más extensa. En este último rubro, incluso, los datos parciales para 1990 muestran sobre la estadística publicada de 1989 un importante crecimiento.

(**) Se expondrá la información en forma desagregada por jurisdicción dada su heterogeneidad y la distinta calidad de elaboración del dato.

CUADRO 14

Población de menores internada en institutos dependientes de la Dirección Nacional de Protección del Menor y la Familia -1989-

Tipo de Instituto	Nro. de instit.	Poblac.internada (*)
. Admisión	3	92
. Asistencia integral	19	442
.Total	22	534

(*) Población internada al 31.12.89
Fuente: Tabla 5, Informe Estad. 1989 DNPMF. MSAS

CUADRO 15

Población de menores cubierta por otras prestaciones de la Dirección Nacional de Protección del Menor y la Familia -1989- (*)

Tipo de Prestación	Nro.de efectores	Menores cubiertos
-Amas externas	37	117
-Fam.sustitutas	185	331
-Pequeños hog.	13	93
-Becas y subsidios	-	1.044
-Subsidios flias. carenciadas	-	1.847
Total	-	3.932

Este sistema de cobertura tiene marcadas diferencias con el sistema de institucionalización antes descrito, y engloba prestaciones muy heterogéneas incluyendo las becas a menores internados en institutos privados. Lo que tienen en común es que en todos los casos el organismo público actúa como financiador dejando a cargo de terceros la cobertura de los niños y adolescentes, sean éstos sus propias familias (carenciadas), familias sustitutas u ONG's.

(*) No incluye otras prestaciones: guarda, consultas ambulatorias, "psicoprofilaxis" familiar, etc., que la Dirección brinda.

Los institutos de internación están tipificados; más del 60% de ellos son de varones, y el resto está dedicado a uso de niñas o mixto.

Pese a que no se dispone de un perfil por sexo y edad de los menores internados o cubiertos por otras prestaciones puede tomarse como referencia la cantidad de menores registrados.

CUADRO 16

Menores registrados por la Policía Federal (y Juzgados) y por la Dirección Nacional de Protección al Menor y la Familia. -1989-

Registro	SEXO		TOTAL
	Masculino	Femenino	
-Pol.Federal y Justicia	3.881	1.025	4.906
-D.N. Menor y Flia.	1.842	1.912	3.754
Total	5.723	2.937	8.660

Fuente: Cuadro 4, op. cit.

Como puede verse el 57% de los menores registrados corresponde al sexo masculino. Esta relación se acentúa si se considera a los menores registrados a través de la policía o el sistema judicial, el 78% de los casos corresponden al sexo masculino.

Si bien para 1984 no se han publicado estadísticas por causa de internación en los institutos de la DNPMF, sirven de orientación las oportunamente publicadas por el Instituto de Estadística y Censos en 1985 en el Informe "La Juventud de la Argentina". Pese a lo discutible de la representatividad y validez de las categorías aquí utilizadas, en el cuadro 17 puede observarse que el 63% de los ingresos a los institutos de esta jurisdicción corresponde a los comprendidos entre los 13 y los 18 años de edad, el 32% entre los 7 y 12 años, y menos de un 3% a los menores (3/6 años).

Respecto a las causas de internación, la mayoría corresponde a Vagancia y Mendicidad (33%), Amparo(23%), Robo y Hurto (18%); el resto se reparte en variedad de causas.

CUADRO 17

Población que ingresa en Institutos de Admisión de la DNPMF por grupo de edad y causa de internación - 1982 -

Causas de internación	Total	Grupos de edad							
		Hasta 3 an.	4-6 años	7-9 años	10-12 años	13-15 años	16-18 años	19-21 años	s/d
Total	3.253	18	80	298	750	1.068	995	40	4
Amparo	755	-	16	122	268	248	94	7	-
Vagancia y mendicidad	1.081	-	18	106	335	356	259	4	-
Disposición judicial	171	-	-	8	11	62	75	14	1
Robo	321	-	-	8	18	117	176	1	1
Hurto	279	-	-	1	20	86	172	-	-
Otras conductas antisociales	148	-	-	1	2	42	97	5	1
Fuga del hogar	61	-	-	3	11	36	10	1	-
Otros transtornos de conducta	73	-	-	-	4	19	47	3	-
Victima de delito	27	-	-	-	3	18	6	-	-
Oficios callejeros	43	-	3	6	11	18	6	-	-
Problema familiar	55	-	8	15	22	10	-	-	-

/Cuadro 17 (cont.)

Causas de internación	Total	Grupos de edad							
		Hasta 3 an.	4-6 años	7-9 años	10-12 años	13-15 años	16-18 años	19-21 años	s/d
Extraviado/a	28	-	5	10	6	2	5	-	-
S/determinar	95	15	28	4	4	18	23	2	1
Otras causas	116	-	2	15	35	36	25	3	-

Fuente: INDEC, op. cit.

Resulta de importancia analizar el ingreso de los niños y adolescentes internados en los mencionados institutos, expuestos en el cuadro 18.

CUADRO 18

Alta y Baja de Menores en institutos - 1989 -

Tipo de Inst.	Alta			Baja		
	Ingreso	Reingreso	Total	Egreso	Fugas	Total
Admisión	676	592	1268	743	124	867
Asistencia integral	782	223	1005	626	475	1101
Total	1458	815	2273	1369	599	1968

Fuente: DNPMF, op. cit.

Nótese que el 36% del total de los que han entrado en el año 1989 a los institutos son en realidad reingresantes, lo que confirma la idea de círculo vicioso que relaciona este funcionamiento del sistema de internación con los menores "de" la calle. Estos, en un movimiento prácticamente ininterrumpido y periódico, ingresan a los institutos, salen o fugan, vuelven a la calle, etc. Esta presunción, apuntada por todos los informantes consultados en este estudio, parece reforzarse si se analizan las bajas del sistema: el 31% del total corresponde a la fuga de menores, proporción que aumenta considerablemente (43%) cuando se analizan las cifras correspondientes a los institutos de asistencia integral, en las que la perspectiva de internación por definición (ya sea por abandono o transgresiones)--es al menos teóricamente- de más largo plazo.

CUADRO 19

Promedio mensual de alumnos inscriptos en Institutos según tipo de enseñanza 1989 (en %).

Tipo de enseñanza	% de Inscripción
Pre-escolar	11.4
Primaria	45.0
Secundaria	16.6
Técnica	7.5
Otras (técnica y laboral)	7.1
Total	1.472 (100.0 %)

Fuente: DNPMF, op. cit.

El promedio mensual de inscriptos en los institutos en los distintos niveles de enseñanza es sumamente interesante como consideración final. Si se tiene en cuenta que el 63% de los que ingresan a institutos de la DPMF están comprendidos entre los 13 y 18 años, y apenas el 35% son menores de 12 años. Esta distribución de edades contrasta con la de los distintos niveles de enseñanza: el 56,4% figura inscripto en preescolar y primaria, apenas un 16,6% en secundaria y 7,5% en técnica, lo que nos demuestra un alto retardo (y seguramente repitencia y deserción) escolar en la población internada.

5.5.2. Institucionalización en la Provincia de Buenos Aires

La Subsecretaría del Menor, la Familia y la Tercera Edad de la Prov. de Buenos Aires mantiene una amplia red de institutos para la internación de menores, con una capacidad instalada de 1.445 plazas, concentrada en la zona de la capital provincial, La Plata, y en menor medida en Bahía Blanca, Junín, Mercedes y algunas localidades del conurbano bonaerense (Lanús, Lomas de Zamora, La Matanza).

CUADRO 20

Población internada en Institutos de Menores dependientes de la Subsecretaría del Menor, la Familia y la Tercera Edad de la Prov. de Bs.As. (1988)

Tipo de Instituto	Nº de establecim.	Capacidad	Población Internada(*)
Penal Varones	10	246	157
Penal Mujeres	3	157	87
Asistencial varones	10	412	333
Asistencial mujeres	4	227	173
Asistencial mixto	4	175	218
Materno - infantiles	8	228	227
TOTAL	39	1.445	1.195

(*) Se cuenta como población internada la que dan los "internos presentes" según la clasificación de la SSMFyTE.
Fuente: Inf. Estad. 1984-88, MSAS, Pcia. de Bs.As.

La Subsecretaría es uno de los más importantes organismos del país por su capacidad instalada y su cobertura (junto con la Dirección Nacional, ya analizada) también se nota en ella una tendencia a la subutilización de los establecimientos propios de internación tradicional y un incremento de la internación privada (por becas y subsidios) y de la que se opera a través del sector público, actuando como efectores las municipalidades de la provincia.

La provincia mantiene una serie de programas que denomina "preventivos", dirigidos a menores y familiares en condiciones de riesgo por necesidades básicas insatisfechas. Para esto, mediante los mencionados subsidios y becas, apoya a municipios y organizaciones intermedias de la comunidad, que actúan como responsables de estos programas:

El más importante por el nivel de cobertura brindado es el que tiende a desarrollar actividades destinadas a asistir a niños entre 45 días y 5 años en situación de riesgo o abandono, procedentes de familias carenciadas. El programa brinda atención diurna (alimentación, atención médica, recreación).Un programa similar es el de las **Casas del Niño**, dirigido a la atención diurna de niños entre 6 y 15 años.

El programa de **Pequeños Hogares**, como en el resto del país, tiene el objetivo de brindar hogares sustitutos permanentes a menores en situación de abandono.

