

## Reconsideraciones en torno de los derechos de la niñez y la adolescencia

Alma Fernández Hasan <sup>1</sup>

### Resumen

El tratamiento jurídico de la infancia y la adolescencia en América Latina se remonta a la primera década del siglo XX. En 1919 se promulga en Argentina la ley 10.903. Se consolida así la *intervención del Estado* en la vida de los *niños pobres*, disponiendo arbitrariamente de todo menor que hubiera cometido delito y/ o se encontrara material o moralmente abandonado. Paulatinamente se genera una poderosa maquinaria de instituciones con niños alejados de sus familias. La protección a la infancia -abandonada, pobre y supuestamente delincuente- resulta ser blanco de una intervención estatal ilimitada.

La Declaración de los Derechos Humanos y la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño representan un cambio de paradigma. Se reconoce a niños/as como sujetos de derechos. No obstante, aún resulta dificultosa adecuación de políticas, medios y leyes para el sólido establecimiento de la Doctrina de Protección Integral.

El Estado, como sostén y garante, aun no ha brindado las respuestas necesarias, demasiados intereses sectoriales, económicos y de *poder* se interponen permanentemente en la problemática de la infancia.

### Abstract

The legal treatments of the childhood and the adolescence in Latin America go back to the first decade of century XX. In 1919 law 10.903 is promulgated in Argentina. The intervention of the State in the life of the poor children consolidates therefore, having arbitrarily all minor who had committed crime and or was morally left material or. Gradually a powerful machinery of institutions with moved away children of its families is generated. The protection to the childhood - left, supposedly delinquent poor man and turns out to be white from limitless a state intervention.

The Declaration of the Human rights and the Convention the International on the Rights of the Boy represent a shift of paradigm. It is recognized children like subjects of rights. However, still difficult adjustment is from policies, means and laws for the solid establishment of *Doctrina de Integral Proteccion*.

The State, as you maintain and guarantor, not yet it has offered the necessary answers, too many sectorial interests, economic and to be able they interpose permanently in the problematic one of the childhood.

---

<sup>1</sup> E- mail: [almifh@hotmail.com](mailto:almifh@hotmail.com)

.Licenciada en Psicología.

.Doctoranda en Psicología, UNSL (Proyecto Preliminar de Tesis aprobado en 2006).

.Alumna de la Maestría en Familia y Pareja (IUSAM, APdeBA). Directores: Dr. Isidoro Berenstein y Dra. Janine Puget.

.Becaria Doctoral de CONICET, *Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas*. Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología República Argentina.

.Institución de Trabajo: CONICET.

.Lugar de desempeño: Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNCuyo.

.Mendoza, Argentina.

## Introducción

El tratamiento jurídico diferenciado de la infancia y la adolescencia en América Latina se remonta a la primera década del siglo XX. En 1919 se promulga en Argentina la ley 10.903 o ley Agote. Dicha ley es la primera legislación específica de minoridad de América Latina

La Ley de Patronato de Menores o "Ley Agote" consolida la *intervención del Estado* en la vida de los *niños pobres*, otorgando facultades a los jueces para disponer *arbitrariamente* de cualquier niño que hubiera cometido o sido víctima de contravención o delito y/ o se encontrara material o moralmente abandonado. Dicho de otra forma, el Estado se asigna la tarea de *educar y proteger a los niños considerados en peligro*. Este modelo va generando, a lo largo del siglo XX, una poderosa maquinaria de centros asistenciales y penales, instituciones o asilos, para alojar a niños y adolescentes alejados de sus familias.

La fuerte y creciente tendencia a la institucionalización que promueve esta Ley pone en evidencia una cultura hegemónica de secuestro, anomia y segregación de los conflictos sociales, donde la protección a la infancia -especialmente abandonada, pobre y supuestamente delincuente- en realidad resulta ser blanco de una intervención estatal ilimitada.

La Declaración de los Derechos Humanos y la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño (CDN) impulsan una revolución simbólica, un cambio de paradigma respecto del lugar, los derechos y las garantías de la infancia. La CDN reconoce a los niños/as como sujetos sociales y sujetos de derechos, removiéndolo al ideal jurídico social de la situación irregular.

En el año 2005 la Ley de Protección Integral (26.061) *deroga* a la del Patronato de la Infancia. Desde allí empieza la construcción progresiva de un modelo de actuación, a la luz de la CDN, basado en la consideración de los niños, niñas y adolescentes como personas merecedoras de respeto, dignidad y libertad.

A través de este recorrido nos proponemos revisar los aspectos legales e históricos generales respecto de la protección y los derechos ciudadanos de la infancia y la adolescencia, con el fin de reconocer el advenimiento de la Doctrina de Protección Integral y los vestigios de la Situación Irregular en Argentina.

## Dos paradigmas: La Situación Irregular y la Doctrina de Protección Integral

En la Argentina de fines del siglo XIX el estado comienza a hacerse cargo de un conjunto de cuestiones anteriormente circunscriptas a la filantropía, a la acción de la iglesia o a la de instituciones privadas: el control y promoción de los procesos de la población (reproducción, salud, movimientos, mortalidad, etcétera).

