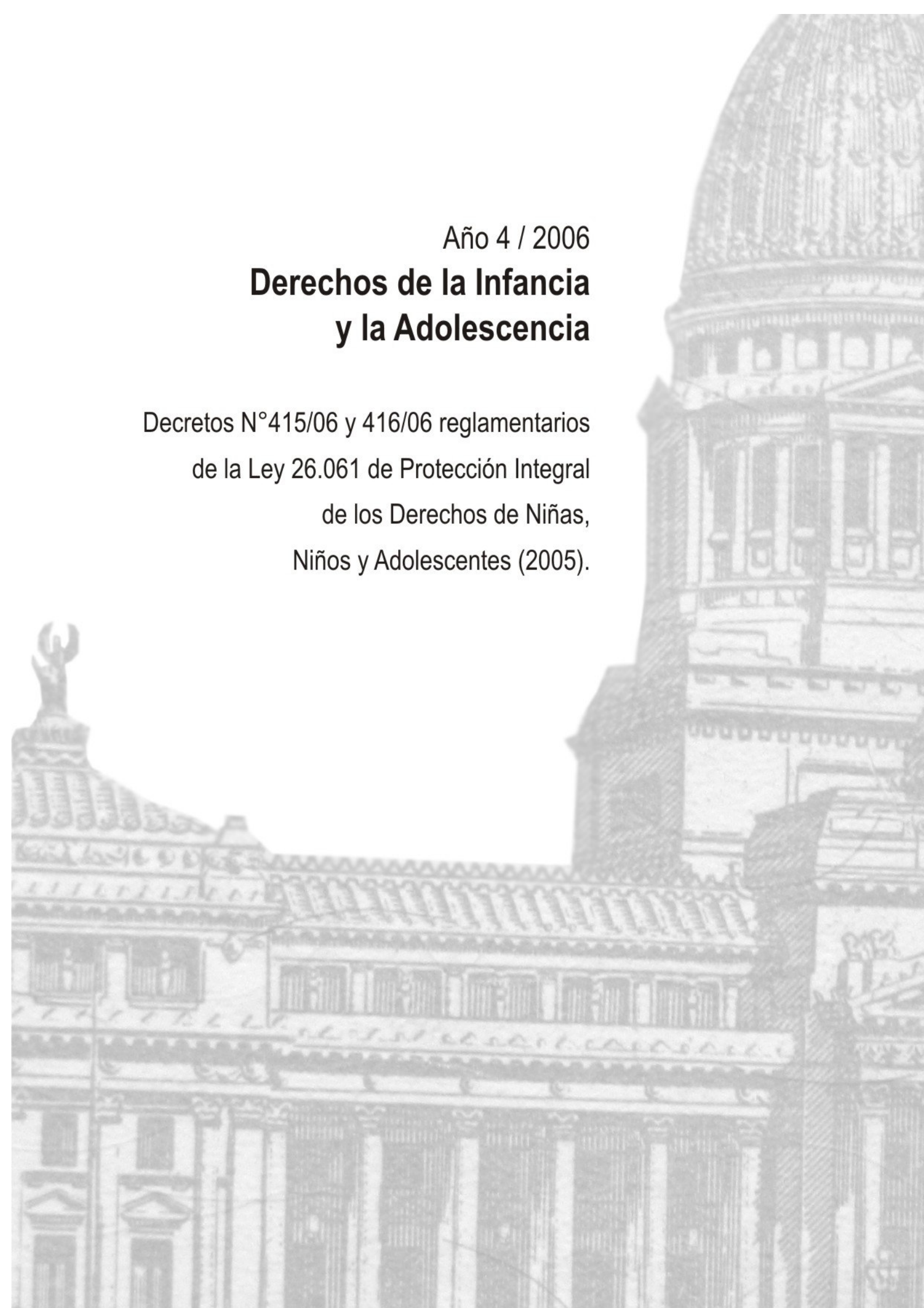




Año 4 / 2006

Derechos de la Infancia y la Adolescencia

Decretos N°415/06 y 416/06 reglamentarios
de la Ley 26.061 de Protección Integral
de los Derechos de Niñas,
Niños y Adolescentes (2005).

2003 - 2013

10 AÑOS DEL PROYECTO NACIONAL
LAS LEYES QUE CAMBIARON LA(S) HISTORIA(S)

Claudia Bernazza

Equipo de investigación
María Celeste De Pascual
Gustavo Río León

Buenos Aires, mayo de 2013.

*En la Argentina tenemos políticas
de infancia que han marcado una bisagra
después de más de 100 años de patronato,
que es lo que le llama la atención al mundo.*
Alicia Kirchner, 15 de octubre de 2012.

