

**DEFENSORÍA DEL PUEBLO DE LA NACIÓN
REPÚBLICA ARGENTINA
INSTITUCIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS**

**Informe sobre los derechos del niño y la protección social inclusiva
Resolución 49/20 del Consejo de Derechos Humanos**

PREGUNTA 1:

La asignación familiar constituye en nuestro país, la principal política destinada a garantizar el acceso de los niños a una protección social inclusiva. Dicha asignación, resultó taxativamente incluida como una de las contingencias sociales comprendidas por el Convenio 102 de la OIT (norma mínima de la seguridad social) que data de 1952, como así también, dentro de la clasificación efectuada por el profesor español Severino Aznar como “contingencia social de origen económico social”. Su verdadero sentido es equiparar los excesos de gastos que posee una familia numerosa respecto de un trabajador sin pareja ni hijos; reivindicando el principio general del derecho que obliga a establecer igual remuneración por igual tarea.

Normativamente en la República Argentina, el Régimen de Asignaciones Familiares (Ley 24.714), hasta la creación del sistema de asignaciones universales a través del dictado del Decreto 1602/09, establecía (y continúa estableciendo) asignaciones por hijo/a solo para aquellos padres y madres que trabajaban como asalariados registrados, para quienes estuvieran percibiendo la Prestación por Desempleo, o para quienes fuesen titulares de alguna prestación previsional (jubilación, pensión contributiva) o de pensión no contributiva por discapacidad. Asimismo, previo al nacimiento del niño/a, dichos padres y madres, trabajadores de la economía formal, perciben una asignación prenatal que se abona desde el momento de la concepción, por un valor dinerario idéntico a la asignación por hijo, y también de manera mensual como aquella. Luego en ocasión del nacimiento del niño/a el citado régimen prevé una asignación de suma fija (actualmente en \$ 11.418 o de \$ 68.283 por adopción), y el pago de la licencia por maternidad durante tres o seis meses (en este último caso para nacimiento con hijo/a con Síndrome de Down). Esta asignación por maternidad equivale al monto del salario que abonaba el empleador. Ocurrido el nacimiento, la asignación por hijo/a se abona mensualmente hasta los 18 años, o superando dicha edad si el hijo/a padece una discapacidad (actualmente el monto es de \$ 9.795 o \$ 31.900 en caso del último supuesto). Ahora bien, con la creación del sistema de asignaciones universales, se extendió la cobertura de la asignación familiar por hijo/a grupos familiares que se encuentran desempleados, o que trabajan en la economía informal. A fin de percibir la Asignación Universal por Hijo (AUH) se establecieron como requisitos la presentación de la constancia de escolaridad y de salud del niño/a, evidenciando una protección social integral hacia al niño/a en situación de vulnerabilidad, por parte del Estado Nacional. Al año y medio de su creación, la AUH fue complementada por la creación de la Asignación por Embarazo para Protección Social (Decreto 446/2011), pudiendo acceder el sistema universal a prestaciones equivalentes -en cuanto a montos y requisitos de límites de edad- a las asignaciones por hijo/a, y prenatal. A su vez, la creación de tal sistema universal posibilitó el ingreso dentro del régimen nacional de asignaciones familiares a las integrantes del Régimen Especial de Contrato de Trabajo para el Personal de Casas Particulares (Res. ANSES 393/09). En paralelo, y por fuera del mencionado sistema universal, el señalado régimen nacional, incorporó a hijos/a de trabajadores independientes simplificado (monotributo) y posteriormente a los hijos/as de beneficiarios de Pensión Universal para el Adulto Mayor; por intermedio del Decreto 593/16, y la ley 27260 respectivamente. Más cercano en el tiempo, el Decreto 840/2020 eliminó el tope de cinco hijos originariamente previsto para la AUH, como así también, redujo el plazo de residencia para extranjeros de tres a dos años. Tales modificaciones, junto a aquellas relativas a la presentación de libretas (de salud y educación) y a la posibilidad de que titulares del derecho a la AUH de 16 años -o más- pudieran cobrar por sí mismos la prestación; como así también, la inclusión de beneficiarios con deuda al monotributo, y la eliminación del tope mínimo para poder acceder a una asignación¹, ocasionaron el incremento del número de beneficiarios de asignaciones universales en 1.200.000, ascendiendo a un total de 4.300.000. Luego, la Ley N° 27.611 de creación de la Asignación por Cuidado de Salud Integral, otorgó una asignación universal adicional una vez al año por cada niña/o menor a tres años beneficiario de dicho sistema, a su vez, amplió la percepción de la Asignación por Embarazo de 6 a 9 mensualidades y creó el

