

LA SALUD INFANTIL COMO CONSTRUCCION SOCIAL:

Derechos y oportunidades de la niñez¹

Por Lucrecia Teixido

Un sistema de protección de niños, niñas y adolescentes (NNA) debe garantizar condiciones de vida y desarrollo de la infancia desde una perspectiva de derechos. Esto requiere la intervención y coordinación entre varios actores e instituciones porque la ausencia de articulación entre ellos lleva a la incoherencia, la ineficiencia y la imposibilidad de detectar y asumir responsabilidades.

La eficacia de un sistema de protección se evalúa por sus resultados en diferentes indicadores:

- Mortalidad infantil y materna
- Niveles nutricionales
- Índices de escolaridad y calidad educativa
- Acceso a escolaridad inicial
- Condiciones de vivienda, agua, electricidad, procesamiento de residuos, transporte
- Entorno ambiental (contaminación, químicos, residuos)
- Maltrato infantil
- Trabajo infantil y Condiciones de trabajo

La infancia y adolescencia y la agenda pública (Siglos XIX y XX)

En la Argentina el Estado tuvo inicialmente una función subsidiaria con relación a la problemática de la infancia a través de instituciones como la Casa de Niños Expósitos y la Sociedad de Beneficencia.²

La preocupación por la niñez surgió como una consecuencia del proceso inmigratorio ya que la población urbana creció sistemáticamente y hacia 1914 casi el 50% de los habitantes de la ciudad de Buenos Aires era inmigrante. El crecimiento de los sectores

¹ Ponencia en el 35 Congreso Nacional de Pediatría, Rosario, Octubre 2009

² La Casa de Niños Expósitos fue creada por el Virrey Vértiz en 1779 y la Sociedad de Beneficencia en 1823 por Bernardino Rivadavia.

populares y obreros y el proceso de urbanización acentuaron el déficit crónico de viviendas, lo que llevó a la expansión de conventillos, hacinamiento y pobreza. Las familias trabajadoras debían soportar extensas jornadas de trabajo, inestabilidad laboral, bajos salarios, ausencia de protecciones sociales frente a la vejez, desempleo, enfermedad, invalidez o muerte.³

En ese contexto nacieron y se criaron los niños y adolescentes de las familias trabajadoras pobres y comenzaron a participar tempranamente en actividades artesanales y manufactureras o en la calle a través de oficios como lustrabotas y canillitas.

Los censos de 1887 y 1895 no discriminan la edad de los trabajadores, sin embargo el de 1887 menciona una significativa cantidad de niños que a partir de los 9 años trabajan en fábricas de alpargatas, fósforos y cartón. En 1903 en la Ciudad de Buenos Aires se registraron 10.922 menores de 16 años que trabajaban en talleres, comercios y emprendimientos familiares (OIT-Cooperación Española, 2006).

En 1891, el Dr. Emilio Coni publicó una serie de artículos en los Anales del Departamento Nacional de Higiene donde señala que las inspecciones realizadas en las industrias comprobaban que las condiciones de trabajo de niños y mujeres eran iguales a las que describiera Marx en la Inglaterra de la Revolución Industrial (Recalde, 1988).

¿Qué ocurría mientras tanto con el trabajo infantil en el ámbito rural? La investigación sobre el estado de la clase obrera en la Argentina realizada por el doctor Juan Bialet Massé en 1903 no se centra en el trabajo infantil, pero describe las graves consecuencias que las largas jornadas de trabajo y las pésimas condiciones laborales tenían sobre la salud de los niños y niñas, a lo que se sumaba una pésima alimentación y peor descanso. (Lvovich, Suriano, 2005)⁴

El movimiento en pos de proteger los derechos de los trabajadores y reglamentar el trabajo infantil provino de sectores obreros, legisladores de origen socialista y

³ Recordemos que recién en 1907 se crea la Dirección Nacional de Trabajo.