Introducción

El derecho a la vida, a la dignidad y la integridad personal, a la privacidad y la intimidad familiar, a la identidad, la salud y la educación gratuita, a la libertad, el deporte y el juego recreativo, a un ambiente sano, a opinar y a ser oído, no son producto de un orden “natural” sino de la larga marcha de los chicos y jóvenes argentinos, de sus maestros y formadores, y de la voluntad de incorporar a la trama institucional argentina una legislación que desterrara definitivamente el enfoque supuestamente “protector” del adulto sobre la niño.

La Ley 26.061 de Protección Integral de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, sancionada el 28 de setiembre de 2005 y reglamentada en el año 2006 a través de los Decretos N° 415/06 y 416/06, derribó uno de los bastiones más antiguos del orden conservador: la ley Agote.

Una ley que prohíbe la discriminación por estado de embarazo, maternidad y paternidad y que subraya la obligatoriedad de proteger esa maternidad y paternidad adolescente y juvenil es, definitivamente, una ley cargada de realidades que permanecían ajenas al orden legal.

El patronato y el interregno “justicialista”

Hasta no hace mucho tiempo, el enfoque de patronato primó en la relación *adulto – niño* así como en las relaciones *Estado - infancia*. Este enfoque, en nombre de la protección del menor frente al peligro, lo hizo objeto de sus políticas, leyes y mandas en una relación asimétrica que neutralizó resistencias.

Los chicos no podían, de hecho, oponerse a semejante mandato, salvo que ocurriera, como ocurrió, una paulatina concientización en quienes, hijos de sectores populares, comenzaron a denunciar una situación que se había alejado no sólo de la mirada filantrópica sino de los más mínimos preceptos de lo humano.

El siglo XX conoció muy tempranamente voces que se alzaron contra la forma en que el Estado se vinculaba con la infancia desprotegida. *Canillita*, de Florencio Sánchez, denuncia la situación de los chicos en conflicto con la policía en una Buenos Aires que no ofrecía oportunidades. Estrenada en 1904 y llevada al cine en 1936, estaba basada en la obra anterior del autor *¡Ladrones!*, representada desde 1897 en círculos anarquistas. El mensaje de denuncia se amplificó cuando la historia fue llevada al cine en 1936.¹

En 1939, Carlos Borcosque estrena la primera versión del clásico *Y mañana serán hombres...*, basada en hechos reales que denunciaban los diarios de la época y que llevaban a ministros y presidentes a tomar medidas siempre insuficientes en la materia.²

Estas obras oponían dos enfoques posibles frente a la infancia y la adolescencia, lo que no alcanzaba para modificar la realidad imperante. Fue la llegada del peronismo al poder la que posibilitó plasmar en ideas, programas y leyes un enfoque que reparaba y superaba la violencia estatal previa.

En la Constitución de 1949, en el capítulo III dedicado a los *Derechos del trabajador, de la familia, de la ancianidad y de la educación y la cultura*, el artículo 37 declaró la igualdad del hombre y la mujer, garantizó el *bien de familia* que protegía la vivienda de los trabajadores, y estableció una protección especial para la maternidad y la infancia.

Especialmente en este campo, el derrocamiento del gobierno peronista trajo consecuencias que aún no alcanzamos a dimensionar. Enrique Medina y Leonardo Favio, niños en un tiempo sin derechos, lograron poner voz a sus reclamos siendo adultos. Leonardo Favio filma en 1965 *Crónica de un niño solo*, una historia de neto corte autobiográfico. En 1972, el protagonista de *Las Tumbas* -que no es otro que su autor, Enrique Medina- denuncia el sinsentido de la protección brindada por el Estado en el primer párrafo del libro: "Había terminado el segundo de la primaria cuando me internaron. Me puse a llorar como un desesperado al darme cuenta de que

¹ Quaranta, Andrea. *Y mañana serán hombres...* elDial.com - CC29FD.

² Quaranta, Andrea. Op. cit.

me iban a separar durante mucho tiempo de mi vieja. Ella también lloraba, pero se iba”.³

En su noche más negra, Argentina tocó fondo en esta materia. El terrorismo de Estado llevó a cabo un plan sistemático de apropiación de bebés que los privó de su identidad, su familia y su futuro. Más de 100 identidades fueron restituidas por la denodada tarea de las Abuelas de Plaza de Mayo, en consonancia con el conjunto de leyes que juzgan el período.

La reparación de estos actos de violencia aún continúa.

El escenario de la aprobación de la nueva ley

Con el advenimiento de la democracia, voces apenas audibles comenzaron a ser escuchadas. En toda América Latina, comenzó a hablarse del fenómeno de los *chicos de la calle*, los *meninos e meninas da rua* de Brasil. La incomodidad de la definición llevó a acuñar la frase “chicos en situación de calle”, pero las condiciones legales y el enfoque estatal continuaban siendo los mismos: la ley 10.903 del año 1919, conocida como Ley de Patronato o Ley Agote, continuaba rigiendo la relación entre el Estado y la infancia, lo que finalmente abarcó un período de 86 años.