¹ Esta Defensoría del Pueblo recomendó eliminar dicho tope mediante Resolución DPN N°72/19.

derecho a las asignaciones por nacimiento y adopción para titulares del subsistema no contributivo, solo prevista para el sistema contributivo. Por su parte, el flamante decreto 5/2023, determinó que todo niño/a y adolescente que permanezca en dispositivos residenciales de cuidado, o en dispositivos familiares de cuidado, percibirá la AUH o la AUH con discapacidad según corresponda.

En cuanto a medidas a destacar respecto a protección social para niños/a, cuadra señalar la impulsada en julio de 2022, mediante el dictado de la Ley N° 27.674 de creación del régimen de protección integral del niño, niña y adolescente con cáncer, permitiendo a uno de los progenitores, representantes legales o quienes se encuentren a cargo del menor, gozar del derecho de licencias especiales a fin de acompañar a los niños, niñas y adolescentes a realizarse los estudios, rehabilitaciones y tratamientos inherentes a la recuperación y mantenimiento de su estado de salud.

A su vez, en cuanto a programas destinados a garantizar una protección social inclusiva para niños/as, los dos principales son: “Progresar” impulsado en el año 2014 por el Ministerio de Educación para que jóvenes de 16 y 17 años (y población mayor de dicha edad) -cuyos ingresos familiares no superen tres haberes mínimos- puedan concluir sus estudios (actualmente en \$ 9.000); y por otro lado, el denominado “Tarjeta Alimentar”, impulsada en 2020 por el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, destinada a beneficiarios de AUH con hijos/as hasta 14 años inclusive (salvo AUH por hijo con discapacidad sin límite de edad); de AUH por embarazo; de pensiones no contributivas por madre de siete hijos. Los Montos oscilan entre \$ 9.000 (un hijo) hasta \$ 18.000 (tres hijos). Lo perciben 2.4 millones familias argentinas y representa la segunda transferencia de dinero a hogares con niñas y niños en situación de pobreza. Ambos programas son compatibles con la AUH.

PREGUNTA 2:

En el último tiempo, los temas que ocupan la centralidad de debates y proyectos legislativos sobre protección social destinada a niños/as son la ampliación de la licencia para trabajadores hombres (actualmente gozan de 2 días corridos respecto a los 90 para mujeres), la creación de una licencia para adoptantes, como así también, para quienes se someten a técnicas y procedimientos de reproducción asistida (ambos supuestos inexistentes a la fecha). Entre los proyectos de ley que refieren a los temas señalados, podemos citar los siguientes números: 1167-D-2022; 2017-D-2022; 0641-S-2022; 0008-PE-2022, resultando este último el presentado por el gobierno actual y con mayor cantidad de modificaciones (tanto a la ley de contrato de trabajo, a la ley de asignaciones familiares, a la ley que rige el sistema previsional, a la ley de trabajadoras de casas particulares, a la ley de obras social, a la ley de trabajadores agrarios, etc).

Por otro lado, la Defensoría de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes “marcó como ejes prioritarios de su actuación mejorar las condiciones materiales de vida de los hogares en los que habitan niñas, niños y adolescentes”². Los aspectos focalizados fueron la seguridad alimentaria, la recuperación de los ingresos familiares y la resolución de las situaciones de pobreza, particularmente la pobreza indigente. Se generó una mesa de trabajo con ANSES para realizar un seguimiento del poder de compra de los ingresos familiares y de las políticas estatales de transferencias monetarias, siendo la AUH la prestación del sistema de seguridad social que abarca a la mayor cantidad de niñas, niños y adolescentes en la actualidad. Según la Administración Nacional de la Seguridad Social a octubre 2021, la perciben 4.391.512 personas, lo que representa el 33,1 % de la cobertura de las protecciones sociales, seguida por las asignaciones familiares de la economía formal, 31,0 %.