⁴ Juan Bialet Massé era español y había llegado a la Argentina en 1873. En 1904 publicó el “Informe sobre el estado de las clases obreras en el interior de la República”.

defensoras de los derechos de la mujer, entre los cuales Gabriela de Coni tuvo un papel destacado.⁵

Producto de estas iniciativas, en 1907 se creó la Dirección Nacional del Trabajo y la Ley 5291 protectora del trabajo femenino e infantil. Esta Ley basada en un proyecto del diputado socialista Alfredo Palacios, establecía la prohibición del trabajo industrial a los menores de 14 años y una jornada máxima de 6 horas y obligaba a los empresarios a permitir el ingreso de inspectores para registrar la edad de los trabajadores, tarea que era muchas veces obstaculizada no solo por los patrones sino por los propios padres que ocultaban a sus hijos de las inspecciones. Los sectores industriales a través de la Unión Industrial Argentina (UIA), lograron que la ley finalmente fijara la edad en 12 años, una jornada de 8 horas y la prohibición de emplear a menores de 16 años en industrias insalubres.

Cómo era percibida por las elites dirigentes la situación de las familias pobres y la participación de los niños, niñas y adolescentes en el trabajo? Ya en 1870 Lucio V. López se mostraba satisfecho al ver a niños y mujeres trabajando en la industria textil, ya que en su opinión el trabajo "...forma una alta moralidad de costumbres tan necesaria entre nosotros si consideramos la multitud de vagos que comienzan a pulular en nuestras calles debido a la negligencia con la que miramos a las bajas clases sociales y a la ola de inmigración extranjera que arriba anualmente a nuestras playas". (Armus, 1990).

Tomó fuerza entonces la discusión sobre las responsabilidades del Estado y de los padres. Los menores huérfanos, abandonados, pobres que se identificaban con la vagancia y la delincuencia, debían ser objeto de intervención de los organismos pertinentes del Estado para ser reformados y protegidos de si mismos y de sus padres. (Lvovich y Suriano, 2006).⁶ El resultado fue la sanción de la ley de Patronato 10.903 de

⁵ Gabriela de Lapierre de Coni nació en Francia en 1866, se casó con el higienista Emilio Coni. Fue una ferviente militante socialista y una comprometida reformadora social.

⁶ José Ingenieros fue uno de los primeros autores en trabajar la relación entre niñez abandonada, trabajo infantil, delincuencia y necesidad de reglamentar el trabajo infantil. Para un mayor desarrollo de estos puntos ver Ingenieros, José, Criminología. Obras Completas. Tomo II, Buenos Aires, Ediciones Már Océano, 1962; citado en Julio César Ríos y Ana María Talak "El niño delinciente: entre la Psicología, la criminología y la Pedagogía en la Argentina (1900-1910)", trabajo publicado en el X Anuario de Investigaciones de la Facultad de Psicología de la UBA.

1919 conocida como Ley Agote, a partir de la cual se institucionalizó la Doctrina de la Situación Irregular y el Estado pasó a ser el tutor del menor. (Lvovich y Suriano, 2005). Sin embargo, el niño trabajador fue y aún hoy es un verdadero marginado de la historia y para ello se conjugan una serie de factores que van desde:

- Una inserción laboral más débil que la del trabajador adulto,
- El carácter complementario e informal de su trabajo,
- La ausencia de peso sindical,
- La transitoriedad biológica propia del período que abarca la niñez y adolescencia y
- La percepción de ciertos sectores sociales acerca de que el trabajo ennoblece y temple el espíritu de los pobres (Armus, 1990).

Avances legislativos

Desde el punto de vista legislativo y normativo la Argentina ha realizado avances significativos a través de la aprobación de una serie de leyes y convenios internacionales.

La Convención Internacional de los Derechos del Niño aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1989 fue incorporada a nuestra Constitución a partir de la reforma de 1994. En 2005 el Estado argentino, en concordancia con la legislación internacional, derogó la Ley 10.903 y sancionó la ley 26.061 de Protección Integral de las Niñas, Niños y Adolescentes.

En el año 2000 los países miembros reunidos en la Asamblea General de las Naciones Unidas acordaron trabajar cooperativamente sobre ocho puntos propuestos como Objetivos del Milenio:

1. Erradicar la pobreza extrema y el hambre,
2. Alcanzar la educación básica universal,
3. Promover la igualdad de género,
4. Reducir la mortalidad infantil,
5. Mejorar la salud materna,
6. Combatir el HIV, la tuberculosis, el Chagas, el paludismo y otras enfermedades,
7. Asegurar un medio ambiente sostenible

8. Promover una asociación global para el desarrollo.

La Argentina incorporó un noveno objetivo dirigido a:

9. Promover el trabajo decente⁷ y erradicar el trabajo infantil y adolescente no registrado.

En 2008 sancionó la Ley 26.390 de prohibición del trabajo infantil y protección del trabajo adolescente que ahora se fija en 15 años y a partir de 2010 se extiende a los 16 años. La Argentina cumple así con los compromisos asumidos en el momento de ratificar el convenio 183 de OIT de edad mínima de admisión al empleo.