Con la federalización de Buenos Aires, en 1880, comienza un proceso que tiene como objetivo la organización institucional del Estado<sup>1</sup> Se ponen en marcha un conjunto de medidas

que incluyen desde la sanción del Código Civil y la ordenación de los territorios nacionales, municipios y tribunales, hasta la creación del Registro Civil. Este proceso propone que los elementos constitutivos de la Nación (la unidad en lo económico, la lengua, el territorio y la tradición) sean recompuestos por la acción directa del Estado, mediante la reorganización material del espacio y del uso del tiempo. Reorganización que, como consecuencia de los cambios habidos en la división social del trabajo, bajo nuevas relaciones de producción, trae aparejado la instauración de nuevas condiciones de vida. De manera progresiva, en este mismo proceso, se da la irrupción de un conjunto de problemáticas vinculadas a la inmigración, a los sectores obreros y a las condiciones de vida en las ciudades, instancias que resultan conflictivas en tanto ponen en entredicho la capacidad de cohesión e integración social del proyecto modernizador motorizado por la generación del '80 (García Méndez, 1994).

La acción de los sectores dirigentes encauza acciones, especialmente, hacia el funcionamiento de políticas que buscan imponer un orden en el que el trabajo, el ahorro, la familia y la salud pasen a ser los valores fundamentales de las condiciones de vida. Este movimiento significa la puesta en juego de una compleja estrategia. Por una parte, la efectivización de discursos y prácticas mediante las cuales fuera posible regular, dirigir e intensificar un conjunto de procesos aleatorios que señalan a la población como objetivo, teniendo en cuenta lo que esta realiza, produce y hace circular; mientras que por otra parte, la estrategia apunta a intervenir en la capacidad de articular este discurso y legitimar el ejercicio del poder a través de una serie heterogénea de técnicas de saber y prácticas de poder. Así, los estudios sociológicos, los discursos médico, psiquiátrico, pedagógico y criminológico, entre otros, logran imponerse como ciencias capaces de brindar el aparato conceptual más eficaz para llevar a cabo esta tarea (García Méndez, 1991,1994).

Sobre este escenario como precedente, en un contexto marcado por los primeros signos de agotamiento del modelo agro-exportador, surgen las leyes e instituciones dedicadas a la *minoridad*, donde Argentina, como adelantábamos en la introducción, es pionera en América Latina (sanción de la ley 10903, ley Agote, 1919).

Comienza así la era de una legislación destinada de manera específica a la minoridad, cuyo rasgos centrales son: leyes de y para menores; centralización del poder de decisión en la figura del juez de menores, otorgándole una competencia omnímoda y discrecional; judicialización de los problemas vinculados a la infancia en situación de riesgo, patologizando de esta manera situaciones de origen estructural; impunidad sobre la base de una arbitrariedad normativamente reconocida para el tratamiento de conflictos de carácter penal; criminalización de la pobreza, disponiéndose internaciones por motivos de abandono material o moral; negación sistemática de principios básicos de derecho, incluso aquellos consagrados constitucionalmente (García Méndez, 1994, 2004).

A lo largo de casi un siglo prevalece, en nuestro país y en gran parte de América Latina, la existencia de dos categorías sociales de infancia, los *niños y los menores* (incluyendo aquí a los vulnerables sociales, los niños en situación de riesgo, los pobres: los excluidos).

La ideología dominante y la modalidad de intervención oficial que promueve y reproduce esta ley constituyen el terreno que subyace a la llamada *Situación Irregular*, doctrina prácticamente hegemónica en América Latina hasta entrada la década del ochenta<sup>2</sup>.

La práctica de la institucionalización ha sido ampliamente criticada y condenada. Muchos de los espacios de asilo o internados han funcionado en recintos caracterizados por falta de seguridad, higiene y estimulación; básicamente inadecuados para albergar niños. En numerosos casos, además, se suma la falta de una programación sistemática encaminada a superar los problemas que condujeron a la internación del niño a fin de reintegrarlo a su comunidad.

Según investigaciones realizadas, tanto a nivel provincial y nacional, como en América Latina, la institucionalización ha acarreado más daños que beneficios para la mayoría de los niños, dado que potencia el predominio de características negativas para el crecimiento psíquico, físico y social. El niño interno desarrolla una autoestima extremadamente baja, caracterizada por una imagen negativa de sí mismo que interfiere en el normal desarrollo de su personalidad. En un mismo sentido, con frecuencia, presenta: restricciones en la interacción con el mundo exterior; limitaciones en la convivencia social y en las relaciones interpersonales; sentimiento de vigilancia continua; sumisión, silencio y falta de autonomía; autopercepción limitada y escasa capacidad de autocontrol y logro; tendencia a la despersonalización y a contraer diversas patologías físicas y psíquicas (Gomes da Costa, 1995; Parlanti, 1998; Fernández Hasan, 2002).