Otro de los grandes desafíos para el disfrute de la protección social por parte de los niños refiere a la problemática del trabajo infantil. Al respecto, merece destacarse algunos extractos incluidos en el pronunciamiento N° 5 emanado de la Defensora de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes: “En nuestro país las empresas que se aprovechan económicamente del trabajo de un niño o una niña en violación de las normas nacionales que prohíben el trabajo infantil, e incluso delitos conexos, deben ser alcanzadas penalmente por art. 148 bis del Código Penal. Sin embargo, estas situaciones que se dan tanto en los ámbitos urbanos como rurales están invisibilizadas y gozan de poca condena social. Mientras sí se condenan actividades de supervivencia realizadas por las familias más pobres de nuestra población, que en hogares bajo la línea de pobreza o de pobreza extrema, padecen el rechazo de la sociedad, cortando la cadena por el eslabón más débil. Por su parte debe cuidarse en forma específica también cuando se

² Fuente Informe Anual 2021 Defensora de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes.

trata de empleos formales en adolescentes que, si bien están regulados por la norma, impacten negativamente en las trayectorias escolares y actividades sociales, priorizando acciones urgentes cuando se trata de situaciones de explotación laboral".

También se extrae del referido pronunciamiento la Encuesta de Actividades de Niñas, Niños y Adolescentes (EANNA) 2016/17 que se realiza en localidades urbanas de 2000 o más habitantes y en poblaciones rurales agrupadas y dispersas de menos de 2000 habitantes: En nuestro país 750.000 niñas, niños y adolescentes de 5 a 15 años trabajan (10% dentro del grupo etario); 1 de cada 10 niñas y niños de entre 5 y 15 años y 3 de cada 10 adolescentes de entre 16 y 17 años realizan algún tipo de actividad productiva; 556.909 niñas, niños y adolescentes de zonas urbanas realizan al menos una actividad, donde prevalecen los trabajos domésticos intensos; 206.634 niñas, niños y adolescentes realizan el menos una actividad en zona rural, donde prevalecen los trabajos vinculados al autoconsumo; Las regiones del país que más trabajo infantil registran son el Noroeste y Noreste. En ambas más del 13% de las niñas, niños y adolescentes entre 5 y 15 años trabajan; El porcentaje es aún mayor en las zonas rurales de nuestro país, allí el 19,8% de las niñas, niños y adolescentes de entre 5 y 15 años trabajan; El 18,6% de las mujeres adolescentes del país realizan actividad doméstica intensiva en comparación con el porcentaje de adolescentes varones que realizan esta actividad que se trata del 8,5%. Lo mismo sucede con las niñas de 5 a 15 años en relación con esta actividad, el 5,6% la realizan en comparación con el 4% de los varones de 5 a 15 años; En cuanto a la deserción escolar del total de las niñas y niños de 5 a 15 años que viven en zonas urbanas el 1,3% no asiste a la escuela mientras que de los que realizan al menos una actividad productiva no asisten a la escuela el 3,3%, y de los que no realizan ninguna actividad productiva no asisten el 1,1%. En tanto de las niñas y niños que viven en zonas rurales no asisten a la escuela el 2,6% del total, el 7,1% de los que realizan al menos una actividad productiva y el 1,5% de los que no realizan ninguna actividad productiva; En cuanto a la deserción escolar relacionada con el trabajo adolescente, del total de adolescentes de 16 a 17 años que viven en zonas urbanas el 12,6% no asiste a la escuela mientras que de los que realizan al menos una actividad productiva no asisten a la escuela el 22,7%, y de los que no realizan ninguna actividad productiva no asisten el 8,2%. En tanto entre los y las adolescentes que viven en zonas rurales no asisten a la escuela el 23,6% del total, el 34,7% de los que realizan al menos una actividad productiva y el 15,1% de los que no realizan ninguna actividad productiva. En función de ello, la citada Defensora instó, entre otros puntos: reactivar mecanismos de relevamientos como la EANNA que permitan una radiografía del problema; inspeccionar en forma regular y sistemática, a las empresas y emprendimientos urbanos y rurales a fin de identificar de forma urgente las situaciones de explotación laboral infantil, aplicando la penalización sobre quien comete el delito tipificado en el código penal; implementar políticas públicas que reemplacen aquel ingreso monetario que las niñas, niños y adolescentes aporte a su familia, y permitan garantizar condiciones materiales de vida digna, como así también, trabajar en campañas de sensibilización y concientización.