El programa denominado **Casas de Tránsito** asiste durante seis meses a personas (entre ellas menores) que requieran respuesta inmediata.

El denominado **Chicos de la calle** proporciona albergue a chicos "de" y "en" la calle, en forma coordinada con los municipios del conurbano bonaerense.

Junto a los que mencionamos existen otros programas relacionados, como el de fármaco-dependencia, adopción, asistencia social familiar, etc:

CUADRO 21

Becas e instituciones en convenio con la Subsecretaría del Menor, la Familia y la Tercera Edad de la Pcia. de Bs.As. y monto del presupuesto mensual para cada programa (u$s)-1991-

Programa	Nro. Instituciones	Nro. Becas	Monto Presupuestario
Casas del niño y jard. maternales	247	17.068	901.329
Pequeños hogares	57	336	49.550
Casas de tránsito	14	283	34.147
Chicos de la calle	30	667	73.362
Comedores infantiles	17	1.795	65.592
Hogares p/droga dependientes	8	178	23.365
Total	373	20.327	1.147.465

Fuente: Memoria SSMFyTE, Pcia. de Bs. As.

En el ya citado trabajo de Tagliafico se detalla el conjunto de institutos de internación para menores que están fuera de la órbita operativa de la Subsecretaría del Menor. Estos corresponden al sector privado, municipalidades, comisaría del menor e institutos penales, según se detalla en el cuadro 22.

CUADRO 22

Menores internados en Institutos Privados, Municipales y Penales de la Prov. de Bs. As.-1990-

Tipo de Instituto	Establecimientos	Menores Internados Enero/Abril 1990
Privado p/discapacitados	2	140
Privado p/tratamiento de conducta	7	312
Privado materno-infantil	4	120
Privado pre-egreso	5	70
Anexo Casa del Niño	8	149
Asistencial	71	2.436
Subtotal privado	97	3.167
Municipales	21	805
Comisarías del menor	-	268
Institutos penales del Serv.Penitenciario Provincial	-	151
Total		4.391

Fuente: Tagliafico, op. cit.

Los diversos tipos de institutos privados son establecimientos que corresponden a ONG´s y que reciben apoyo económico del gobierno de la provincia. Según una memoria de la Subsecretaría el número de becas para internación en institutos que no dependen de la misma alcanzó en 1990 a 2.989 mensuales, todas otorgadas por la propia Subsecretaría.
Los institutos dependientes de los municipios corresponden en parte al proceso que mencionáramos en el pto.2 de este trabajo por el que se transfirió a Provincia y municipios una parte sustancial de los servicios educacionales, sociales y de salud, durante el gobierno de la dictadura militar.

5.5.3 Institucionalización en la Provincia de Santa Fe

En esta provincia, al igual que en las otras ya analizadas, funcionan tanto institutos con internación de estilo tradicional como programas alternativos e institutos privados subvencionados por el Estado provincial.

El organismo técnico-administrativo del que dependen todas estas funciones es la Dirección Provincial del Menor, la Mujer y la Familia, dependiente de la Subsecretaría de Acción Social.

CUADRO 23

Población internada en institutos y hogares dependientes de la Direc. Prov. del Menor, la Mujer y la Familia. S.A.S., prov. de Santa Fe-1991-

Tipo instituto	Personal afectado	Capacidad Instalada	Nro.de establec.	Nro. de menores cubiertos
Dependientes del Dto. técnico del menor transgresor	77	210	4	150
Inst.de varones con desajustes de conducta	29	40	1	s/d
Inst.de mujeres con desajustes de conducta	23(*)	150	2	50
Inst.mixto p/menores en situación irregular	25	20	1	s/d

(*) Sólo datos parciales sobre cantidad de personal afectado.

Dependientes del Dto.técnico del Menor y la Familia	294	482	14	482
Inst.de varones	94	165	4	165
Inst.de mujeres	113	257	7	257
Inst.mixtos	87	60	3	60
Total	377	692	18	632

Fuente: Encuesta UNICEF, mayo 1991

En el cuadro puede verse que con un número de 18 establecimientos la provincia de Santa Fe mantiene internados 632 menores de los que el 60% se aloja en institutos para mujeres, aspecto en el que esta jurisdicción se diferencia de las restantes al invertir la tendencia predominante en cuanto a un mayor número de internados del sexo masculino. Llama también la atención este desequilibrio si se examinan especialmente los institutos para menores transgresores, en los que la capacidad instalada para mujeres más que duplica la de varones.

Además de la dirección y organización de los citados establecimientos, y como parte de sus programas alternativos, la Subsecretaría supervisa un plan de **Pequeños Hogares** como alternativa de no internación para menores preferentemente hermanos, quienes son recibidos por una familia como hijos propios. Esta familia percibe una subvención por menor y utiliza para alojamiento del menor su propia vivienda o un local propiedad del Estado. Actualmente hay funcionando 4 pequeños hogares, con 24 menores en diversas localidades de la provincia (Encuesta UNICEF, 1991).

Por otro lado, la Subsecretaría de Acción Social mantiene un programa de **Centros de Acción Familiar** como servicio preventivo, destinado a brindar asistencia y educación a menores de 13 años provenientes de hogares de bajos ingresos y en alto riesgo. Actualmente funcionan en la provincia 29 Centros de Acción con 2.500 menores cubiertos por los mismos.

El Departamento del Menor Transgresor supervisa por disposición legal, además de los institutos que ya mencionamos bajo su dependencia, las condiciones de vida en que se encuentran los menores alojados en ámbitos bajo la jurisdicción de la Policía Provincial y del Servicio Penitenciario, los que alojan alrededor de 70 menores, según puede estimarse por los datos parciales (Encuesta UNICEF).

El mismo Departamento del Menor Transgresor implementa por otro lado en todo el ámbito de la provincia varios programas de ayuda económica a las familias de los menores transgresores y para inserción laboral de mujeres adolescentes con antecedentes de transgresión. Mantiene también convenios con municipios para inserción laboral de estos menores y con entidades intermedias barriales para establecer talleres de capacitación laboral. La información parcial es que estos programas cubren a la fecha 40 menores y/o familias (Encuesta UNICEF, 1991).

Además, y como parte de la modalidad señalada para otras jurisdicciones, la Provincia mantiene un sistema de becas-subsidios con entidades no gubernamentales para brindar asistencia a menores en diversas situaciones de riesgo.

CUADRO 24

Instituciones Privadas que reciben becas-subsidios de la Subsecretaría de Acción Social. Provincia de Santa Fe-1991-.

Tipo de establec.	Capacidad Instalada	Nª de Establec.	Nª de Plazas p/conv.
Instituto, Hogar de internación, Hogar escuela granja, Internado, Establecimientos de asistencia integral.	780	18	486
Guarderías infantiles e institutos de semiinternación	610	9	346
Comedores infantiles y pre-escolares	330	2	120
Institutos especiales (discapacitados, mogólicos, otras deficiencias)	209	6	76
Total	1.929	35	1.028

5.5.4. Institucionalización en la Provincia de Córdoba

En esta provincia el organismo que entiende en los temas de minoridad es el Consejo Provincial de Protección al Menor, el que a través de diversos programas e institutos estima cubrir para 1989, 30.799 niños y adolescentes (Memoria, Consejo Prov. P.M. 1989)

CUADRO 25

Población de menores internados en institutos dependientes del Consejo Provincial de Protección al Menor, de la Provincia de Córdoba 1989.

Tipo de Instituto	Nro.de Establec.	Personal Afectado	Menores alojados
Admisión	5	108	136
Especial (incluye discapacitados, débiles mentales, menores madres y lactantes	4	225	116
Correccional	4	83	74
Normal	6	108	169
Residencias Ciudad Córdoba	7	69	85
Residencias del interior de la prov.	8	87	154
Total	34	680	734

Fuente: Memoria, op. cit.

En la población internada en los institutos llamados de admisión, como en la Capital Federal y Pcia. de Buenos Aires, predomina la población masculina (70%); otro tanto ocurre en los correccionales (100%) y en las residencias de capital e interior (Memoria, op. cit.)
Por otro lado, el Consejo mantiene varios programas alternativos a los de la internación, destacándose el programa de familias sustitutas que posibilita a 303 menores de la provincia "*vivir temporariamente en un ambiente familiar...brindando además un tratamiento integral para el pronto reintegro del mismo a su familia natural.*"

Por el sistema de guarderías están bajo la cobertura del Consejo 1700 niños y adolescentes (sin internación).

CUADRO 26

Población de niños y adolescentes cubiertos por el sistema de guarderías del Consejo Provincial de Protección del Menor. (1989)

Guarderías	Nro.de Establec.	Personal afectado	Población cubierta
Cdad. Cordoba	11	122	783
Interior prov.	13	173	917
Total	24	295	1.700

Fuente: Memoria, op. cit.

El Consejo, como vimos en casos anteriores, mantiene además un sistema de subsidios llamado "cuotas de manutención" que alcanza a 1.763 menores, tiene programas comunitarios de asistencia y control familiar con los que se estima atiende en total unos 8.500 menores, y por "requerimiento judicial" asiste -sin especificar- "16.000 menores".

Entre los programas alt rnativos del organismo se cuentan: el Programa Granja comunitaria de Campo Bower, para capacitación en tareas rurales y de granja a menores en riesgo mediante autogestión y que tiene capacidad para 100 jóvenes; el Programa de Talleres, destinado a adolescentes de residencias e institutos del Consejo con capacidad para 3.400 participantes y finalmente un programa "Hogar Niños de la Calle" que tiene una población beneficiaria de 60 niños (Memoria, op. cit.).