En la Argentina, numerosas organizaciones dedicadas a la infancia se reunieron para fundar en 1988 el *Movimiento Chicos del Pueblo*. Sus congresos y marchas iban en consonancia con los foros de la niñez que comenzaban a organizarse y de los que participaban organizaciones gremiales, sociales, políticas y religiosas.

En 1989, la *Declaración Internacional de los Derechos del Niño* de las Naciones Unidas trae nuevos aires a una trama legal nacional e internacional que no había podido romper con un orden represivo y conservador en esta materia. La Constitución de 1994, en su artículo 75,

³ Quaranta, Andrea. Op. cit.

otorga rango constitucional a esta declaración. A partir de ese momento, se torna evidente la contradicción entre lo proclamado y lo normado, pero no se dan pasos concretos para superarla.

La situación era similar –o peor- en las provincias. En sus institutos de menores se producían continuas violaciones a los derechos más elementales. El tratamiento represivo del “delincuente juvenil” se arraiga como práctica institucional, generando una situación que parecía irresoluble. En diciembre de 2004, en la provincia de Buenos Aires, se sanciona, con anterioridad a la ley nacional, la Ley 13.298 de Promoción y Protección Integral de los Derechos de los Niños, que intenta sustituir el decreto - ley 10.067 de Patronato aprobado en 1983 con el último aliento de la dictadura. Sin embargo, la derogación de este decreto – ley, un verdadero cepo a la democracia, tuvo que recorrer un camino sinuoso y difícil que se allanó con la aprobación de la ley nacional.

La ley provincial, blanco de numerosas objeciones por parte de los jueces del fuero, fue suspendida por la Suprema Corte. El conflicto de poderes, con sus idas y vueltas, duró más de tres años. Cuando el 28 de septiembre de 2005 el Congreso Nacional aprueba la Ley 26.061 de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes, la ley provincial se hallaba suspendida. Pero el giro copernicano en la legislación nacional lleva a la Corte provincial a reconocer la constitucionalidad de la Ley 13.298. En el año 2007 se levanta la medida cautelar que pesaba sobre ella, y a pesar del nuevo recurso intrerpuesto por la Procuración General, la controversia se salda en favor de la ley de la democracia.

Este camino no sólo sirve para conocer las resistencias del poder más conservador del Estado, sino que ayuda a comprender las razones ocultas detrás de los problemas de implementación que aún se observan. El patronato es mucho más que un enfoque o una norma: es una cultura.

La aprobación de la ley nacional mostró, definitivamente, hacia dónde se enfocaba la voluntad política. El enfoque de derechos que comenzaba a impregnar la trama de las instituciones, llega finalmente a la infancia y la adolescencia como ley orientadora no sólo de las políticas nacionales sino de los planes y programas provinciales.

Principales contenidos de la ley

- Consideración del niño como sujeto de derechos.
- Reconocimiento del principio del *interés superior del niño*.
- Enumeración taxativa de sus derechos y garantías.
- Aplicación obligatoria de la *Convención sobre los Derechos del Niño* en todo acto, decisión o medida administrativa, judicial o de cualquier naturaleza.
- Consideración de estos derechos y las garantías como de orden público, irrenunciables, interdependientes, indivisibles e intransigibles, y por lo tanto aplicable en el orden provincial y en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, lo que supone la necesaria adecuación de sus legislaciones.
- Reconocimiento del rol del Estado como garante de derechos.
- Reconocimiento de la participación de la comunidad y sus organizaciones en la implementación de las acciones de promoción, protección y restablecimiento de derechos.
- Apuesta a la preservación y fortalecimiento de los vínculos familiares.
- Consideración de excepcionalidad de la privación de la libertad.
- Creación de un *Sistema de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes*, y enumeración de las medidas aplicables.
- Creación del *Consejo Federal de Niñez, Adolescencia y Familia*.

- Creación de la figura del *Defensor de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes*.

Principales contenidos de los Decretos reglamentarios N° 415/06 y 416/06

Decreto N° 415/06

En los considerandos de la norma, las autoridades nacionales remarcan que se “considera de gran trascendencia reglamentar la Ley N° 26.061”, a fin de volver “plenamente eficaz en la protección integral que el Estado Nacional debe dar a la Niñez y a la Adolescencia”.

Respecto de la situación en las provincias y la capital, se considera que “las Provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires deberán disponer todas aquellas medidas u acciones que se estimen necesarias para dar cumplimiento al modelo de políticas públicas en la materia”.