Las nocivas consecuencias de este proceso -tanto para el individuo como para la sociedad- muchas veces resultan secuelas irreversibles. Por otro lado, la inserción social de estos niños se ve seriamente reducida ya que, al egresar de la institución, se sienten desprotegidos y sin preparación ni recursos para enfrentar aspectos cotidianos de la vida. Mientras que por su parte, la sociedad, con insistencia se muestra temerosa y resistente a integrar un "menor irregular", estigmatizado por haber estado en el mundo asilar (Gomes da Costa, 1995).

Afortunadamente, con el correr del siglo XX, se introducen una serie de cambios de tipo procesal dirigidos a modificar los principios del derecho iluminista del siglo XIX y gran parte del XX. La aprobación de la CDN por la Asamblea General de Naciones Unidas en noviembre de 1989 y el posterior proceso de ratificaciones, provoca en América Latina evoluciones legales destinadas a adecuar las legislaciones internas a la CDN<sup>3</sup>.

La llegada de la CDN proporciona un *punto de inflexión* en la forma de concebir a la infancia y su relación con el Estado, con la familia y la comunidad<sup>4</sup>

La Convención reconoce, finalmente, a niños, niñas y adolescentes como sujetos de derechos y establece que el Estado, a través de las políticas públicas, debe ser garante de los derechos humanos de los niños<sup>5</sup>. Asimismo deja en claro, específicamente, que la situación socioeconómica nunca puede dar lugar a la separación del niño de su familia y obliga a los organismos del Estado a incluir, tanto al niño como a sus padres, en programas de apoyo de salud, vivienda y educación, promoviendo y asegurando las políticas públicas pertinentes que se ajusten a esta responsabilidad (Konterllnik, 2001).

Sin embargo, la demora en la adecuación legislativa -e incluso la actual dificultad para poner en efecto los cambios articulados a partir de la propia Convención- permitió que durante años coexistan en nuestro país dos visiones opuestas, por un lado la que subyace a la ley de Patronato y, por otro, la que promueve la CDN<sup>6</sup>. De esta manera la ley Agote siguió vigente como sostén de las políticas para la niñez, porque la transformación que promueve la CDN implicó -e implica todavía- un proceso de cambio cultural que genera importantes resistencias y adecuaciones<sup>7</sup>.

Cuando hablamos de Doctrina de la Protección Integral de los Derechos de la Infancia hacemos referencia a un conjunto de instrumentos jurídicos de carácter internacional que expresan un salto cualitativo en relación a la consideración social de la infancia (Instrumentos básicos: Convención Internacional de los derechos del niño; Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para la Administración de la Justicia Juvenil, de Beijing; Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para los Jóvenes privados de Libertad; Directrices de las Naciones Unidas para la Administración de la Justicia Juvenil, RIAD). Asimismo, hacemos referencia también a un cambio medular del sistema y la cultura que comienza, justamente, con la Protección Integral. Esta Doctrina encuentra sostén en la CDN y en los documentos de Naciones Unidas que la precedieron; a su vez obedece al resultado de un vasto movimiento social hacia el establecimiento y la protección de los derechos del niño, en torno de las reformas de los derechos de la infancia acaecidas en América Latina y en Europa. De este proceso devino un profundo cambio de la concepción y del rol de las instituciones públicas destinadas a la infancia; igualmente sobrevino un giro en el lenguaje, en tanto se habla y se escribe menos de *menores* y más de infancia, de niños y adolescentes con derechos (Baratta, 1999).

A la nueva doctrina le corresponde básicamente destacar que ante la vulneración de derechos de todos los niños, niñas y adolescentes, ya no es un juez el que debe decidir, *sino el Estado*, como institución responsable de aplicar políticas públicas para prevenir y/o reparar tales adversidades. Los jueces, entonces, sólo deben intervenir en casos preestablecidos de *excepcionalidad*, y como supervisores. Esto marca un viraje trascendente en la historia de la infancia.

Previamente observábamos que la doctrina de la situación irregular no se dirige a todos los niños sino a una parte de los niños, los carentes, los abandonados, los inadaptados y los infractores. Además no trata derechos, sino que impone protección y vigilancia. La doctrina de

la protección integral, en cambio, se orienta a todos los niños y niñas y adolescentes sin excepción. No trata solamente de controlar protección y vigilancia, sino que trata todos los derechos. Asume, en teoría, la misión de asegurar a todos los niños, sin distinción, el derecho a la supervivencia, al desarrollo personal y a la integridad, sobre la base de un conjunto articulado de acciones a nivel nacional, provincial, departamental y municipal, en torno de políticas públicas específicas para la niñez <sup>8</sup>

Sin embargo la aprobación de la *Protección Integral de los Derechos de los Niños* dejó –sólo formalmente- atrás al régimen que durante un siglo convirtió cualquier problema social de los niños en una cuestión judicial. Y decimos sólo “formalmente” porque, en lo concreto, mucho falta por concretar en cuanto a la solvencia y la continuidad de esta conquista de derechos<sup>9</sup>.

Advertimos que muchas prácticas sobre la infancia se resuelven bajo el nombre de la *Protección Integral* pero con concepciones subyacentes de la *Situación Irregular*. La *Protección Integral* no termina de afianzarse como paradigma con bases sólidas para todas las políticas de la niñez, con y para sujetos considerados y tratados como ciudadanos, titularidad que tanto el Derecho Internacional como el Nacional han avalado<sup>10</sup>.