5.5.5. Institucionalización en la provincia de Mendoza.

El organismo específico que entiende en la temática de minoridad es la Dirección Provincial del Menor dependiente del Ministerio de Acción Social de la Provincia.

Al igual que en otras jurisdicciones, Mendoza mantiene institutos y hogares de internación bajo jurisdicción de la Dirección Provincial, convenios por los que asiste tareas de internación y cobertura externa de municipios y ONG´s y programas alternativos.

La política, según la propia Dirección Provincial, es la de *"desmasificación de macro-hogares en función de la creación de ámbitos para grupos de hermanos, no más de ocho chicos por establecimiento (Pequeños hogares propios o con entidades no gubernamentales, familias cuidadoras, amas externas)."* (Encuesta UNICEF, 1991).

CUADRO 27

Población alojada en Hogares (e Institutos) dependientes de la Dirección Provincial del Menor de la Prov. de Mendoza. (1991)

Tipo de Inst.	Nro.de Establec.	Capa-cidad	Menores Internados	Pers. Afect.
Asistencial	32	612	591	199
Asistencial p/ discapacitados mentales	4	66	46	26
Seguridad, Prob. de conducta, Menores c/delito	5	87	103	101
Total	41	765	740	326

Fuente: Encuesta UNICEF, 1991

Por otra parte dependen de la Dirección nueve Pequeños Hogares con una capacidad que oscila entre los 4 y 14 menores alojados.

CUADRO 28

Población internada en Pequeños Hogares dependientes de la Dirección Provincial del Menor de la Prov. de Mendoza. (1991)

Nro. de Establecimientos	Capa-cidad	Menores Alojados	Personal Afectado
28	203	204	70

Fuente: Encuesta UNICEF, 1991.

La Dirección Provincial tiene además un servicio propio de 44 guarderías para menores de ambos sexos de hasta 11 años de edad, distribuidas en el territorio provincial, con una dotación de 211 funcionarios y una capacidad instalada de 3.045 plazas que cubren efectivamente a 2.556 niños en la provincia para atención diurna. Y siguiendo el modelo ya visto de la subvención a organizaciones no gubernamentales ("intermedias") la Dirección sostiene el funcionamiento de 19 pequeños hogares y hogares para alojamiento de niños y adolescentes de ambos sexos, con un sistema de capitación -mensual- por niño. Estos hogares (su operación, administración y personal) están a cargo de las mencionadas entidades. Tienen una capacidad instalada para recibir 148 menores y asisten efectivamente a 132.

Asímismo, mediante convenios con 26 ONG´s y municipios de la provincia mantiene también por subsidios otras guarderías,

jardines maternales y los centros preventivos comunitarios, como parte de un programa general de prevención por medio de ayuda económica familiar, becas, asistencia en el hogar, etc.

En este programa, las guarderías operadas por municipios y ONG´s suman nueve, dirigidas a menores de 12 años y con una cobertura que alcanza a 470 personas. Los jardines maternales, con iguales características, suman seis y cubren a 405 niños menores de 5 años. **Los Centros Preventivos Comunitarios** para niños, adolescentes y jóvenes de hasta 21 años de edad, cubren una población total de 570 asistentes. Existe también en la Dirección un programa de Chicos de la Calle, cuyo análisis abordaremos en el punto correspondiente.

La Comisaría del Menor, dependiente del Ministerio de gobierno de la provincia, opera coordinadamente con la Dirección, Juzgados y Policía Provincial. Para 1990, la Comisaría mantuvo un promedio mensual de 130 menores ingresantes. (Encuesta UNICEF, 1991).

5.5.6 Institucionalización en la Prov. de Entre Ríos.

En la provincia de Entre Ríos el organismo técnico-administrativo que implementa la política de minoridad es el Consejo Provincial del Menor.

CUADRO 29

Población internada en hogares e institutos dependientes del Consejo Provincial del Menor. Pcia. de Entre Ríos (1991)

Tipo de Instituto	Nro.de Establec.	Capa-cidad	Menores Alojados	Pers. Afec.
Hogar p/madres menores	1	26	42	19
Hogar p/niños y adolescentes mujeres	4	148	112	72
Hogar p/varones niños y ado-lescentes	7	227	192	127
Hogares mixtos	3	61	38	42
Hogar p/discapa-citados	1	7	5	3
Total	16	469	389	263

Fuente: Encuesta UNICEF 1991

Además de estos menores alojados en dependencias propias el CPM mantiene convenios por medio de los cuales subsidia ONG´s (incluídas órdenes religiosas) que operan hogares e institutos en todo el ámbito de la provincia. Se trata de 37 hogares, con una capacidad de 1.550 plazas y que efectivamente alojan a 1.403 niños y adolescentes de ambos sexos. Como parte del convenio el CPM subsidia a 168 agentes que se desempeñan en dichos hogares.

Los municipios de varias localidades de la provincia sostienen 3 hogares que alojan 92 menores varones.

Finalmente, en Paraná se desarrolla un programa del Consejo Provincial destinado especialmente a chicos de la calle. (Encuesta UNICEF, 1991).

5.5.7 Institucionalización en la provincia del Chaco.

La Dirección de Minoridad y Familia de la Subsecretaría de Acción Social es la que administra en el Chaco la política de minoridad. Si bien la información no es amplia, los elementos disponibles permiten establecer que la modalidad institutos propios y subsidiados también impregna la política de minoridad de la provincia.

Del material publicado por la citada Dirección puede concluirse que en Resistencia se mantienen (y/o subsidian) 5 hogares y pequeños hogares que alojan 180 adolescentes, preferentemente internados por "abandono".

En el interior de la provincia funcionan igualmente 6 establecimientos con características similares, con 209 menores alojados, lo que suma 389 menores institucionalizados en la provincia.

La Dirección de Minoridad mantiene igualmente residencias para estudiantes carenciados que alojan a adolescentes del interior que prosiguen estudios. En Resistencia los menores en estas condiciones suman 120 y en otras localidades de la provincia 183.

En el régimen de "semi-internación" también desarrollado por la Dirección se cubre por subsidios la alimentación de 1.975 niños y adolescentes de Resistencia y alrededores, y de 2.910 menores en el interior de la provincia.

(Fuente: Ministerio de Salud Pública y Acción Social, Subsecretaría de Acción Social, Dirección de Minoridad y Familia, Pcia. del Chaco, 1991. Archivo UNICEF).

5.5.8 Institucionalización en la Provincia de Salta

Actualmente funcionan 6 institutos y un albergue estudiantil que dependen de la Dirección General de Familia y Minoridad del Ministerio de Bienestar Social de la provincia.

CUADRO 30

Institutos dependientes de la Dirección General de Familia y Minoridad. Pcia. de Salta. 1991.

Tipo de Instituto	Nro. de Establec.	Menores Internados	Pers. Afect.
Menores abandonados	4	77	119
Menores contraventores c/irregularidades de conducta	2	35	33
Total	6	112	152

Fuente: Encuesta UNICEF, 1991

Casi en un 80% las internaciones corresponden a niños y adolescentes varones. Por otro lado, el albergue estudiantil aloja 11 varones, obviamente estudiantes, de las denominadas áreas de frontera.

La provincia no cuenta con programas de subsidios y/o becas (Encuesta UNICEF, 1991).

5.5.9 Institucionalización en la provincia de Santiago del Estero

De la Dirección General de la Familia del Ministerio de Bienestar Social dependen 3 institutos que constituyen el conjunto de la oferta del sector público provincial.

CUADRO 31

Población internada en Institutos dependientes de la Dirección General de la Familia. Prov. de Santiago del Estero. 1990.

Tipo de Instituto	Nro.de Establec.	Poblac. Alojada	Personal Afectado
Hogar de niños asistencial (s/e)	1	25	98
Instit.p/jóvenes gral. asistencial y delitos, sexo masculino	1	8	22
Instit. mujeres púberes	1	s/d	17
Total	3	33	137

Fuente: Encuesta UNICEF 1991

Por otra parte, por convenio con la Dirección General mencionada funcionan subvencionados dos pequeños hogares que alojan en total 20 menores, operados por los "Hermanos de la Misericordia" y la "Asociación Bandeña de Protección a la Minoridad", como parte del programa de "favorecer la iniciativa privada en pro de la Minoridad (privilegiando los Pequeños Hogares y Guarderías Infantiles)."

El grueso de la oferta corrresponde a la Iglesia Católica, particularmente el Obispado de Añatuya, que mantiene 7 hogares y residencias para niños y adolescentes con capacidad para 260 menores. (Encuesta UNICEF, 1991).

5.5.10 Institucionalización en la provincia de Corrientes

CUADRO 32

Población internada en Institutos dependientes de la Dirección de Minoridad y Familia. Subsecretaría de Acción Social de la Prov. de Corrientes. (1990)

Tipo de Instituto	Nro.de Establec.	Capa-cidad	Poblac. alojada	Pers. Afect.
Hogar p/menores niños y adolescentes en riesgo	3	168	211	95
Hogar p/madres y niños	1	25	16	28
Total	4	193	227	123

Fuente: Encuesta UNICEF, 1991

Además de los 4 institutos que dependen en forma directa de la citada Dirección, tres "Pequeños Hogares", también bajo dependencia de la DMF, albergan 19 niños y adolescentes, con una capacidad de 19 plazas y un personal de 6 funcionarios.