Al respecto, esta Defensoría del Pueblo de la Nación en el mes de noviembre de 2019, firmó un convenio (Nº 273) de cooperación con el Registro Nacional de Trabajadores Rurales y Empleadores -Renatre- para el ofrecimiento de asistencia técnica recíproca para defender, proteger y promover los derechos humanos. Asimismo, en su punto Nº 5, creó un registro único de trabajo infantil, Explotación Laboral y Trata de Personas".

PREGUNTA 3:

Entre las buenas prácticas llevadas adelante por el Gobierno para garantizar que la protección social llegue a los NNyA, podemos destacar las políticas de acciones territoriales que acercan los servicios y prestaciones del Estado a la comunidad.

El Estado en tu barrio, es un programa del gobierno nacional destinado a facilitar el acceso a distintos trámites mediante el despliegue de operativos territoriales a lo largo del país. Uno de los servicios que acerca son las prestaciones de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES), organismo que implementa y brinda las políticas de seguridad social, entre ellas las destinadas a la cobertura de las infancias como la AUH, AUE y las becas Progresar.³

Estas prácticas están extendidas en los trabajos del organismo previsional, que programa y despliega operativos específicos con el fin de coadyubar al cumplimiento de las

3

<https://www.argentina.gob.ar/elestadoentubarrio#:~:text=%C2%BFQu%C3%A9%20es%20el%20Estado%20en,gratuita%20y%20en%20menos%20tiempo.>

condicionalidades de los beneficiarios de AUH. Entendiendo que los controles de salud y de educación no pueden ser exigidos de manera automática a los beneficiarios, el gobierno capacita a su funcionariado para que desplieguen actividades que potencien e incrementen la presentación de las libretas sanitarias.⁴

Estas acciones son muestras de las medidas que lleva adelante el gobierno argentino para fomentar la mejora de sus capacidades administrativas y buscar una implementación eficiente de sus políticas.

PREGUNTA 4:

La pandemia del COVID 19 tuvo consecuencias negativas en la vida de muchos NNyA en la argentina, provocando un aumento en la pobreza infantil. Ante esta situación en gobierno nacional tomó medidas de emergencia que expandieron y fortalecieron los mecanismos de protección social.

Podemos mencionar entre ellas, trasferencias extraordinarias, prórroga de plazo del cumplimiento de las condicionalidades y la adjudicación de la Tarjeta Alimentar para los beneficiarios de la AUH. Estas medidas mitigaron las consecuencias de la COVID 19 para los 4,3 millones de NNyA beneficiarios.

Las familias que conforman ese universo, también pudieron acceder de forma automática al Ingreso Familiar de Emergencia (IFE) que en sus tres etapas también alcanzó a trabajadores informales, desocupados, inscriptos en el Régimen Simplificado para Pequeños Contribuyentes en las dos categorías más bajas (monotributistas de categorías A y B) y/o empleadas/os de casas particulares.

Por su parte, el sector del trabajo formal se vio protegido por programas que subsidiaron salarios de los trabajadores del sector privado que permitieron el sostenimiento de la actividad productiva y de los puestos de trabajos. El Programa de Asistencia de Emergencia Trabajo y Producción (ATP) y el Programa de Recuperación Productiva (REPRO) II fueron las políticas de rápida implementación que sostuvieron los empleos. En ese mismo universo, medidas tales como la prohibición de despidos y suspensiones sin justa causa y la doble indemnización coadyubaron a apuntalar el sistema de protección social relacionado al mundo del trabajo.

Estas medidas de emergencia, que consolidaron y ampliaron el sistema de protección social permitió que no se profundizara la pobreza infantil luego de la pandemia.

En línea, se indica que Argentina posee diversos ejemplos de políticas públicas implementadas con el propósito de disminuir la pobreza. Entre las medidas adoptadas algunas tienen efecto directo y son de corte asistencialista mientras que otras, por el contrario, se han diseñado con el objetivo de estimular e insertar a la población en actividades productivas y en el cuidado de la salud con beneficio indirecto en la reducción de la pobreza.

También se citan:

Plan 1000 Días: Su objetivo consiste en asegurar los derechos de las personas gestantes durante el embarazo y de sus hijos hasta los 3 años. Además de la prestación dineraria, el principal objetivo es garantizar la provisión de alimentos saludables para estas etapas.