La situación de la infancia en Argentina y en el resto de América Latina todavía revela notables brechas entre lo deseable y enunciado en la CDN, y lo coyunturalmente factible <sup>11</sup> La trascendencia de la CDN no ha alcanzado para el achicamiento de estas distancias, tampoco para la reelaboración de estrategias con el objeto de subsanarlas. La CDN se ha emitido en gran parte América Latina omitiendo, por un lado, el contexto histórico que le dio forma al contenido y, por otro, excluyendo las características socioeconómicas, políticas y culturales propias de un continente con una historia propia, difícil y distinta a la de los países precursores de la misma (Pilotti, 2000).

### **Debates y reconsideraciones finales**

En 1919 se promulgó la ley 10903 de Patronato de Menores, rescindiendo así la consideración básica de igualdad ante la ley de niños y niñas durante 85 años en Argentina, y fortaleciendo a su vez una creciente invisibilidad y exclusión del sector.

A pesar de los movimientos descriptos y sin desconocer el significativo peso de los pasos dados, creemos que la concepción de la infancia no ha variado radicalmente respecto de su posición histórica. Las decisiones sobre ésta, muchas veces, aún se presentan como ambiguas, obsoletas y carentes de criterios jurídicos, constitucionales y legítimamente ciudadanos.

En un mismo sentido es cierto que se han removido sistemas de detección, encierro y criminalización de la pobreza; pero también es cierto que estas acciones no son suficientes ni dignas. Aún desde los ámbitos gubernamentales no hay cambios viscerales que apuntalen al niño, otorgándole una verdadera *Protección Integral* Dicho de otra manera, el Estado aun no ha brindado las respuestas necesarias –imprescindibles- en su rol de sostén y garante de los

sujetos involucrados. Sin lugar a dudas constatamos que la problemática reviste tanta importancia como *significativas resistencias*<sup>12</sup>.

Una importante variedad de intereses sectoriales y económicos y, especialmente de *poder*, se ponen a prueba de forma constante en torno de la problemática de la infancia. La voluntad política del Estado para *desmontar un sistema que retiene a miles de chicos en institutos y centros*, debe crear un nuevo espacio, un terreno real y verificable, desde el que se deje de considerar a los niños *objeto de tutela* gubernamental y los reconozca, por fin, como sujetos de derechos, incluso en el seno interno de sus familias<sup>13</sup>. Esta no ha sido, ni es, una tarea sencilla, entraña, en realidad, un incansable y obstinado trabajo que involucra a todos y cada uno de los ciudadanos<sup>14</sup>.

El modelo de desigualdad fáctica que históricamente ha tenido la infancia sobredetermina, muchas veces, la mirada que se detiene en el sector. No obstante, estimamos que el camino transitado posee, igualmente, significativas instancias positivas, e implica una permanente tensión entre defender lo adquirido y seguir construyendo y consolidando los derechos que prevalecen sometidos.

Estimamos que los derechos de los niños podrían comenzar a ser afianzados si todos los actores sociales –incluyendo familias, funcionarios del Estado, legisladores, jueces, defensores, especialistas, medios de comunicación y la sociedad civil organizada- se avocan a la tarea de cimentar una nueva cultura que aleje, verdaderamente, al siniestro sistema del Patronato y sus correlaciones.

Consideramos, finalmente, que se precisan políticas de Estado que efectivamente garanticen a todos los niños y niñas sus derechos. Esto significa, al menos, impulsar estrategias de redistribución de ingresos, redefiniendo la situación del gasto público con destino a la educación, la salud y la asistencia a las familias con escasos recursos, de sectores relegados y silenciados política y socialmente, exentos de los principios constitutivos básicos y legitimadores del Estado de derecho<sup>15</sup>.

### Referencias Bibliográficas

Baratta, Alessandro, 1999, *Infancia, Ley y Democracia en América Latina. Análisis del panorama legislativo en el marco de la CIDN (1990-1999)*, Buenos Aires, Temis/Desalma.

Bisig, Elinor, 1999, *Estado de abandono: judicialización de niños*, en *Victimología* Nº 19 Córdoba, Advocatus.

Fernández Hasan, Alma, 2002, *Afrontamiento y Autoconcepto en Familias Sustitutas*, Mendoza, UDA, nimeo.

García Méndez, Emilio, 1991, *Ser Niño en América Latina. De las necesidades a los derechos*, Buenos Aires, Galerna.

García Méndez, Emilio, 1994, *Derecho de la Infancia-Adolescencia en América Latina: de la situación irregular a la protección integral*, Santa Fe de Bogotá, Forum-Pacis.

García Méndez, Emilio, 2004, *Entre el autoritarismo y la banalidad: infancia y derechos en América Latina*, en Justicia y Derechos en América latina Nº 6, Santiago de Chile, UNICEF.

García, Socorro, 1999, *Análisis de los cambios en las políticas públicas de infancia*, Montevideo, Avance de investigación.