Por otro lado, el Ministerio de Gobierno de la Provincia mantiene y dirige dos institutos para menores (mujeres y varones), niños y adolescentes con problemas de conducta, que alojan 80 personas, con una capacidad de 100 plazas y 30 funcionarios afectados.

De otras entidades (cuyas características no son identificables) dependen 7 establecimientos que albergan 93 menores. **(Encuesta UNICEF, 1991).**

La Provincia no tiene programas de becas y subsidios destinados al funcionamiento de hogares o institutos.

Tampoco existe Comisaría del Menor. En todos los casos interviene la policía provincial que estima en 15 el número de menores alojados en sus instalaciones. **(Encuesta UNICEF, 1991).**

5.5.11 Institucionalización en la provincia de San Juan.

El organismo que atiende la problemática del menor en la provincia es la Dirección de Protección al Menor, dependiente de la Subsecretaría del Menor y la Familia.

CUADRO 33

Población internada en institutos dependientes de la Dirección de Protección al Menor. Prov. de San Juan. (1991).

Tipo de Instituto	Nro.de Establec.	Capa-cidad	Poblac. alojada	Pers. Afect.
Hogares (gral.) asistencia	4	275	210	86
Instit.p/problemas de conducta	2	80	35	45
Total	6	355	245	131

Fuente: Encuesta UNICEF, 1991

De la propia Dirección dependen 8 Pequeños Hogares y la "Casa del Pre-egreso" los cuales, normalmente a cargo de dos personas cada uno, albergan niños y adolescentes hasta los 21 años de edad. Con una población promedio general de 8 menores en cada hogar, la población allí alojada suma 72 personas.
También funciona un comedor que brinda asistencia ("Casa del Amigo") a otros 8 menores.

La Comunidad Católica Bosconiana por su parte, mantiene un hogar asistencial para 10 menores entre los 12 y 21 años de edad.

La provincia no tiene programa de becas y/o subsidios. Sí existe un programa de Chicos de la Calle que veremos más adelante.

Actúa una Comisaría del Menor, de la Policía Provincial, que alberga alrededor de 10 jóvenes. (Encuesta UNICEF, 1991).

5.5.12 Institucionalización en la provincia de Misiones

Desde 1970 existe en la provincia la Dirección General de Minoridad y Familia. Más recientemente fue creado (1990) el Consejo Provincial del Menor, en el que se representan distintos organismos públicos (Poder Judicial, Poder Ejecutivo provincial) y privados, tales como la Federación de ONG´s, obispado, etc.

Pese a esto, no hay institutos de internación bajo dependencia de la DGM o de otros organismos gubernamentales. Hay sí, en todo el ámbito de la provincia, hogares/institutos y Escuelas granja bajo la dependencia de diversas organizaciones privadas (Asociaciones locales para protección a la minoridad, la Iglesia Católica, y organizaciones internacionales). En total en estas instituciones se alojan 614 menores de 21 años.

"El Ministerio posee únicamente tres guarderías en la ciudad de Posadas y el Centro Promocional del Menor, hogar diurno para niños de ambos sexos de 6 a 14 años de edad, fundamentalmente niños trabajadores o que deambulan en la calle, pero que tienen referentes familiares, donde asisten actualmente 40 niños de ambos sexos."

"Las instituciones que dependían del Ministerio: Hogar de Menores Varones y Residencia Juvenil (1986), fueron cerrados como parte de la política del Ministerio y los niños derivados a otras alternativas. Fundamentalmente a Pequeños Hogares y familias sustitutas." (Encuesta UNICEF, 1991).

En la información recopilada no se consigna cuántos hogares propios funcionan en estas condiciones. Sí se informa que *"el Ministerio de Bienestar Social, de la Mujer y de la Juventud, posee fondos del 2% de Loterías y Casinos que están destinados a subsidiar hogares y otros sistemas alternativos de atención del niño en riesgo. El programa Mirando al Futuro es el encargado de supervisar dichas instituciones y a su vez sugerir la conveniencia o no y los montos correspondientes de dichos subsidios."* (Encuesta UNICEF, 1991).

5.5.13 Institucionalización en Tierra del Fuego

Del Departamento del Menor y la Familia, de la Subsecretaría de Acción Social, Recreación y Deportes, depende la aplicación de la política de minoridad fundamentalmente en los dos centros urbanos: Ushuaia y Río Grande.

CUADRO 34

Población de menores alojada en establecimientos dependientes de la Subsecretaría de Acción Social, Recreación y Deportes de la Prov. de Tierra del Fuego. (1991)

Tipo de Instituto	Nro.de Establec.	Capa-cidad	Poblac. alojada	Pers. afect.
Pequeño hogar asistencial	2	12	5	4
Hogar de menores madres	1	12	9	1
Total	3	24	14	5

Fuente: Encuesta UNICEF, 1991

La Subsecretaría no tiene programa de becas o subsidios destinados al funcionamiento de institutos u hogares privados. No hay Comisaría del Menor ni policía especializada, estimándose alrededor de 12 menores (entre los 20 y 21 años) alojados en dependencias policiales.

5.5.14 Institucionalización en Neuquén

La Dirección del Menor y la Familia de la Subsecretaría del Menor, la Mujer y la Familia mantiene una serie de programas diversos cuyo *"objetivo compartido es la atención integral del menor y de la familia, especialmente de escasos recursos y que se encuentra en estado de necesidad y riesgo social o material."* (Encuesta UNICEF, 1991).

CUADRO 35

Población internada en institutos dependientes de la Dirección del Menor y la Familia. de la Prov. de Neuquén. (1991)

Tipo de Instituto	Nro.de Establec.	Poblac. alojada
Hogar p/menores con graves problemas de conducta y causa penal	2	26
Hogar asistencial gral. (abandono)	4	96
Hogar p/discapacitados	1	18
Total	7	140

Fuente: Encuesta UNICEF, 1991

Por convenio con instituciones no gubernamentales (Iglesia Católica, Iglesia Evangélica) la Subsecretaría apoya a instituciones privadas que atienden menores. Estas cubren 331 niños y adolescentes (no se detalla el tipo de prestaciones).

Por otro lado mantiene varios programas y proyectos. El de **Pequeños Hogares**, destinado a grupos de 4 a 6 menores por hogar, cubre un total de 66 niños y adolescentes. El de "Amas Externas" asiste a 13 menores de 5 años. "Familias sustitutas" (1990) albergó a 258 menores en familias subsidiadas por la Subsecretaría y 21 menores más en familias no subsidiadas.

Desde este organismo se opera asímismo un sistema de albergues para estudiantes secundarios en áreas rurales y otros programas relativos a la protección de la minoridad tales como: Acción Familiar, cuidado para menores de 5 años durante la jornada laboral de los padres; **Madres Cuidadoras**, en horario diurno para menores de 3 años; **Sol y Vida**, especialmente para Chicos de la Calle, y Asistencia al Menor maltratado y su familia.

5.5.15 Institucionalización en San Luis

La Dirección de Menores de la Subsecretaría de la Familia tiene bajo su supervisión 6 institutos u hogares que son operados por congregaciones religiosas que asumen la responsabilidad de los mismos.

CUADRO 36

Población internada en hogares dependientes de la Dirección de Menores de la Prov. de San Luis. (1991)

Tipo de Instituto	Nro.de Establec.	Capa-cidad	Menores alojados	Pers. Afect.
Materno infantil (incluídas menores madres)	1	60	53	51
Niños varones (6/12 años)	1	45	45	45
Adolescentes varones (12/21 años)	1	70	68	37
Niñas (6/12 años)	1	25	17	s/d
Adolescentes mujeres (12/21 años)	2	70	38	21
Total	6	270	221	154

Fuente: Encuesta UNICEF, 1991

Además de estos hogares la Dirección mantiene sistemas alternativos, particularmente el de Hogares Sustitutos Subsidiados, los cuales en número de cinco alojan 12 menores.

En la Comisaría del Menor en funcionamiento en la provincia se encontraban alojados 102 niños y adolescentes, correspondiendo el 76% de los casos a la causa "fuga del hogar". El 76% de estos menores pertenecen al sexo femenino y más del 70% está comprendido entre los 13 y 18 años de edad. (Encuesta UNICEF, 1991).

5.5.16 Institucionalización en instituciones de la Iglesia Católica

La Iglesia Católica en la Argentina mantiene una vieja tradición de trabajo social en general y específicamente con la tarea de cobertura a niños y adolescentes carenciados.

En este sentido podría afirmarse que en la actualidad esta institución sostiene -con recursos propios y subsidios- la más importante de las redes que operan en el área de minoridad, sin contar el sector público.

Como puede observarse en el cuadro 37 los 111 establecimientos bajo dependencia de la Iglesia Católica están repartidos en 53 localidades de 14 provincias argentinas y cubren más de 9.000 niños y adolescentes de ambos sexos.

En las fichas estadísticas porporcionadas por el Secretariado para la Familia resulta muy difícil verificar la discriminación cierta entre los distintos tipos de cobertura que cada establecimiento brinda (internación, semi-internación, guardería diurna, comedor, etc.) y a qué sector del conjunto que concurre a cada instituto le corresponde cada modalidad. Por lo tanto preferimos,. para no subestimar o sobrestimar, hablar en todos los casos de población cubierta, refiriéndonos así a todos los que, en su condición de niños o adolescentes, reciben por lo menos una prestación de las mencionadas.