En cuanto a la “familia o núcleo familiar”, “grupo familiar”, “grupo familiar de origen”, “medio familiar comunitario”, y “familia ampliada”, el Estado Nacional considera, “además de los progenitores, a las personas vinculadas a los niños, niñas y adolescentes, a través de líneas de parentesco por consanguinidad o por afinidad, o con otros miembros de la familia ampliada.” Asimismo, “podrá asimilarse al concepto de familia, a otros miembros de la comunidad que representen para la niña, niño o adolescente, vínculos significativos y afectivos en su historia personal como así también en su desarrollo, asistencia y protección”.

En cuanto al derecho a la atención integral de la salud del adolescente, se incluye “el abordaje de su salud sexual y reproductiva previsto en la Ley N° 25.673, que crea el Programa Nacional de Salud Sexual y Procreación Responsable”.

Se reglamenta asimismo la licencia por maternidad en el ámbito escolar, la que no deberá ser inferior a las licencias laborales por idéntico motivo, instando a las jurisdicciones a “establecer los mecanismos para garantizar la continuidad de los estudios de las jóvenes embarazadas”.

La privación de libertad queda regulada por las Reglas de las Naciones Unidas para la Protección de los Menores Privados de la Libertad, las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para la Administración de la Justicia de Menores (*Reglas de Beijing*), las Directrices de las Naciones Unidas para la Prevención de la Delincuencia Juvenil (*Directrices de RIAD*) y las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas sobre las Medidas no Privativas de la Libertad (*Reglas de Tokio*).

A fin de conformar el Consejo Federal de Niñez, Adolescencia y Familia con una completa representación federal, la reglamentación invita a las provincias y a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires a identificar o establecer los órganos que tendrán representación.

Decreto Nº 416/2006

Este decreto incorpora la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia del Ministerio de Desarrollo Social a la estructura orgánico funcional de la Administración Pública Nacional. Esta Secretaría también queda incorporada como miembro permanente al Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales. El decreto también estipula la modalidad de convocatoria y coordinación del Consejo Federal de Niñez, Adolescencia y Familia.

Efectos

El informe elaborado por el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación en ocasión del Bicentenario Patrio⁴ expresa que “en el año 2006 se reunieron por primera vez los máximos representantes de áreas de niñez, adolescencia y familia, tras el Decreto 416/2006, que diera nacimiento al Consejo Federal de Niñez, Adolescencia y Familia. Desde ese momento, han trabajado ininterrumpidamente, estableciendo lineamientos, generando consensos y profundizando el proceso de transformación institucional y la promoción de adecuaciones normativas a nivel nacional, de las provincias

⁴ Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. *Políticas Sociales del Bicentenario*, noviembre de 2010.

y municipios, de manera de armonizar las instituciones y marcos jurídicos que permitan consolidar el ejercicio de derechos de las niñas, niños, adolescentes y sus familias en todo el ámbito del territorio nacional. Este trabajo se vio reflejado en la jerarquización de áreas de protección y promoción de derechos en municipios y provincias (...) Se han aprobado mecanismos integradores y de suma relevancia para las gestiones de políticas en materia de niñez, como el *Plan Nacional de Acción por los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes en el Bicentenario*; el *Registro de Protección Integral de la Niñez y la Adolescencia*; y se ha desarrollado el *Protocolo de Asistencia a Personas Víctimas de Trata y Explotación Sexual Infantil* y los *Lineamientos Nacionales* en materia de niños, niñas y adolescentes carentes de cuidados parentales”.

El informe ministerial da cuenta, asimismo, de la firma del *Compromiso Federal por el Derecho a la Identidad* y de la declaración *Adolescencia no es sinónimo de inseguridad*.

Testimonios⁵

Ser menor de 16 es tener licencia para matar. Lo único que pido es que se debata profundamente la edad de imputabilidad y que dejemos de esconder la basura debajo de la alfombra. Fiscal platense Marcelo Romero, 2011.

Tener 16 años o los que sea no da licencia para matar, tampoco ser Fiscal da lugar a decir pavadas, si para él solo se debe debatir la edad de imputabilidad sin debatir el qué, el cómo, el dónde y el por qué un pibe sale a delinquir y no se debate profundamente cómo hace un Estado para atacar esta problemática de raíz, termina siendo lo mismo que pasó con el tipo que deambuló por todos lados pidiendo leyes más duras que no sirvieron para nada. Usted señor Fiscal sabe que no son las leyes, que el problema está en otro lado. Dedíquese a su trabajo o si va a hablar políticamente hágalo con propiedad. Sergio Fabián Velázquez, 2011.

⁵ Fuente: www.facebook.com/Politicaargentina/posts/103405283069374

Fuentes consultadas

Y mañana serán hombres...

Quaranta, Andrea (s. f.). elDial.com - CC29FD.

Las Tumbas

Enrique Medina (1972). Buenos Aires: Ediciones de La Flor.

Políticas Sociales del Bicentenario

Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. Noviembre de 2010.

Política argentina

Página de FaceBook.