Gomes da Costa, Antônio, 1995, *Futuro de las políticas públicas para la infancia en América Latina en: IV Seminario Latinoamericano sobre Niñez y Adolescencia. Tiempo de derechos: La Convención Internacional sobre los derechos del niño y las políticas públicas*, Bolivia, Ministerio de Desarrollo Humano. Subsecretaría de Asuntos Generacionales.

Konterllnik, Irene, 2001, *Buenas Prácticas de políticas y programas de Niñez y Adolescencia, los casos de Inglaterra y Canadá*, Argentina, Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente, Observatorio Social de Infancia y Adolescencia – UNESCO.

Qvortrup, Jens, 1999, *La infancia y las macroestructuras sociales*, en Derecho a tener Derecho. Infancia, Derecho y Políticas Sociales en América Latina y el Caribe, tomo 4, Montevideo Oficina Regional de UNICEF para América Latina y el Caribe, Instituto Interamericano del Niño, Fundación Ayrton Senna.

Pilotti, Francisco, 1994, *Crisis y perspectivas del Sistema de Bienestar Infantil en América Latina*, en Infancia en riesgo social y políticas sociales en Chile. IIN. Montevideo

Pilotti, Francisco, 2000, *Globalización y Convención sobre los Derechos del Niño: el contexto del texto*, Washington, Organización de los Estados Americanos

## ANEXO

### Notas

---

<sup>1</sup> (1) Asimismo, hacia 1779, el virrey Vertiz creó la Casa de Niños Expósitos (luego Casa Cuna), que recogía los chicos abandonados y pisados en la calle. La información actual nos dice que en la Ciudad autónoma de Buenos Aires existen más de 4.000 chicos de ambos sexos en esa situación (Disponible en el Portal Sociedad Argentina de Pediatría: [www.sap.org.ar](http://www.sap.org.ar)).

<sup>2</sup> (2) Alrededor de 1930, en torno de las leyes específicas en gran parte de América Latina (en Argentina la 10903), se crean los tribunales especializados para la niñez. A modo de ejemplo mencionamos: en Argentina en 1921, en Brasil en 1923, en 1927 en México y en 1928 en Chile (Disponible en: [www.derechopenalonline.com](http://www.derechopenalonline.com)).

<sup>3</sup> (3) En la provincia de Córdoba, por ejemplo, las estadísticas de arresto a menores de edad indican que en el 2002, en la totalidad de los precintos policiales de Córdoba estuvieron detenidos 117 chicos, y en el 2004 se detuvieron a 152 chicos. Con respecto a los datos que arroja el primer informe (2002), sólo habían ocho chicos detenidos por homicidio, y en el segundo informe sólo hubo dos detenidos por el

mismo delito. Los demás delitos se distribuyen entre: robo, robo calificado, hurto, tentativas de homicidio y robo, amenazas, etc. Cabe aclarar que las cifras son por el motivo de detención, es decir que luego la carátula puede cambiar durante el proceso o quedar en libertad. Además que dichas detenciones las realiza la policía de la provincia y se priva de libertad a chicos menores de edad en sus dependencias, junto a personas mayores de edad o delincuentes comunes o peligrosos, y que en muchísimos casos han superado los 30 días de detención; cuestión que además es una violación a la Convención sobre los Derechos del Niño y las Reglas de Beijing (Según informa UNICEF; disponible en: [www.colectivoinfancia.org.ar](http://www.colectivoinfancia.org.ar)).

<sup>4</sup> (4) La sanción de la Ley Nº 6354, de Protección Integral del niño y adolescente, específica de la provincia de Mendoza, tuvo un desarrollo particular por cuanto logró la aprobación de la Cámara de Diputados en 1993 y luego de arduas negociaciones, cambios y contramarchas, su texto definitivo fue sancionado en noviembre de 1995, derogando a la Ley Nº 1304 (acorde a lo prescripto por la Ley del Patronato). El objetivo fundamental de la 6354 es la protección integral de todos los niños y adolescentes de la Provincia de Mendoza sujetos principales de todos los derechos establecidos en la misma, garantizando el interés superior del niño, concepto que se invoca a lo largo de la Convención en numerosos artículos, es decir, en todas las medidas concernientes a los niños que tomen instituciones públicas o privadas en bienestar social, tribunales, las autoridades administrativas o los órganos legislativos (Art. 34, CDN). Esta Ley, a lo largo de sus artículos, define el órgano de administración de la ley desde el Poder Ejecutivo y describe la Justicia juvenil, dividiéndola en dos aspectos: Familia y Penal, a efectos de evitar la ambigüedad propia de la Situación Irregular. La normativa abarca a las personas que no hubieren alcanzado la mayoría de edad, esto es 21 años, a las que brindará protección integral como sujeto principal de derechos, garantizando el interés superior. La ley 6354 deja en claro que es objetivo y responsabilidad del Estado la utilización prioritaria de recursos para la protección y promoción de los derechos del niño (capítulo 1º); asimismo menciona los derechos que el estado debe asegurar a sus destinatarios, a saber: la libertad, la integridad física psíquica y social, y las garantías que brindará en cuanto a salud, educación y justicia (capítulo 2º). Por otro lado, y en consonancia con esta Ley, el Consejo Provincial de Niñez y adolescencia, organismo del Poder Ejecutivo, tiene actualmente por objetivo asesorar y proponer políticas para la niñez a partir de Estado o desde las organizaciones de la comunidad, además de la difusión de los derechos y el desarrollo de actividades de investigación y capacitación en la materia. En tanto que, el Estado, desde el Poder Ejecutivo, crea la Dirección Provincial de Niñez y Adolescencia, la que debe implementar programas sociales para la prevención, asistencia, tratamiento y rehabilitación para niños y adolescentes en conflicto con la ley.