CUADRO 37

Población de menores cubierta por prestaciones diversas (incluída internación) por organismos de la Iglesia Católica Argentina. (1991)

Provincia	Nro.de localidades	Nro.de Establec.	Poblac. cubierta	Servicios brindados
Capital Federal (*)	s/d	s/d	s/d	s/d
La Pampa	1	1	21	Hogar
Mendoza	2	9	824	Hogar, Peq. hogares, granjas
S.del Estero	2	6	525	Hogar, Hog. maternal, granjas
Jujuy	2	5	365	Guarderías, Hogares
Misiones	2	6	342	Hogar, Hog. de tránsito
Tucumán	2	2	90	Hogar, Inst. p/salud
Chaco	3	9	604	Hogares
E.Ríos	7	12	611	Hogar, Hog. de día, Hog. maternal
Córdoba	3	3	110	Hogar
Sta. Fe	4	14	1.398	Hogar, Esc. granja, Hog. maternal
Bs. Aires	20	33	2.363	Hogar, Esc. granja, Hog. maternal
Catamarca	1	4	481	Hogares, Comedores

/Cuadro 37 (cont.)

Provincia	Nro.de localidades	Nro.de Establec.	Poblac. cubierta	Servicios brindados
Salta	3	6	1.274	Hogares, Educ., Comedores
Total	53	111	9.018	

(*) En el caso de Capital Federal se consigna un solo establecimiento.

Fuente: Secretariado para la Familia, Area Minoridad, Iglesia Católica Argentina.

5.5.17 Las cifras de institucionalización a nivel nacional

CUADRO 38

Población de menores internada en institutos y hogares de la Argentina, dependientes del sector público, por provincias(1)

Organismo	Nro.de Institutos/Hogares	Poblac. Internada
Dirección Nac. de Protección del Menor y la Familia (Cap. Federal)	22	534
Subsecret.del Menor, la Familia y la Tercera Edad (Pcia. Bs.As.)	39	1.195
Direc.Prov.del Menor, la Mujer y la Familia (Santa Fe)	18	632
Consejo Prov. del Menor (Córdoba)	34	734
Direc.Prov. del Menor (Mendoza)	41	740
Consejo Prov.del Menor (Entre Ríos)	16	389
Direc.de Minoridad y Familia (Chaco)	11	389
Direc.Gral.de Familia y Minoridad (Salta)	6	112
Direc.Gral. de la Familia (Sgo. del Estero)	3	33
Direc.de Minoridad y Familia (Corrientes)	4	227
Direc.de Protección al Menor (San Juan)	6	245
Direc.Gral.de Minoridad y Familia (Misiones)	(2)	(2)

/Cuadro 38 (cont.)

Organismo	Nro.de Institutos/Hogares	Poblac. Internada
Dto. del Menor y la Familia (Tierra del Fuego)	3	14
Direc.del Menor y la Familia (Neuquén)	7	140
Direc. de Menores (San Luis)	6	221
Total	216 (3)	5.605 (3)

(1) Las 15 jurisdicciones (incluida la Cap. Federal en que actúa la Dirección Nacional del Menor y la Familia) de las que hemos reunido información directa.

(2) Como se vio Misiones no tiene sistema público de internaciones bajo jurisdicción directa de la Dirección General de Minoridad y Familia.

(3) La información para cada jurisdicción se refiere a diversos años para cada una, 1988/1989/1990/1991, según disponibilidad de los datos. La población es la presente en un mes o el promedio mensual según los casos.

Fuente: Archivo UNICEF; Estadísticas Públicas; Encuesta UNICEF, 1991.

Conviene recordar que desde el punto de vista demográfico, estas provincias representan más del 88% de la población total del país y que en ellas vive el 84% de los niños y jóvenes (0-24 años) con necesidades básicas insatisfechas (en el Censo de 1980 sumaban 5.017.661 personas). Una estimación global basada en esta distribución permitiría calcular que las restantes provincias, a saber Catamarca, Chubut, Formosa, Jujuy, La Pampa, La Rioja, Río Negro, Santa Cruz y Tucumán (de las que no se dispone información directa), agregan en su conjunto 1.068 menores institucionalizados. Con lo que, aceptando el cálculo, podría hablarse de un total nacional de 6.673 menores de 21 años alojados en institutos del sector público.

En la mayoría de las provincias el sistema de becas y subsidios para internación, junto con los programas alternativos (o formando parte de ellos), tiene una importancia creciente. El resumen nacional de la población cubierta por esta heterogénea modalidad puede verse en el siguiente cuadro:

CUADRO 39

Población de niños y adolescentes cubierta por programas alternativos de amas externas, familias sustitutas y pequeños hogares propios y por convenio de los organismos públicos de Minoridad y número de subsidios y becas otorgadas por los mismos en diversas provincias argentinas.

Jurisdicción	Poblac. cubierta Prog. Altern. (1)	Otras Prestac. Nro.de Subsidios y becas otorgados (2)	Total Poblac. c/prestac.
Capital Federal	541	2.891	3.932
Prov. Bs. As.	1.464	18.863	20.327
Santa Fe	486	542	1.028
Córdoba	463	3.463	3.926
Mendoza	333	4.001	4.337
E. Ríos	-	1.403	1.403
Chaco	-	5.188	5.188
Salta	-	-	-
Sgo.del Estero	20	-	20
Corrientes	19	-	19
San Juan	72	8	80
Misiones	s/d	s/d	s/d
T. del Fuego	-	-	-
Neuquén	324	331	655
San Luis	12	-	12
Total	3.734	36.690	40.424

(1) Propios y por convenio

(2) Incluye prestaciones muy heterogéneas (desde internaciones privadas hasta sistemas abiertos, guarderías, etc.

Pese a la cautela con que hay que interpretar los datos, el cuadro anterior revela condiciones sumamente interesantes.

En primer lugar respecto a la cobertura en pequeños hogares y familias sustitutas se nota que a nivel nacional constituye una alternativa muy importante en relación con las formas de institucionalización tradicional: 66% en las 15 jurisdicciones consideradas, superando aún en algunas provincias el número de menores asistidos en pequeños hogares a los alojados en institutos.

En segundo lugar el conjunto de "otras prestaciones" pese a lo heterogéneo de la categoría -que engloba desde subsidios alimentarios a becas pagas a instituciones privadas para internación de menores- revela cómo a nivel del conjunto del país tiende a predominar el traslado de fondos al sector privado, siendo éste el encargado como "efector" de operar y administrar la cobertura directa de los mismos.

Resulta difícil estimar en forma precisa -para todo el país- qué porcentaje de las internaciones en institutos y hogares privados están subvencionadas, por medio de becas o subsidios directos.

Vimos que la Iglesia Católica, un actor espectable en el área de minoridad, cubre en total 9.000 niños y adolescentes. Cabe preguntarse cuántas de estas personas corresponden a becas del gobierno nacional y/o de los gobiernos provinciales. Y cabe también preguntarse cuántas son aplicables exclusivamente a internación y cuántas a otras modalidades (guarderías, etc.). Los datos parciales no permiten realizar afirmaciones certeras ni en este caso ni respecto a otras organizaciones no gubernamentales de menor importancia que actúan en el área.

Si la pauta de la pcia. de Buenos Aires se repitiese hipotéticamente en todo el país puede pensarse que una parte muy importante (quizás 2/3 o más) de la internación privada está financiada por el Estado (ver cuadros 20 al 22)

A partir de estos datos, y de modo tentativo, suponemos que el conjunto de la internación privada en todo el país no supera una población de 14.000 menores de 21 años de ambos sexos, incluídas las cifras parciales de internación que ya vimos para la Iglesia Católica, y en no pocos casos con superposición de algunas de las cifras que ya vimos para población alojada en pequeños hogares.

La falta de precisión en estas estimaciones se debe, a nuestro juicio, a un tema de fondo que acompaña el de la institucionalización de menores, y es la falta de un sistema permanente de información capaz de brindar cifras veraces y comparables por jurisdicciones y sectores, imprecisión que seguramente traduce problemas estructurales de la misma.

Las mismas consideraciones caben para la descripción de la situación de los menores que "pasan" o permanecen alojados en dependencias policiales (o relacionadas con institutos penales) y en particular una dependencia especializada existente en varias provincias denominada "Comisaría del Menor", lugar de internación en tanto los jueces disponen el destino ulterior de los mismos. En las provincias en que funciona, en algunos casos, hay cálculos promedio de menores internados mensualmente, en otras se consigna el número de menores ingresados en el año (o por mes), lo que impide la simple suma para conocer el panorama nacional.

A partir de algunos datos globales, principalmente producidos por la encuesta de UNICEF ya citada, pueden establecerse parcialmente las siguientes cifras:

- en la ciudad de Buenos Aires el número de menores "registrados" por la Policía Federal (y los juzgados) se elevó en 1989 a 4.906, lo que arroja un promedio de 400 por mes, aunque esta cifra fuerza a la sobreestimación, ya que buena parte de los registrados no quedan necesariamente retenidos en dependencias policiales;

- en la provincia de Buenos Aires el número de menores internados en las diversas Comisarías del Menor existentes en el territorio de la provincia asciende mensualmente (según diversos cálculos) a aproximadamente 270;

- en Santa Fe las diversas secciones policiales que cumplen la función especializada y dependen del Ministerio de Gobierno, Justicia y Culto alojan alrededor de 100 menores "transgresores";

- en Mendoza los ingresos y reingresos a la Comisaría del Menor -en 1990- arrojan en el año la cifra total de 1.608, lo que significaría un promedio mensual de 134;

- la estimación para Tierra del Fuego es de 12 menores alojados en dependencias policiales;

- en San Luis la cantidad de menores alojados en la Comisaría del Menor fue en 1990 de 102, arrojando un promedio mensual de 9;

- en San Juan 10, en Corrientes 15, en Entre Ríos ingresan a la Comisaría del Menor y la Mujer 1.197 menores por año, siendo el promedio mensual de 100.