Con relación a las estrategias dirigidas a prevenir el trabajo infantil, el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social a través de la Comisión Nacional para la Erradicación del Trabajo Infantil (CONAETI), ha elaborado un Plan Nacional para la Prevención y Erradicación del Trabajo infantil a implementar a lo largo de 5 años y en 2004 con OIT e INDEC realizó la Encuesta de Actividades de Niñas, Niños y Adolescentes (EANNA).⁸ Existen, asimismo, iniciativas gubernamentales provinciales y municipales, y emprendimientos empresariales y de organizaciones no gubernamentales dirigidas a la promoción de los derechos de la infancia incluida la prevención y erradicación del trabajo infantil.

Crisis del Estado benefactor o de compromiso y reformas de los noventa

La profunda reestructuración social que América latina y la Argentina experimentaron en los noventa, reorientó las políticas públicas en lo social. Se deterioraron y debilitaron las políticas universales, la seguridad social asociada al trabajo se redujo por el desempleo creciente y las políticas asistenciales, hasta entonces residuales, se expandieron conjuntamente con el auge de los proyectos focalizados. Hay algo seguro, el Estado no es el mismo de los años setenta, la estructura social y las condiciones de vida de los trabajadores tampoco.

⁷ La Organización Internacional del Trabajo (OIT) afirma que trabajo decente es aquel empleo que “debe poder elegirse libremente y proporcionar ingresos suficientes para satisfacer las necesidades económicas y familiares básicas. Deben respetarse los derechos y la representación, debe proporcionarse una seguridad básica a través de una u otra forma de protección social, y deben garantizarse las condiciones laborales adecuadas. OIT, Por una globalización justa: crear oportunidades para todos. Comisión Mundial sobre la dimensión social de la globalización, 2004.

⁸ *Plan Nacional para la Prevención y Erradicación del Trabajo Infantil*, CONAETI, MTESS. En 2004 realizó la Encuesta Nacional de Niñas, Niños y Adolescentes en aglomerados de NOA, NEA, Buenos Aires y Mendoza.

Las familias trabajadoras quedaron cada vez más solas, más privatizadas y libradas a sus recursos comenzaron a buscar y encontrar alguna forma alternativa de protección en diferentes programas que compensaron de alguna manera el deterioro o la pérdida total de derechos sociales. Hacia 2002 existían aproximadamente 52 programas orientados a paliar la pobreza, distribuidos entre los diferentes ministerios. Es decir que a mayor pobreza y desigualdades, más particulares y segmentadas se volvían las protecciones sociales.

UN FEDERALISMO DESEQUILIBRADO DESIGUALDADES REGIONALES Y DERECHO A LA SALUD

Peso de la población infantil y adolescente

De acuerdo con el Censo Nacional 2001 el porcentaje de niños, niñas y adolescentes de 0 a 17 años en relación al total de la población de cada provincia es muy alto. Con excepción de la Ciudad de Buenos Aires donde esa franja etarea es de 20,6 %, en el resto de las jurisdicciones los porcentajes superan el 35%, y una cantidad importante especialmente en noroeste (NOA) y noreste (NEA) superan el 44%.

Pobreza y educación de la infancia y adolescencia

De acuerdo con la EANNA, en el NEA la pobreza infantil supera el 60%, en el Conurbano bonaerense es de 43,2%, en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires de 20,1% y en Río Gallegos 9,3%.

Si bien el 97% de los niños argentinos está escolarizado, el NOA y el NEA tienen los más altos índices de repitencia, sobreedad y abandono escolar.

En las zonas urbanas el 21,4% de los jóvenes de 14 a 17 que trabajan no están en el sistema educativo, en las zonas rurales este porcentaje se eleva al 62%.⁹

Mortalidad materno infantil

Según CEPAL (2006) la Argentina está en una transición demográfica avanzada y desde mediados de los 80 registra una tendencia descendente de la MI.

⁹ La Comisión Nacional para la Erradicación del Trabajo Infantil, del MTESS realizó en 2004 la Encuesta de Actividades de Niños, Niñas y Adolescentes.

Efectivamente entre 1990 y 2006 la tasa de MI, tanto neonatal (asociada a servicios de atención médica) y postnatal (vinculada a condiciones socio económicas) bajó de 25,6 a 12,9 (indicadores básicos de salud 2007).

Sin embargo este descenso muestra grandes **diferencias regionales vinculadas al acceso a recursos básicos como agua potable**. El coeficiente de Gini interprovincial (desigualdad entre MI entre provincias) muestra a Formosa con una tasa de MI de 22,9, CABA 8,0 y Tierra del Fuego 6,7 (INDEC, 2006).

Un estudio realizado por CIPPEC en 2008 señala que las provincias del NEA y NOA tienen la mayor cantidad de niños con bajo peso y desnutrición crónica (talla/edad) y los mayores índices de mortalidad infantil (neonatal y post neonatal), los índices más altos de mortalidad de niños de 1 a 4 años, de mortalidad materna y mayor población con NBI y sin cobertura de seguridad social.

La mortalidad materna (MM) descendió entre 2002-2005 cuando llegó a una tasa de 3,9, pero en 2006 estaba en 4,8 muertes cada 10.000 nacidos vivos.

Esta tendencia muestra un aumento de la **desigualdad interprovincial**¹⁰ con una tasa de 1,8 en CABA y 16 en Jujuy.

Más del 60% de las MM se produce por causas obstétricas de las cuales el 80% constituyen factores de riesgo evitables. La Ley Nacional de Salud Sexual y Reproductiva (2005) es un avance importante pero la principal causa sigue siendo el embarazo que termina en aborto. (CEPAL, 2006). Las posibilidades de morir por maternidad aumenta exponencialmente en las mujeres pobres y especialmente entre las que tienen menor nivel de instrucción. También acá la MI es tres veces mayor para los hijos de mujeres con bajo nivel de instrucción (nivel primario) respecto a las madres con niveles de instrucción secundario completo. 20,1% a 6,7% respectivamente. (INDEC, 2006).

Fluidos básicos y medio ambiente

El derecho a la salud también se ve amenazado por las características del entorno en el que nacen los niños. En la Argentina más del 20% de la población, es decir 7.760.803 personas no tienen garantizado el derecho humano de acceso al agua potable (Censo nacional de Población y Vivienda 2001). Según la Asociación de Médicos CBA

¹⁰ El coeficiente de Gini interprovincial fue de 0,303 en 2004 y de 0,311 en 2005.

(Boletín Científico Nro. 34), 20.654.920 personas no tienen servicios de cloacas, es decir casi el 60% de la población.

La provincia de Buenos Aires cuenta con una población total de 13.827.203 habitantes¹¹. Sin embargo, teniendo en cuenta la realidad demográfica de la provincia de Buenos Aires, resulta pertinente realizar una distinción entre los datos referidos a los Partidos del Gran Buenos Aires y el resto de la provincia.

Los 24 Partidos del Gran Buenos Aires poseen una población de 8.684.437 y el porcentaje de **niños, niñas y adolescentes es de 31%**.

El interior provincial cuenta con una población de 5.142.766 y el porcentaje de niños, niñas y adolescentes es de **32,8%**.

Del total de habitantes de la provincia, aproximadamente 2.700.000 arrojan sus desechos en basurales a cielo abierto¹² en general ilegales y clandestinos y unos diez millones lo hacen en rellenos sanitarios operados por La Coordinación Área Metropolitana Sociedad del Estado (CEAMSE).

El área de influencia del CEAMSE es la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y 33 municipios que forman la Región Metropolitana de Buenos Aires¹³ con una superficie de 8.000 km² y el **31% de la población del país**. En esta región se genera aproximadamente el **40%** del total de los residuos de la Argentina.¹⁴

De acuerdo con información elaborada por CEAMSE en el Área Metropolitana hay aproximadamente 100 basurales a cielo abierto que acumulan más de 2.800.000 metros cúbicos de residuos. Si tenemos en cuenta que entre los años 1996 y 1997 el CEAMSE diseñó el Programa de Erradicación de Basurales del Área metropolitana (PEBAM)

¹¹ Censo de población 2001.

¹² CEAMSE, junio 2007, Relevamiento Gestión de residuos sólidos urbanos de Buenos Aires.

¹³ El Decreto 9.111/78 define los municipios comprendidos en el Área metropolitana.

¹⁴ Los municipios del Conurbano Bonaerense son: Almirante Brown, Avellaneda, Berazategui, Berisso, Ensenada, Esteban Echeverría, Ezeiza, Florencia Varela, Gral. San Martín, Hurlingham, Ituzaingó, José C. Paz, La Matanza, Lanús, la Plata, Lomas de Zamora, Malvinas Argentinas, Merlo, Moreno, Morón, Quilmes, San Fernando, San Isidro, San Miguel, Tigre, tres de Febrero, Vicente López, Perón, Pilar, Gral. Rodríguez, Brandsen, Magdalena y Escobar.

resulta legítimo deducir que muchos de **esos basurales tienen una antigüedad superior a los diez años.**

CAPACIDADES ESTATALES: INTESECTORIALIDAD Y COOPERACIÓN

En política, como en otros órdenes de la vida, es **bueno tener presente no sólo lo que hacemos sino lo que descuidamos**, porque la política es una construcción deliberada del presente y el futuro individual y social.

“La historia de las políticas sociales en Argentina es pródiga en fracasos, con una evidente incapacidad para el aprendizaje social”. (Martínez Nogueira, 2004) Hablar de capacidades estatales remite a una combinación de capacidades políticas, recursos tecnológicos y administrativos y a la existencia de adecuadas correas de transmisión con los diferentes actores sociales.

A partir de los noventa se agravaron las características históricas de fragmentación y apropiación corporativa de funciones del Estado, y se debilitó aún más su capacidad para intervenir de manera consistente, coherente y sostenible en el conjunto societal.

Esta desconexión entre las áreas o agencias estatales refuerza los desfases temporales, geográficos e informacionales y agudiza la pérdida de sentido de las políticas e intervenciones estatales.

CONSIDERACIONES FINALES

La condición de individuo es una conquista de la modernidad, pero es una conquista frágil que expresa el carácter profundamente problemático de la concepción liberal de individuo. Presupone un individuo propietario, autónomo y autosuficiente. Sin embargo, si el individuo no es propietario y no tiene protecciones ni solidaridades colectivas, es un individuo sin nada, un individuo por defecto. Para vivir en sociedad debemos estar protegidos y esa no es una condición natural sino construida históricamente.

A los pobres, sean de antigua data o recientes, no se los debe victimizar ni simplificarlos. No son pobres víctimas sin demasiadas capacidades a los que hay que alimentar de alguna manera y constituirlos en objetos de nuestra beneficencia. Tampoco hay que simplificarlos en sus necesidades, expectativas y deseos.

Finalmente, debería evitarse caer en la tentación de romantizar la pobreza y a los pobres convirtiéndolos en los portadores de todas las virtudes humanas que parecerían surgir mejor en la adversidad. Son ciudadanos portadores de derechos exigibles.

La caridad sustenta el asistencialismo privado y público. La justicia, primero fue derechos del trabajador, hoy es derechos de ciudadanía. El ingreso social básico para la niñez y adolescencia es una de las cuestiones sociales pendientes que va ganado terreno en la agenda pública.

La calidad, eficiencia y eficacia de las políticas públicas están basadas no sólo en la decisión política de llevarlas adelante sino también en garantizar el horizonte temporal para su implementación e impacto. Para que esto sea posible es imprescindible que una vez identificadas ciertas prioridades y problemas se busquen consensos entre oficialismo y oposición para aislar ciertas cuestiones de la competencia política de modo de garantizar un mínimo acuerdo respecto a objetivos considerados prioritarios. Sólo así pueden reducirse los umbrales de incertidumbre y se garantizarán “políticas de Estado”.¹⁵

Históricamente, los derechos civiles y políticos han sido preservados con mucha más fuerza que los derechos sociales. Pero los derechos sólo pueden ser efectivos si están apoyados por partidos políticos fuertes, por grupos sociales que tengan fuerza y si están en el presupuesto nacional.

¹⁵ Acuña, C. “Problemas político institucionales que obstaculizan mejores políticas públicas en la Argentina de hoy”. Documento presentado en el V Congreso Internacional del CLAD Sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública, Santo Domingo, República Dominicana, 24-27 octubre 2000.