<sup>5</sup> (5) Mendoza es la primera provincia del país en adaptar su legislación al mandato constitucional, tras la CDN. La Ley Nº 6354 tiene la responsabilidad de ser la primera que plasma los principios de la CDN, y aunque el esfuerzo no es menor, aún falta un largo camino para que la propuesta de ciudadanía de la niñez sea una realidad. En efecto, la ley salió a la luz en un momento histórico de nuestro país en el que acontece una de las crisis económicas, sociales y políticas más contundentes lo cual se reflejó en el abandono del Estado de las políticas sociales, reflejadas en la situación de extrema vulnerabilidad de los

niños y niñas del país. De todos modos, además de las consecuencias del modelo neoliberal, cabe agregar que el impacto más severo en la modificación de la ley está dado por las resistencias a la perspectiva descripta, es decir, considerar a los niños “sujetos plenos de derechos”. Desde las políticas públicas no se ha construido un nuevo sujeto de derechos ya que el impacto de los escasos programas y la declamación de metas para la infancia no han modificado la grave situación de la niñez desprotegida. Si bien la Doctrina de la Protección Integral es la base de la ley N° 6354, cabe señalar que hay vacíos legales u omisiones que persisten en la misma.

<sup>6</sup> (6) Según un artículo publicado en el diario La Nación (2006) al menos unos 20.000 niños y adolescentes están privados de su libertad en institutos de menores en la Argentina, en contra de los preceptos de la CDN. Así lo reveló un estudio realizado por la Secretaría de Derechos Humanos en colaboración con UNICEF; en tanto que agrega que sólo el 12,1% de esos chicos está imputado en causas penales. La gran mayoría, el 87,1%, está internado por estar en situaciones de riesgo: desamparo, pobreza, maltrato... El estudio, que oficialmente contabilizó a 19.579 menores privados de su libertad, contiene los datos enviados por los institutos de todas las provincias, pero sólo fue relevado el 60 % que envió datos, con lo que se supone que la cifra de menores encerrados puede ser mucho mayor (Disponible en: [www.lanacion.com](http://www.lanacion.com)).

<sup>7</sup> (7) Sin embargo los datos no se consolidan con la intención de la CDN. De acuerdo a los datos obtenidos en la Encuesta Permanente de Hogares (EPH), más de 400.000 personas viven en situación de pobreza, y más de 100.000 se encuentran en estado de indigencia. No obstante en relación a otras provincias la situación de Mendoza ha mejorado (por ejemplo si tenemos en cuenta a centros del país como Rosario y Córdoba). La tasa de desempleo también cayó de modo que hay 17.000 personas desempleadas menos que en el 2003, situación que mejoró aún más en el 2004 cuya tasa de desempleo es del 7% gracias al impulso de los servicios, especialmente el turismo. En la actualidad estos valores son aún menores, pero no en todos los casos se puede afirmar que ello implica buenas condiciones de trabajo y legitimidad de derechos en el ejercicio de los mismos (además en muchas oportunidades en estas cifras se incluye a quienes están bajo programas como: Jefe/a de Familia; Plan trabajar; etc.).

<sup>8</sup> (8) Según un artículo publicado en el diario La Nación (2006) al menos unos 20.000 niños y adolescentes están privados de su libertad en institutos de menores en la Argentina, en contra de los preceptos de la CDN. Así lo reveló un estudio realizado por la Secretaría de Derechos Humanos en colaboración con UNICEF; en tanto que agrega que sólo el 12,1% de esos chicos está imputado en causas penales. La gran mayoría, el 87,1%, está internado por estar en situaciones de riesgo: desamparo, pobreza, maltrato... El estudio, que oficialmente contabilizó a 19.579 menores privados de su libertad, contiene los datos enviados por los institutos de todas las provincias, pero sólo fue relevado el 60 por ciento que envió datos, con lo que se supone que la cifra de menores encerrados puede ser 40 por ciento mayor, según reveló la directora nacional de Derechos de Personas y Grupos Vulnerables de la Secretaría de Derechos Humanos. Asimismo, se agrega en la información que, para que se aplique la protección integral es necesario que cada provincia adecue sus normas y que elabore programas sociales y de fortalecimiento familiar, con la idea de no internar a los chicos, como lo manda la

---

Convención Internacional de los Derechos del Niño. Finalmente se advierte que del total de los chicos internados, el 45,9 % está en un régimen semiabierto, es decir, con menores medias de seguridad que un ámbito cerrado. No obstante, el trabajo expresa que existe aun en la Argentina una cultura del encierro, no como excepción, sino como pauta (Disponible en [www.lanacion.com.ar](http://www.lanacion.com.ar)).

<sup>9</sup> (9) Respecto de la Reglamentación de la Ley Nº 6354 (Mendoza), por ejemplo, el decreto reglamentario (Nº 1644 del 30 de septiembre de 1998) que la pone en marcha, hace mención a la Reforma del Estado y a su racionalización, para lo cual establece tres estrategias para orientar los cambios que propone la Ley: a-Modernización institucional con un nuevo modelo de gestión que facilite la adecuación de las estructuras a la garantía y protección de derechos de niños y adolescentes; b- Descentralización gradual de recursos a los municipios; c- Fortalecimiento de Organizaciones no gubernamentales para la construcción de redes sociales para la contención de familias y comunidades. Este decreto reglamenta las funciones del Poder Ejecutivo dentro de las incumbencias del Ministerio de Desarrollo Social y Salud en lo concerniente a estrategias y circuitos específicos y otros para incumbencias descentralizadas gubernamentales o no, en el orden provincial, departamental o nacional. Dispone recursos humanos y financieros para la protección integral de los niños según las recomendaciones que emanen del Consejo Provincial de Niñez y Adolescencia, del que reglamenta debidamente sus funciones. Rescata los derechos de los niños a ser oídos frente a decisiones que los incumban. Además la norma legal define claramente en qué casos corresponde la guarda del Estado, desestimando el problema económico como causal directa la que será objeto de políticas sociales. En cuanto a la guarda, esta procederá cuando no haya otra alternativa y por el menor tiempo posible siempre y cuando estén amenazados los derechos de niños y niñas. Finalmente, de acuerdo al decreto, las funciones del Poder Ejecutivo están debidamente asignadas, respetando la letra de ley, lo que en la realidad no ha logrado coherencia toda vez que los aspectos institucionales acarrearán problemas enquistados que se potencian frente a los cambios.

<sup>10</sup> (10) El Comité Argentino de Seguimiento y Aplicación de la Convención Internacional de los Derechos del Niño (CASACIDN), compuesto por Organismos No Gubernamentales, advierte las dificultades para sancionar la ley nacional de fondo que permita derogar la antigua regla jurídica (Ley 10.903), claramente avasalladora de derechos ya que su sanción da cuenta de un momento histórico diferente en el que la construcción de ciudadanía no alcanzaba a los niños si no que por el contrario, se los consideraba un peligro social. Por otro, hace hincapié en los problemas económicos y sociales que también ponen en riesgo el goce de derechos especialmente en el caso de los niños y niñas. Hasta el momento las reformas han tenido lugar en algunas provincias y aunque se intente el ejercicio de la protección integral, la norma nacional reguladora pone freno a la plena vigencia de la Convención Internacional en algunos casos bajo el pretexto de la falta de recursos para viabilizar la CDN con toda plenitud.

<sup>11</sup>(11) De acuerdo a los datos de UNICEF la situación general de nuestro país sufrió un serio retroceso que impactó fundamentalmente en la vida de los niños, representando un obstáculo en la puesta en vigencia de la CDN. En efecto, esta ley se refiere a los derechos de los niños en forma integral por lo cual están positivizados los de orden individual, civil, social, económico y cultural, es decir, todos aquellos derechos que conforman en ejercicio de la ciudadanía. Además de los problemas estructurales

---

en cuanto al panorama socio-económico, desde el punto de vista político aún no se ha derogado, en muchos aspectos, la Ley 10.903. Esta norma legal cuya principal característica es considerar al niño como objeto de derecho, y básicamente representa una amenaza social en potencia a partir de sus carencias materiales, aún rige como ley de fondo en el ámbito nacional, a pesar de la cantidad de provincias que ya han modificado la legislación interna. Las serias dificultades de orden político-ideológico todavía constituyen un obstáculo para la plena vigencia de la Convención con rango constitucional desde 1994 (Disponible en: [www.boletinunicef.org.ar](http://www.boletinunicef.org.ar); UNICEF, Argentina).

<sup>12</sup> (12) Y no solamente hablamos de la legislación y su adecuación, sino también – por ejemplo- de la adversa situación que depara la creciente mortalidad del sector que presenta Argentina, instancia altamente vinculada con el abandono, la fragilidad y la pobreza de nuestra infancia. Observamos que durante el período 1960-2000 los niveles de la mortalidad infantil cayeron un 73 por ciento (mientras, por ejemplo, Chile y Costa Rica, en situaciones más desfavorables, lograron en el mismo período una reducción de cerca del 90 por ciento). Entre 1990 y 2000 el nivel de la tasa descendió, pero la proporción de muertes reducibles se mantuvo constante a lo largo del período. Por otro lado de los 700.000 niños que nacieron en el país en 2002, 11.703 murieron antes de cumplir un año y, entre éstos, la mayoría (6 de cada 10) lo hicieron por causas que podrían haberse evitado (como: diarreas, enfermedades respiratorias y accidentes domésticos). En 2002 murieron 379 niños más que en 2001. Ese mismo 2002, el índice de mortalidad infantil de la Argentina alcanzó a 16.8 niños de cada mil, lo que significó por primera vez en siete años un aumento respecto del año anterior (16.3 por mil). Estos valores representan el promedio nacional de las muertes ocurridas antes del primer año de vida, pero las realidades regionales muestran un mapa desigual: en Tierra del Fuego la tasa es de 9.1 por mil, en ciudad de Buenos Aires de 10 por mil y en Neuquén de 11.7 por mil. En cambio, en Chaco es de 26.7 por mil, en Formosa de 25.5, en Tucumán 24.3 por mil y en Corrientes de 23.8 por mil. Hacia 2003 constatamos que el índice de la provincia peor posicionada (Chaco, con una mortalidad infantil de 27,7 por mil) triplicaba en 2003 al de la que estaba en mejor lugar (Tierra del Fuego, 8,4). Ese mismo año, la tasa de mortalidad infantil superó ampliamente la media en Catamarca (20,1 por mil), Corrientes (21,1), Formosa (25), Misiones (20,2) o Tucumán (23). Mientras que otras provincias mostraron mejores índices, como la Ciudad de Buenos Aires (10,3), Mendoza (11,1) o Neuquén (10,8) (según datos del boletín "Instantáneas", publicado por el Ministerio de Salud de la Nación, UNICEF y el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos –INDEC, 2006).

<sup>13</sup> (13) Un ejemplo, entre tantos que podríamos mencionar, lo observamos en Rosario (provincia de Santa Fe). Transcurrido un tiempo de la reglamentación de la ley 26.061 de Protección Integral de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes hay distintas miradas sobre su aplicación en la provincia y en Rosario. La subsecretaria de la Niñez, la Adolescencia y la Familia (Luisa Donni) no recibió todavía ninguna partida de la Nación para instrumentar la ley pero explicó que se firmó el convenio que marcó el gobierno nacional por el que se espera una remesa de 375 mil pesos y de allí en más una cantidad que considera "aceptable" -1 millón 700 mil pesos- para el primer año de funcionamiento del Consejo Federal de Protección. Donni habla del "gran esfuerzo" de la provincia al elevar el rango y el presupuesto de la

actual subsecretaría y aspira a que el municipio ensanche el Área Niñez. Desde la Municipalidad local la también subsecretaria de Acción Social Laura Alfonso señala que todavía no funciona el consejo provincial, que todo lo que hace el municipio lo encara "con fondos propios" y que "viene lenta" la aplicación de la ley en cuanto a la firma del convenio marco que derive fondos específicos de la Nación que ayuden a contar con la infraestructura necesaria. Desde el Centro de Atención a la Víctima de la Defensoría del Pueblo, el abogado Gustavo Lorenzo, sostiene que la relación entre provincia y municipio rosarino "es poco clara para el ciudadano, que no hay organigramas ni acuerdos reales de trabajo conjunto por fuera de la actitud individual de operadores o profesionales", algo que provoca que ante situaciones de vulneración de derechos no haya mecanismos aceitados acerca de cómo intervenir en pos de la protección de los niños, tal como señala la Ley que reemplaza al patronato, en torno de la Protección de los derechos de los niños, tras la CDN (Disponible en: [www.pagina12.com.ar](http://www.pagina12.com.ar)).

<sup>14</sup> (14) UNICEF sostiene que en América latina y el Caribe, la violencia doméstica es la causa de muerte de unos 80 mil niños por año (Disponible en: [www.estenssorome.com.ar](http://www.estenssorome.com.ar)).

<sup>15</sup> (15) La Doctrina de Naciones Unidas para la Protección Integral de la Niñez, que en la Argentina se fortalece con la Ley 26.061 del año 2005, rompe con las viejas matrices de pensamiento-acción en lo inherente a las políticas sociales para las infancias. Pero también, como consecuencia, pone en crisis las intervenciones cotidianas. Así es que el Estado, sus profesionales, los ciudadanos, etc., ingresan en una zona de zozobra difícil de resolver al ya no poder, entre otras cosas, acudir a la institucionalización de un modo casi reflejo. Desde luego que en medio de tan profunda transformación la mayor responsabilidad sigue siendo del Estado pues es quien debe promover el debate democrático para reemplazar las viejas políticas sociales. Se han escuchado algunas experiencias e ideas entre las que se destaca, por ejemplo, el denominado Ingreso Universal e Incondicional para la Niñez. En lo central esta propuesta consiste en una asignación dineraria, estatal y regular por cada niño. Tal asignación prescinde de la condición social del infante y no impone condición alguna para su percepción (aunque existen discusiones respecto de esto). A esta iniciativa se le reconocen múltiples virtudes, particularmente en términos de construcción de ciudadanía y, por ende, en lo atinente al fortalecimiento del estado de derechos humanos. Sus características intrínsecas posibilitan un gran impacto sobre la situación de la niñez en el corto, mediano y largo plazo, superando escollos tales como los que se conocen como *clientelismo político*, irracionalidad burocrática o injusticias de variada naturaleza (Según Osvaldo Agustín Marcón; disponible en [www.litoral.com.ar](http://www.litoral.com.ar)).