Según estas cifras -dispersas- estimamos globalmente (con igual método que en los casos anteriores) que el total de niños y adolescentes que permanece mensualmente en dependencias policiales (o similares) en todo el país es aproximadamente 1960.

A partir de los datos, y suponiendo en ellos tendencia a superponerse, puede calcularse que el total de menores institucionalizados (en institutos del sector público -por desamparo, transgresiones, etc.-, en instituciones no gubernamentales -incluída la Iglesia Católica-, en pequeños hogares y similares, y en dependencias policiales de todo el país) no supera las 26.367 personas.

VI. MENORES CON NECESIDADES ESPECIFICAS DE ATENCION PREVENTIVA

En la parte general de este informe analizamos en forma global las características de la crisis crónica por la que atraviesa la Argentina y sus consecuencias sociales: entre otras, el empobrecimiento creciente de un sector de la población y la profundización de las condiciones precarias de vida de sectores carenciados, aún con anterioridad a la propia crisis y a la implantación del modelo de acumulación organizado desde los ochenta.

En este marco se destaca -negativamente- la situación de "*niños, niñas y jóvenes que junto con sus familias y vecindarios viven en espacios o áreas geográficas claramente delimitadas por una combinación de condiciones crónicas y extremas de pobreza crítica y de crisis cultural familiar, lo que produce un acelerado deterioro tanto de sus condiciones materiales de vida como de sus condiciones sociales y culturales de existencia, por lo cual se encuentran de manera constante en inminente riesgo de asumir en forma precoz estrategias de sobrevivencia, de deserción escolar, de drogadicción, de prostitución, de vagancia, de conductas infractoras y de disolución de los vínculos familiares y de existencia*" como oportunamente los definiera UNICEF [1]

Conviene recordar que el Censo Nacional de Población permitía estimar para 1980 7.603.330 personas con sus necesidades básicas insatisfechas (pobres estructurales) (INDEC, 1984) y 3.320.745 con ingresos que los coloca por debajo de la línea de pobreza (nuevos pobres) (IPA, INDEC, UNICEF, 1989) lo que representaba respectivamente el 27% y el 12% de los 27.947.440 habitantes censados en 1980 en todo el país.

Proyecciones posteriores (UNICEF, 1990) permitieron establecer que respecto a los 32.880.000 habitantes estimados para 1990, el 25% (8.365.000) podían ser considerados como pobres estructurales y el 33% (10.945.850) nuevos pobres.

Si el crecimiento general de la pobreza es alarmante, mucho más lo es el de los niños y adolescentes -menores de 18 años pertenecientes a estos grupos.

En 1980, los menores de 18 años respecto a la población total argentina constituían el 26%, es decir, 10.550.050 personas. Para 1990 la proporción era del 35% (11.410.245).

En la misma proyección (UNICEF, 1990) puede observarse que los 3.054.493 menores de 18 años pertenecientes en 1980 a hogares con pobreza estructural constituyen el 40% de la población con sus

---

1) "Lineamientos..." UNICEF, op cit., págs 55 y 69.

necesidades básicas insatisfechas, relación que en 1990 había aumentado: los 4.288.685 niños, niñas y adolescentes pertenecientes a este grupo constituían ya entonces el 51% del total de pobres estructurales del país.

En el sector caracterizado como de "nuevos pobres" 1.239.645 menores de 18 constituía el 27% del total de pobres estructurales en 1980, relación que para 1990 podía estimarse en 36% (en que los niños y adolescentes menores de 18 sumaban, en esa categoría social, 3.948.430 personas).

Las cifras y porcentajes que revelan un crecimiento acelerado de la pobreza entre los menores de 18 de ambas categorías resulta aún más remarcado si se toma en cuenta que los niños y adolescentes caracterizados como pobres (tanto los "nuevos" como los "estructurales") han aumentado **notablemente** su participación en su grupo etario, a nivel nacional: en 1980 los menores de 18 "pobres" constituían el 40% del total de población en ese grupo de edad, en 1990 el 72% (UNICEF, 1990).

Respecto a las carencias específicas que afectan a estos menores con "necesidades de atención preventiva", si bien no hay cifras a nivel nacional, hay datos ilustrativos recientes, correspondientes a los grandes centros urbanos.

En particular en el Gran Buenos Aires, zona en que reside un tercio de la población del país, las cifras de 1988 relevadas por el ya mencionado estudio de pobreza urbana son muy reveladoras.[2]

Recordemos que de acuerdo con las cifras comparativas, la situación de los niños y adolescentes "pobres estructurales" es notoriamente más grave que las de los no pobres o de los pauperizados (ver cuadro 13 del presente informe).

En lo que hace a atención de la salud, los hogares pobres estructurales carecen de cobertura (obras sociales, etc.) en una proporción que duplica a los hogares no pobres: en el primer caso el 45% carece de estos servicios, en tanto que en los segundos, apenas llegan a estar en igual situación el 15% de los hogares.

Como indicador general de la situación de salud conviene señalar que en 1990, a nivel nacional, las proyecciones (UNICEF, 1990) indicaban que la proporción de defunciones de menores de 5 años en los hogares con pobreza estructural llega al 6,06%, en tanto que en los hogares no pobres dicha proporción descendía al 4.51%.

2) **Según el mencionado estudio, en el conglomerado bonaerense residen 580.000 menores de 12 años en hogares pobres estructurales y 712.000 en los denominados pauperizados.**

Pero si los indicadores de salud muestran situaciones polares, los de educación -en 1988 en el Gran Buenos Aires- no son menos dramáticos.

El 50% de los niños "pobres estructurales"entre 10 y 14 años nunca concurrieron a jardines de infantes contrastando con el 19% de los "no pobres" coetáneos ; 19% de los "pobres estructurales", en esa franja etaria, tuvo un ingreso tardío a la escuela primaria, en lo que se corresponden con apenas el 9% de los no pobres; respecto a la repitencia escolar y la deserción de la escuela primaria dejándola inconclusa, en el grupo de niños de 10/14 las diferencias son también marcadas: los pobres repetidores son el 44% de los que asisten, los no pobres apenas el 13%, los desertores, el 3% y el 1%, respectivamente.

Lógicamente, estas condiciones desventajosas de inicio en la historia escolar aparecen en los grupos etarios posteriores: el 43% de los mayores de 15 años pobres estructurales carecen de instrucción alguna o sólo tienen instrucción primaria incompleta, en tanto que entre los no pobres, el porcentaje es de apenas 19% Mientras entre los pobres estructurales apenas el 5% logra superar la educación secundaria entre los no pobres llegan a los niveles superiores (incluído el universitario) el 26% de los mayores de 15 años. (IPA, 1990).

Un sólo indicador basta para cerrar el cuadro: el 58% de los hogares "pobres estructurales" está ubicado en zonas con infraestructura social inadecuada (es decir, con deficiente equipamiento de salud; educación; transporte, etc.), en tanto que, entre los no pobres la inadecuación del medio afecta apenas al 31% de los hogares.

Esta situación educacional extremadamente deficiente en niños y adolescentes inmersos en la pobreza, ya se caracterizaba con claridad en informaciones estadísticas (Censo 1980, ver cuadro 12 del presente informe) nacionales y provinciales.

En 1981 la Dirección Provincial de Estadística de la Provincia de Buenos Aires realizó el Censo Socio-Económico de Villas de Emergencia (en 26 partidos de la provincia incluído el conurbano, La Plata, Beriso, Ensenada, Gral. Pueyrredón, Bahía Blanca y San Nicolás) en el que se determinó que de los 316.000 pobladores de los asentamientos precarios, el 53% eran niños y jóvenes menores de 19 años.

De los niños en edad escolar primaria (6 a 13 años) el citado Censo revelaba que el 26.2% de los mismos o nunca habían asistido al colegio o lo habían abandonado. Por otro lado, el porcentaje de población total de estas villas de emergencia que nunca asistió a algún nivel de educación formal (9.1%) es muy superior a la del 2.5% proporcionada por el Instituto Nacional de Estadística y Censo para el conjunto de la población del

conurbano bonaerense en 1980.

En el grupo de adolescentes (entre los 14 y los 19 años)los que nunca asistieron a ningún nivel educacional o no continuaron estudios, sumaron el 70.7% del total, lo que muestra la temprana salida del sistema de educación formal de la población villera.

VII. MALTRATO Y ABUSO

Si bien la problemática del maltrato y abuso de menores no es objeto en la Argentina de un registro sistemático, uniforme y generalizado, hay una serie de observaciones contenidas tanto en las encuestas realizadas a operadores de calle y organismos públicos como en la bibliografía analizada, que resultan sumamente valiosas para la descripción del tema.