Plan Primera Infancia: Promueve y fortalece espacios de cuidado y abordaje integral de niñas y niños en su primera infancia, que garanticen una adecuada y saludable nutrición, así como la estimulación temprana y promoción de la salud, propiciando condiciones de participación en el ámbito familiar y comunitario que los fortalezcan y faciliten el proceso de crianza y desarrollo.

Tarjeta Alimentar: Política integral que impulsa la Nación en articulación con la provincia, los municipios, las Juntas de Gobierno y las comunas. Está orientado a garantizar a las familias el acceso a la canasta básica alimentaria. Permite comprar todo tipo de alimentos, a excepción de bebidas alcohólicas.

Programa Nacional de Salud Integral en la Adolescencia (PNSIA): Su creación se enmarca en la operatividad de la Convención de los Derechos del Niño y en la ley 26.061 de Protección Integral de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes que garantiza el derecho a su salud integral (art. 14). Este enfoque incluye aspectos de la estructura económica social, de la cultura, y de las

⁴ <https://www.anses.gob.ar/noticias/anses-planifica-operativos-para-potenciar-la-presentacion-de-la-libreta-auh>

condiciones de vida de la población. Desarrolla estrategias para garantizar la cobertura y el acceso a la salud, disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad, cobertura efectiva; desarrollo de un paquete mínimo de prestaciones de salud.

Programa Sumar: política pública que promueve un acceso equitativo y de calidad a los servicios de salud para toda la población que no posee cobertura formal en salud.

Plan Nacional de Seguridad Alimentaria (PNSA): Su objetivo es posibilitar el acceso de la población en situación de vulnerabilidad social a una alimentación complementaria, suficiente y acorde a las particularidades y costumbres de cada región del país.

PREGUNTA 5:

Tal como se indicara en el punto 1, previo a que el Decreto N° 840/2020 eliminara el límite mínimo de ingresos para el cobro de las asignaciones familiares, esta INDH recomendó dicha medida a través del dictado de la Resolución DPN N° 72/19. En dicha resolución se expuso, por un lado, una respuesta emitida por el organismo previsional, mencionando que la inclusión de dicho tope tuvo como finalidad evitar que los empleadores declaren con bajas remuneraciones al solo efecto de acceder a las asignaciones. Y por el otro lado, se destacó que la imposición de dicho tope se contraponía al espíritu previsto por el régimen legal, destinado a brindar mayores prestaciones hacia aquellas personas que perciben menores salarios. A su vez, se hizo mención a las normas protectorias de la familia y de sus integrantes previstas en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, en el Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y en La Convención sobre los Derechos del Niño.

Asimismo, esta Defensoría realizó una gran cantidad de gestiones – requerimientos, recomendaciones, presentación de proyecto de ley ante la comisión bicameral del Congreso tendientes al reconocimiento del haber mínimo garantizado a beneficiarios del extinto régimen previsional de capitalización, que optaron por la modalidad de percepción “renta vitalicia”. Se trata de un universo menor a veinte mil beneficiarios, pese a lo cual, y aun existiendo jurisprudencia del supremo tribunal de justicia, el organismo previsional deniega el mentado acceso al haber mínimo. Dicha exclusión impacta también en derechohabientes de beneficios de pensión menores a 18 años.

En otro aspecto, esta Institución celebró en el marco del “Programa de Seguimiento y Evaluación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Agenda 2030” del Defensor del Pueblo de la Nación, en función del Objetivo 17, meta 17.17 de fomento y promoción de alianzas eficaces en las esferas públicas, público- privada y de la sociedad civil; en el mes de noviembre de 2019, un convenio (N° 273) de cooperación con el Registro Nacional de Trabajadores Rurales y Empleadores -Renatre- para el ofrecimiento de asistencia técnica recíproca para defender, proteger y promover los derechos humanos. Asimismo, en su punto N° 5, creó un registro único de trabajo infantil, Explotación Laboral y Trata de Personas”.

También se realizaron operativos tendientes a la promoción de derechos de NNyA. Se brindó asesoramiento a la ciudadanía y se instrumentaron medidas tendientes a cesar en la mora de la administración en el acceso y goce de beneficios y programas creados para este colectivo que se informa.