7.1 Son prácticamente inexistentes, a la luz de la encuesta aplicada, los programas oficiales específicos sobre maltrato y abuso contra menores. Salvo en muy pocas jurisdicciones la generalidad no lo tiene reconocido como un problema específico y de suficiente magnitud como para incluirlo entre los programas prioritarios de minoridad.

7.2 Los "operadores de calle" coinciden en detectar varios problemas en torno a la temática:

a) La relación de permanente conflicto y persecución de que son objeto los "chicos de la calle" por parte de la policía en las diferentes jurisdicciones. Si bien reconocen que ésta no es una constante y está sujeta a las propias y cambiantes presiones políticas que puede sufrir la misma policía, son unánimes en señalar que buena parte del maltrato que éstos sufren actualmente proviene del accionar policial.

b) Los mismos operadores coinciden en señalar que buena parte de las fugas del hogar de los chicos que ellos tratan en los diversos focos, responden a situaciones de maltrato y abuso (incluído el sexual) por parte de los progenitores.

c) La situación de maltrato y abuso se extiende además a la relación que con niños y niñas en la calle establecen adultos que los explotan (incluso sexualmente) aprovechando la indefensión de los chicos y el estado de necesidad permanente por el que pasan. Así, detrás de los frecuentes casos de prostitución y relaciones homosexuales a la que niños y adolescentes son sometidos está presente además la utilización de los chicos en todo tipo de actividades marginales (tráfico de drogas, transgresiones de todo tipo, organización para la venta de menudencias, etc.).

d) Finalmente la extensión del subempleo y desocupación entre los adultos genera fuerte competencia entre éstos y los chicos que realizan diversos tipos de changas en la calle: abrir puertas de taxis, limpiar parabrisas de autos, vender menudencias, etc. Estas actividades se convierten cada vez más para los chicos en un área en disputa y

consecuentemente en maltrato por parte de los adultos que intentan desplazarlos.

(Sobre estos testimonios de los operadores es interesante la consulta al Anexo correspondiente).

7.3 Si bien la situación de violencia contra los chicos no llega a la situación que el periodismo y los organismos internacionales describen y denuncian en otros países de América -- se reconoce en Brasil que fueron asesinados, en los centros urbanos y en los cuatro primeros meses del año, más de 280 menores de 17 años (1)--, en la Argentina existen organismos y entidades privadas y paraestatales que hacen un seguimiento estadístico (además del diagnóstico y tratamiento de los menores sometidos a abuso y maltrato).

Desde 1985 funciona en el Hospital San Martín de la Universidad de Buenos Aires el Centro de Atención a Niños y Jóvenes Abusados, que brinda a las víctimas asistencia médico-psicológica y seguimiento. Su estadística, aunque parcial, es muy reveladora. Desde 1985 a 1988 sobre 300 casos atendidos, 138 casos correspondieron a abuso sexual, siendo el 80% de los afectados del sexo femenino y el 20% varones. Las edades oscilan entre los 13 y 15 años para los casos de abuso sexual y entre los 6 y 12 años de edad para el resto de los problemas.

El Centro concluyó que "*Todos los chicos de la calle que habían concurrido al CANJA habían sido maltratados o abusados sexualmente en el interior de sus hogares.*" (2)

---

(1) Recorte periodístico: La policía de Brasil detuvo a 12 bandas que mataban chicos. Clarín, Bs.As., 7/7/91

(2) Menores maltratados y abandonados, Patricia Deave de Garraham, UNICEF, Grupo Esquel, Doc. de trab. nro. 5

En un reciente estudio realizado por el Hospital de Emergencias Psiquiátricas y el Centro de Violencia Familiar de la Municipalidad de la ciudad de Buenos Aires, en el primer semestre del año se atendieron 2.108 casos de víctimas de violencia familiar. En el Hospital Infantil Elizalde (ex Casa Cuna) la evolución de la estadística es alarmante: en 1981 se atendieron 75 menores víctimas de algún tipo de violencia familiar, en 1987 222 y en 1989 366. Esto indica no sólo el crecimiento de este tipo de violencia sino que "*la gente denuncia más, se acerca a los centros de protección familiar para contar su caso y por eso las estadísticas crecen día a día.*"(3)

(3) Recorte periodístico: el 25% de las familias argentinas sufren violencia crónica en el hogar. Clarín, Bs. As ,9/8/91

VIII. MENORES VICTIMAS DE LA VIOLENCIA POLITICA

1. INTRODUCCION

El abordaje de la niñez víctima de la violencia represiva ejercida desde el Estado, durante los años 1976 al 1983 con el alegado propósito de combatir el terrorismo, constituye una compleja y dolorosa reconstrucción de hechos y circunstancias que se legitiman en la necesidad de hacer de la verdad el único camino transitable para la construcción definitiva del sistema democrático.

Por el contrario, negar o subvalorar los registros cualitativos y cuantitativos de la infancia dañada por la utilización de metodologías y procedimientos aberrantes, degradantes e inhumanos constituiría un acto de silenciamiento u ocultamiento que más allá de las mejores intenciones estaría debilitando con graves consecuencias la reconstrucción de los valores éticos en la sociedad.

Los Derechos Humanos de los Niños está universalmente consagrados dentro del conjunto de los Derechos Humanos. Es decir, los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales los incluye inequivocamente, pero a su vez se dimensionan en la especificidad que representa la vulnerabilidad propia del proceso madurativo.

La reciente aprobación de la Convención sobre los Derechos del Niño en la Asamblea General de las Naciones Unidas representa un significativo paso de compromiso por parte de las Naciones y Estados signatarios de la misma en la medida que la ratificación de ella constituirá en cada país una reafirmación del niño como sujeto de derechos. Nuevos derechos han sido incorporados en este instrumento jurídico Internacional y que tienen estrecha relación con el tema que tratamos, tal como el Derecho a la Identidad.

En distintos momentos de nuestra Historia institucional se han constatado períodos en donde la pérdida de las garantías constitucionales abrió el camino a las acciones arbitrarias contra personas o grupo de personas motivadas por discrepancias políticas. Pero nunca antes en este siglo el valor de la vida, la consideración de la dignidad y el respeto por la justicia sufrieron lesiones de tan grave envergadura. Precisamente como una patética demostración de nuevas concepciones y metodologías la infancia y la adolescencia quedó incluida en este arco de terror. Miles de niños con sus padres desaparecidos separados de ellos o

nacidos en el cautiverio de sus madres, para luego ser apropiados, miles de niños con sus padres presos sin causas ni procesos judiciales, miles y miles cruzando angustiosamente las fronteras de su Patria y buscando la seguridad junto a su familia en el exilio forzado.

Esta realidad ha sido en gran medida conocida y asumida por la mayor parte de la sociedad argentina. El dolor y el desprecio dio paso con el renacer de la democracia a diversas formas de apoyo y solidaridad con este sector de la infancia argentina. El camino no ha sido lineal, se intercalan situaciones reparatorias con decisiones políticas que promueven mecanismos de impunidad afectando de este modo al tejido social en su conjunto y de la niñez en particular. Al escribir estas páginas necesariamente revisamos el pasado no para permanecer en él sino para extraer de él sus mandatos, necesidades y enseñanzas.

Estamos persuadidos que la defensa, promoción y protección de los Derechos Humanos de los Niños representa hoy y siempre un canto de esperanza.

2. POLITICAS GUBERNAMENTALES Y ACCIONES JUDICIALES

2.1. Instituciones competentes

El 15 de diciembre de 1983, el Presidente de la República Argentina, Dr. Raul Alfonsín, aprueba el Decreto Nº 187 de creación de la Comisión Nacional sobre la Desaparición de Personas (CONADEP) formada por 16 miembros; su objetivo será esclarecer los hechos relacionados con la desaparición de personas ocurridos en el país y sus funciones específicas serán:

-"recibir denuncias y pruebas sobre aquellos hechos y remitirlos inmediatamente a la justicia, si ellas están relacionadas con la presunta comisión de delitos";

-"averiguar el destino o paradero de las personas desaparecidas, como así también, toda otra circunstancia relacionada con su localización;

- Determinar la ubicación de niños sustraídos a la tutela de sus padres o guardadores a raiz de acciones emprendidas con el motivo alegado de reprimir al terrorismo y dar intervención en su caso a los organismos y tribunales de protección de menores;

- Denunciar a la justicia cualquier intento de ocultamiento, sustracción o destrucción de elementos probatorios relacionados con los hechos que se pretenden esclarecer;

- Emitir un informe final, con una explicación detallada de los hechos investigados, a los 180 días a partir de su constitución. En ese momento se disolverá.

La comisión no podrá emitir juicio sobre hechos y circunstancias que constituyen materia exclusiva del poder judicial.

Esta comisión produjo un informe en 1984 que tomó la forma de un libro llamado "NUNCA MAS". Más allá del valor testimonialo de esta obra la misma adoptó el carácter de un símbolo cultural dando cuenta de un genocidio que siendo asumido por la sociedad expresaba a su vez, su deseo de encontrar los mecanismos que evitarán esta situación.

El Decreto Nº 158 del año 1983 suscripto por el Presidente Raúl Alfonsín, considera que la Junta Militar que usurpó el gobierno de la Nación el 24 de agosto de 1976, y los mandos orgánicos de las Fuerzas Armadas que se encontraban en funciones a esa fecha, concibieron e instrumentaron un plan de operaciones contra la actividad subversiva y terrorista, basada en métodos y procedimientos manifiestamente ilegales. En algunos párrafos mas sobresalientes dicho decreto expresaba:

"Que entre los años 1976 y 1979 aproximadamente miles de personas fueron privadas ilegitimamente de su libertad, torturadas y muertas como resultado de la aplicación de esos procedimientos de lucha inspirados en la totalitaria "Doctrina de la Seguridad Nacional".

Art. 1º El Presidente decreta:
Sométese a juicio sumario ante el Consejo Supremo de las Fuerzas Armadas a los integrantes de la Junta Militar que usurpó el Gobierno de la Nación el 24 de marzo de 1976 y a los integrantes de las dos Juntas Militares subsiguientes;

Art. 2º
Ese enjuiciamiento se referirá a los delitos de homicidio, privación ilegal de la libertad y aplicación de tormentos a los detenidos, sin perjuicio de los demás que resulten autores inmediatos, instigadores o cómplices los oficiales superiores mencionados en el art. 1º

Art. 3º

La sentencia del Tribunal Militar será apelable ante la Cámara Federal en los términos de las modificaciones al Codigo de Justicia Militar una vez sancionadas por el Honorable Congreso de la Nación el proyecto remitido en el día de la fecha.

Luego de un trámite de características formales en el ámbito de los Tribunales Militares se produjo la intervención de la Justicia Federal a través de la Cámara Federal de Apelaciones en lo Criminal.

Es necesario destacar que la iniciación de este proceso judicial fue acompañado por la solidaridad y el compromiso cívico de millones de argentinos.

Los ojos del mundo concentraron su mirada durante largos meses en el accionar de este Tribunal. Las jóvenes generaciones de América Latina percibieron en cada gesto de revelamiento de la verdad o de sanción a los responsables de crímenes de lesa humanidad, que la dignidad recuperaba un lugar de privilegio para el crecimiento y la construcción de un proyecto de vida.

Luego de escuchar las declaraciones de más de 500 testigos, la acusación de la Fiscalía y de ejercerse sin ningún tipo de restricciones el derecho de la legítima defensa la Cámara Federal de Apelaciones en lo Criminal produjo el dictamen cuya reproducción parcial exponemos.

La Cámara Federal de Apelaciones en lo Criminal del año 1985 resuelve:

10.- Condenando al Tte. General (R) Jorge R. Videla, como autor responsable de los delitos de homicidio agravado por alevosía reiterada en dieciseis oportunidades (art. 55 y 80 inc. 2 del Código Penal) en concurso real (arts. 55 del Código Penal) con homicidio agravado por alevosía y por concurso de 3 personas, por los mismos, reiterado en cincuenta oportunidades (arts. 55, 80 incs., 2 y 6 del Código Penal)ñen concurso real (arts. 55 del Código Penal) con privación ilegal de la libertad agravada por amenazas y violencias reiteradas en 306 oporunidades (arts. 2,55 y 144 bis. inc. 1 y último párrafo en función del art. 142 inc. 1 del Código Penal, conforme leyes 14.616 y 20.642): en concurso real con tormentos seguidos de muerte, reiterado en 4 oportunidades; en concurso real con robo reiterado en 26 oportunidades a la pena de Reclusión Perpetua, inhabilitación absoluta perpetua, accesoría legales, accesoría de destitución y pago de las costas.

12.- Condenando al Almirante (R) Emilio Eduardo Massera, como autor responsable de los delitos de homicidio agravado por alevosía reiterado en 3 oportunidades; en concurso real con privación ilegal de la libertad calificada por amenazas y violencias reiteradas en 69 oportunidades; en concurso real con robo reiterado en 7 oportunidades a la pena de Reclusión Perpetua, inhabilitación absoluta perpetua.

14.- Condenando al Brigadier General (R) Orlando Ramón Agosti como autor responsabloe de los delitos de tormentos, reiterado en 8 oportunidades; en concurso real con robo reiterado en 3 oportunidades a la pena de 4 años y 6 meses, de prisión, inhabilitación absoluta perpetua.

16.- Condenando al Tte. General (R) Roberto Eduardo Viola como autor responsable de los delitos de: privación ilegal de la libertad calificada por amenazas y violencias reiterada en 86 oportunidades; en concurso real con tormentos reiterados en 11 oportunidades; en concurso real robo reiterado en 3 oportunidades a la pena de diecisiete años de prisión, inhabilitación absoluta perpetua.

18.- Condenando al Almirante (R) Armando Lambruschini como autor responsable de los delitos de privación ilegal de la libertad calificada por amenazas y violencias reiterada en 35 oportunidades; en concurso real con tormentos reiterados en 10 oportunidades a la pena de 8 años de prisión, inhabilitación absoluta perpetua.

Sin duda este proceso democrático que se inició con tan buenos auspicios, produjo en los últimos tiempos que este avance logrado se retrajera gravemente con las sanciones de las leyes de Punto Final (23.492, del 23/12/86) y de Obediencia Debida (23.521 del 4/6/87), que se completa con la sanción del indulto para los procesados por delitos de violación de Derechos Humanos durante el mismo período (Decreto Nº1002, 7/10/89). Esto produjo el debilitamiento de las estructuras institucionales, especialmente en lo referente a la independencia del Poder Judicial.

Asimismo, los efectos de estas medidas favorables a la creación de un clima de impunidad, introduce en el plano ético una crisis de valores cuyos efectos en el tiempo no es posible medir en toda su dimensión. Sin embargo, estamos en condiciones de afirmar que dentro de los sectores de la infancia y la adolescencia se advierte una singular sensibilidad creándose un campo de desconcierto y contradicciones de difícil superación.

En otro orden de cosas y especialmente en relación con la situación de los centenares de niños secuestrados y desaparecidos, la Asociación Abuelas de Plaza de Mayo impulsó la sanción de la ley de creación del Banco Nacional de Datos Genéticos, que fue promulgada con el Nº 23.511 de 1987 a fin de obtener y almacenar información genética que facilite entre otros objetivos la determinación y esclarecimiento de conflictos relativos a la filiación de niños desaparecidos o supuestamente nacidos en cautiverio.

La Ley 23.690 sancionada el 19/7/89, reconoce por primera vez en el cuerpo jurídico de la Nación la figura de Desaparecido. Asimismo, asume reponsabilidad de Estado y consecuentemente los derechos que le asisten a sus hijos y otros familiares directos especialmente en el plano de la reparación civil.

Con media sanción del Parlamento se encuentran las modificaciones a la Ley 17.531 de servicio militar obligatorio, por la cual se exime del mismo a los hijos o hermanos de desaparecidos que así lo soliciten.

3. ASISTENCIA A LOS NIÑOS VICTIMAS DEL TERRORISMO DE ESTADO

En un esfuerzo por sistematizar el conjunto de agresiones y violaciones de las que fueran víctimas los niños y adolescentes como consecuencia del accionar del terrorismo de Estado podemos discriminar las siguientes cinco categorías:

1.- Niños secuestrados y desaparecidos;
2.- Niños hijos de desaparecidos que permanecieron con sus familias;
3.- Niños hijos de presos políticos;
4.- Niños exiliados;
5.- Adolescentes detenidos-desaparecidos.

En esta oportunidad nos detendremos específicamente a analizar las dos primeras situaciones y asimismo se efectuará una evaluación cuantitativa de cada una de las categorías de violación descripta.

3.1. La construcción del espacio de salud

De los años de terror vividos bajo la dictadura han quedado miles de víctimas entre las cuales las más vulnerables han sido los niños. Hijos, nietos, sobrinos, hermanos de

detenidos-desaparecidos testigos de la suerte de sus familiares y otros nacidos en cautiverio han ido creciendo sin respuestas concretas en relación al destino y circunstancias específicas de la desaparición, por parte de los poderes públicos.

Esta agresión que por su naturaleza y magnitud prolonga en el tiempo sus efectos deviene en innumerables oportunidades en dificultades y trastornos del desarrollo. Frente a esta realidad a lo largo del período de la dictadura se fueron organizando distintos organismos de defensa de Derechos Humanos para la asistencia integral mencionaremos al Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), la Asamblea Permanente de Derechos Humanos (APDH), el Movimiento Ecuménico por los Derechos Humanos (MEDH), el (CODESEDH), la agrupación Madres de Plaza de Mayo, Familiares de Detenidos-Desaparecidos, Abuelas de Plaza de Mayo quienes continúan dando este servicio.

El propósito de todos ellos es la promoción y recuperación integral de la salud, la estimulación de la verdad, la justicia, la solidaridad, el respeto mutuo y la autogestión, como así también, la recuperación y consolidación de valores superiores y el acompañamiento para la construcción de un proyecto de vida. En el caso particular de Abuelas de Plaza de Mayo, su labor se orienta hacia la localización y restitución de los niños apropiados por quienes directa o indirectamente actuaron dentro de la trama del terrorismo de estado.

3.1.a. Niños secuestrados y desaparecidos

En noviembre de 1988 se realizó en nuestra capital el 28º Congreso Argentino de Pediatría sobre el tema "La salud del niño, sus cuidados, sus problemas", donde el equipo técnico de Abuelas de Plaza de Mayo presentó un trabajo sobre restitución de los niños víctimas del terrorismol de estado.

Dicho espacio científico dedicado a la salud de la infancia indagó profundamente sobre las características y modalidades de la agresión sufrida por estos niños desde el momento de su secuestro y desaparición como asimismo, el análisis sistematizado del proceso reparatorio que implica su restitución.

Destacamos de dicha comunicación científica los siguientes aspectos: