

Expediente N° 3831-D-09
Firmante: Dip. Nac. Claudia A. Bernazza

SISTEMA INTEGRAL DE MEDIDAS PARA EL EJERCICIO DE LOS DERECHOS DE LA INFANCIA Y LA ADOLESCENCIA

TÍTULO I

DISPOSICIONES GENERALES

ARTÍCULO 1.- CONFORMACIÓN.- El *Sistema Integral de Medidas para el ejercicio de los Derechos de la Infancia y la Adolescencia* define estrategias, instrumentos y reglas de actuación en el marco de las medidas de protección de derechos que contempla nuestro ordenamiento jurídico, especialmente la Convención sobre los Derechos del Niño, la ley 26.061 de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes y normas complementarias o concurrentes.

ARTÍCULO 2.- OBJETIVO DEL SISTEMA.- El sistema integral de medidas creado por esta ley tiene por objetivo garantizar el ejercicio de los derechos consagrados por nuestro ordenamiento jurídico por parte de niñas, niños y adolescentes, a través de la generación de vínculos o la re-vinculación con sus núcleos primarios, núcleos primarios ampliados y espacios sociales de pertenencia. La generación, fortalecimiento o recuperación de estos vínculos se apoya en el diseño de estrategias y la aplicación de instrumentos que mejor convengan a cada situación.

Este sistema es aplicable a niñas, niños y adolescentes en situación de riesgo social. Asimismo, es aplicable a niñas, niños y adolescentes en situación de conflicto con la ley penal.

ARTÍCULO 3.- COMPONENTES.- Para la aplicación de las medidas que conforman este sistema, el Estado apoya en forma directa el desarrollo de niños y adolescentes y actúa conjuntamente con organizaciones y personas relacionadas con ellos.

Este apoyo estatal abarca medidas tales como becas, pensiones y subsidios destinados a la niñez y la adolescencia, así como medidas de apoyo destinadas a sus familias.

La actuación conjunta que realiza el Estado con organizaciones de la sociedad abarca a las

entidades que se enumeran a continuación:

- a) Establecimientos de educación formal y no formal.
- b) Organizaciones sociales sin fines de lucro.
- c) Instituciones públicas o privadas que realizan actividades culturales, religiosas, deportivas y de recreación.
- e) Unidades de desarrollo infanto-juvenil dedicadas a la atención integral y asistencia directa de niños y adolescentes en situación de riesgo.
- f) Unidades o establecimientos de atención de la salud y centros de atención, orientación, tratamiento y recuperación de adicciones.
- g) Empresas, grupos empresarios y entidades profesionales y gremiales que llevan adelante o se proponen implementar programas de responsabilidad social empresaria destinados a la promoción de niños y adolescentes.
- h) Grupos o personas con los que se relacionan los niños y adolescentes, que actúan como referencia y vínculo primario.
- i) Familias y personas que generan y sostienen vínculos con niños y adolescentes y sus familias de origen.

La presente enunciación no es taxativa.

ARTÍCULO 4.- POLÍTICA PÚBLICA.- Es política pública del Estado garantizar los ámbitos para la generación y fortalecimiento de vínculos o para la re-vinculación de los niños y adolescentes con sus núcleos primarios, núcleos primarios ampliados y espacios sociales de pertenencia, para el ejercicio efectivo de sus derechos.

ARTÍCULO 5.- AUTORIDAD DE APLICACIÓN.- La autoridad de aplicación de la presente ley es la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia o el organismo que la reemplace en el futuro.

TÍTULO II

PRINCIPIOS, DERECHOS Y GARANTÍAS

ARTÍCULO 6.- PRINCIPIO RECTOR.- El principio rector de la presente ley es el que considera que el vínculo comprometido y estable que puedan entablar una o más personas u organizaciones con niñas, niños y adolescentes permite a éstos últimos el ejercicio de sus derechos, así como su participación activa en la comunidad, la elaboración de un proyecto de vida y la asunción de responsabilidades.

ARTÍCULO 7.- DERECHO A LA VINCULACIÓN FAMILIAR Y COMUNITARIA.- Los niños y adolescentes tienen derecho a entablar y sostener vínculos familiares y comunitarios sanos, para el desarrollo de su personalidad y la expresión de su proyecto de vida.

ARTÍCULO 8.- PARTICIPACIÓN COMUNITARIA.- Para el fortalecimiento de los vínculos familiares y sociales de niños y adolescentes, el Estado reconoce la necesaria participación de personas y organizaciones de la comunidad que colaboran con las familias en riesgo o trabajan por la superación de las situaciones de injusticia, por lo que compete al Estado su reconocimiento y promoción.

ARTÍCULO 9- APOYO A LA ACTUACIÓN COMUNITARIA.- Ante la vulneración de derechos de niños y adolescentes o en los casos en que se encuentren en conflicto con la ley penal, el Estado reconocerá y fortalecerá las respuestas comunitarias que se generen ante estas situaciones. El Estado colaborará, a través de programas públicos, con la profundización de estas respuestas o la implementación de medidas concurrentes.

ARTÍCULO 10- ACUERDOS DE ACOMPAÑAMIENTO Y CONVIVENCIA ALTERNATIVA.- El sistema integral de medidas creado por la presente ley prevé, como medidas de fortalecimiento de vínculos o re-vinculación, los acuerdos de acompañamiento y convivencia alternativa, para el resguardo o restablecimiento de derechos y/o para la asunción por parte de los adolescentes de una eventual o efectiva responsabilidad penal. Estas medidas se sustentan en el acompañamiento del núcleo familiar de origen y la participación de la comunidad de pertenencia.

Los acuerdos de acompañamiento y convivencia alternativa imponen la participación en la decisión de los niños y adolescentes y su familia de origen. En estos acuerdos participaran, en forma preferente, personas vinculadas a los niños y adolescentes por lazos de consanguinidad, afinidad y/o por vínculos afectivos estables.

Los acuerdos de acompañamiento se priorizarán sobre los de convivencia, pero se reconoce que ambos operan en la realidad en forma dinámica.

Estos acuerdos se definen a continuación:

1) ACOMPAÑAMIENTO SOLIDARIO: consiste en la presencia activa en la vida cotidiana de niños y adolescentes, a partir de un vínculo afectivo expreso y estable, de personas provenientes de su núcleo primario o ampliado o que integran familias, grupos comunitarios y redes solidarias comprometidos con su realidad y su futuro. Este acompañamiento supone un trabajo conjunto con las familias de origen y la actuación como apoyo y referencia de los niños y adolescentes, para colaborar en el desarrollo de su personalidad, la expresión de un proyecto de vida, el logro de objetivos educativos o laborales y/o el cumplimiento de medidas adoptadas por la autoridad administrativa o judicial.

Su objetivo será el sostén, apoyo y acompañamiento del niño y adolescente y su núcleo familiar con miras a la vinculación y/o re-vinculación de los mismos con su familia y comunidad de pertenencia.

Este acompañamiento podrá conocerse con nombres tales como padrinazgos, tutorías, tutorías juveniles, o actuará de hecho. El reconocimiento del acuerdo no supone un cambio en su designación, ya que se respetarán las designaciones que surjan en cada acuerdo en particular o en el marco de los programas que se implementen.

2) CONVIVENCIA ALTERNATIVA: convivencia con personas o familias vinculadas a los niños y adolescentes por lazos de consanguinidad o afinidad, o con personas o familias que actúan como referentes comunitarios de los niños y adolescentes, así como en núcleos de convivencia conocidos como pequeños hogares o casas albergue, entre otras denominaciones, los que actuarán en colaboración con el núcleo familiar de origen.

Cada vez que se analice la procedencia de esta medida, se evaluará la situación personal así como el contexto social y cultural del niño o adolescente y se priorizarán las propuestas de convivencia que por su cercanía y vinculación con la comunidad de pertenencia brinden a priori mayores garantías para el ejercicio de los derechos vulnerados y la elaboración de un proyecto de vida enmarcado en el contexto cultural de origen.

ARTÍCULO 11.- CRITERIO ORIENTADOR.- Se establece como criterio orientador en la aplicación de las medidas que forman parte del sistema, la premisa que considera que a mayor situación de riesgo, se deben adoptar las medidas que suponen un mayor grado de compromiso de las personas o instituciones involucradas, así como una mayor presencia y

apoyo del Estado. En este marco, los acuerdos de acompañamiento y convivencia alternativa se consideran como medidas de alto compromiso.

En el caso de los acuerdos que involucren a niños y adolescentes en conflicto con la ley, podrán aplicarse criterios de libertad restringida según se determine en sede jurisdiccional.

ARTÍCULO 12.- MEDIDAS DE APOYO.- Las autoridades administrativas o judiciales actuantes diseñarán estrategias que contemplen, como medidas de apoyo, alguna/s de las que se enumeran a continuación:

- Aplicación de medidas previstas por leyes y programas nacionales y provinciales de infancia y adolescencia, tales como: atención a la alimentación, salud, vestuario, educación, etc.
- Inserción o reinserción en programas de educación formal y no formal.
- Inserción, reinserción y/o capacitación laboral, conforme la legislación vigente en la materia.
- Atención integral de la salud y/o asistencia en centros de atención, orientación, tratamiento y recuperación de adicciones.
- Participación de los niños y adolescentes en ámbitos comunitarios (centros culturales, religiosos, deportivos, de recreación, etc.).
- Participación de los niños y adolescentes en actividades propuestas por centros de día, casas del niño, centros juveniles, entre otras.
- Toda otra herramienta que los poderes públicos creen necesaria para una mayor vinculación o re-vinculación de los niños y adolescentes con su familia y comunidad.

Las medidas de apoyo que se adopten surgirán de un acuerdo con los niños y adolescentes y sus referentes familiares y comunitarios, del que participarán, si correspondiere, las personas e instituciones que actúen como acompañantes o núcleos alternativos de convivencia.

TÍTULO III

REGLAS DE PROCEDIMIENTO

ARTÍCULO 13.- AUTORIDAD ADMINISTRATIVA.- La autoridad administrativa observará, en el ámbito de su competencia y para el diseño de sus programas, los principios, criterios y ordenamientos que determina la presente ley.

ARTÍCULO 14.- INSTANCIA JURISDICCIONAL.- En los casos en que deba darse intervención a la instancia jurisdiccional, se observará lo actuado en sede administrativa, reconociendo, al dictar sentencia, los criterios de vinculación y las medidas adoptadas de dicha sede.

ARTÍCULO 15.- OBSERVATORIO DE PRÁCTICAS Y ESTRATEGIAS DE ATENCIÓN DE LA INFANCIA Y LA ADOLESCENCIA.- Créase el *Observatorio de prácticas y estrategias de atención de la infancia y la adolescencia* como ente público participativo, intersectorial, interinstitucional e interdisciplinario, que tiene por objetivo implementar y gestionar un sistema de información que permita la recolección, organización y procesamiento de datos aportados por el sector público y las organizaciones sociales referidos a estrategias, prácticas y resultados obtenidos en materia de atención de niños y jóvenes en riesgo social o en conflicto con la ley, para la difusión y transferencia de conocimientos que permitan evaluar, sustentar y orientar la toma de decisiones y las acciones que afecten a los niños, niñas y adolescentes y su entorno familiar.

El Observatorio diseñará instrumentos y procedimientos que propicien la unificación y priorización de datos y la generación de indicadores, para la producción y divulgación de información oportuna y confiable.

TÍTULO V

DISPOSICIONES FINALES

ARTÍCULO 16.- ADHESIONES.- Se invita a los estados provinciales, al gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y a las municipalidades de todo el país a adherir y/o adecuar la normativa vigente a la presente ley.

ARTÍCULO 17.- ORDEN PÚBLICO.- La presente norma es de orden público.

ARTÍCULO 18.- REGLAMENTACIÓN.- Se fija un plazo de NOVENTA (90) días a partir de la publicación de la presente ley para su reglamentación por parte del Poder Ejecutivo Nacional.

ARTÍCULO 19.- Comuníquese al Poder Ejecutivo Nacional.

FUNDAMENTOS

Para conseguir alimentos, era imprescindible armarse de un papel donde constaran estas simples y expresivas palabras: "la colonia de delincuentes de menores le ruega ordenar la entrega de cien puds de harina para la alimentación de los educandos". (...) pero los jefes no siempre caían en la cuenta de que los delincuentes menores de edad tenían algo que ver con la educación... lo mas frecuente era que un jefe dijera después de reflexionar

- ¿Quién les abastece a ustedes? ¿El negociado de prisiones?

- El negociado de prisiones no, porque ¿sabe usted? son niños...

Anton MAKARENKO

Señor Presidente:

El paradigma de promoción y protección de derechos de niñas, niños y adolescentes ha traído, en su implementación en nuestro país en general y en la provincia de Buenos Aires en particular, algunos equívocos que conviene dilucidar, para construir un paradigma situado en nuestra historia, nuestra geografía y, fundamentalmente, en nuestra cosmovisión.

Si bien la ley 26.061 de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes ha constituido un avance en nuestro ordenamiento jurídico en cuanto a la situación de la infancia y la adolescencia de nuestro país, cabe destacar que en los hechos siguen existiendo contradicciones entre discursos y prácticas.

Partiendo de la premisa de que los niños y adolescentes son "sujetos de derecho", debemos considerar que, para ser tales, deben configurar su personalidad desde los vínculos, y esto no siempre está garantizado. Los derechos no se cumplen cuando se trata a los chicos como "objeto" de políticas, pero aún en los casos donde existe buena predisposición y se lo respeta como sujetos, no siempre se reconoce que estamos ante un sujeto al que se le ha escatimado la infancia.

Es aquí donde comienza a tomar forma una concepción más ajustada sobre la infancia. La única manera de llevar a los hechos prácticas *subjetivantes* consiste en atender las necesidades que reclaman los chicos con un *nombre propio*. Ese es el punto de partida de la actuación del Estado, que debe velar por el desarrollo de estos "sujetos de derecho" no sólo como resguardo de una categoría teórica y normativa sino para defender a personas de carne y hueso en etapa de crecimiento, para las que resulta indispensable garantizar "espacios de infancia".

En un continente saqueado, con estratos de la población que continúan sumidos en la pobreza, estos chicos no tienen garantizada la convivencia inicial en una comunidad de origen estructurada y estructurante, ni la participación activa en una comunidad de destino.

Un sujeto en formación necesita tanto de su familia como de núcleos sociales con los que establecer vínculos, a fin de desarrollar su personalidad y expresar un proyecto de vida. Estas comunidades primarias, fundantes del sujeto, han sido emboscadas por la injusticia, por lo que, sin el apoyo decidido del Estado, no podrán realizar esta función primordial.

El crecimiento y la formación de nuestros pibes debe sustentarse en vínculos y relaciones afectivas que los conviertan en un ser *por sí mismo* y, si esto no está garantizado por el Estado, difícilmente haya sujeto. Antes que pensar y dictar sanciones para adolescentes en conflicto con la ley, y para atender incluso el problema de la seguridad de terceros, debemos saldar esta vieja deuda. Esta es la verdadera deuda pendiente de los poderes públicos.

MARCO CONCEPTUAL

En este contexto, este proyecto trata de definir y promover medidas para la constitución de vínculos afectivos estables, que permitan a niños y adolescentes enfrentar situaciones de amenaza y desafíos propios de la vida en sociedad.

Partiendo de la consideración de los chicos como *personas en la cultura* a la que se accede a través de vínculos primarios y sociales, le compete al Estado propiciar el espacio dentro del cual esos niños y adolescentes puedan vincularse con personas de su entorno para desarrollar su personalidad, elaborar un proyecto de vida y participar de la vida social y económica.

En los núcleos familiares y en las instituciones sociales se construye el aparato psíquico del sujeto. El sujeto, a su vez, es el que crea y recrea las instituciones, siendo las instituciones formadoras de sujetos y los sujetos formadores de instituciones. Los sujetos comienzan a estructurar su subjetividad en una comunidad de origen. La identidad, organizadora de las experiencias del sujeto, continúa estructurándose en su pasaje por instituciones sociales: en ellas, las certezas originales se pierden, los huecos son llenados con preguntas, nuevas certezas, y opera la filiación simbólica a una comunidad de objetivos o destino. Tal como define Zygmunt Bauman: *"...la vida vivida en ausencia de comunidad es precaria, muchas veces insatisfactoria y en ocasiones aterradora..."*. Este autor también sostiene: *"Todos somos interdependientes en este mundo nuestro, en rápido proceso de globalización, y debido a esta interdependencia ninguno de nosotros puede ser dueño de su destino por sí solo. Hay cometidos a los que se enfrenta cada individuo que no pueden abordarse ni tratarse individualmente. Todo lo que nos separe y nos impulse a mantener nuestra distancia mutua, a trazar esas fronteras y a construir barricadas, hace el desempeño de esos cometidos aún más difícil. Todos necesitamos tomar el control sobre las condiciones en las que luchamos con los desafíos de la vida, pero para la mayoría de nosotros, ese control sólo puede lograrse*

colectivamente.”

Coincidiendo con esta mirada, creemos que los sujetos se constituyen a partir de su participación en comunidades primarias y ampliadas, entre las que el núcleo familiar de origen juega un rol fundamental. En ella, la función padre y la función madre, cumplidas por figuras que pueden o no estar unidas por lazos de consanguinidad, generan un ámbito de afectos y límites que prepara a los sujetos para la vida en sociedad.

Pero en el contexto latinoamericano, y en este camino hacia la condición de sujeto, no puede naturalizarse como “dato de la realidad” una comunidad primaria constituida y estable. Este escenario inicial, en contextos de pobreza y exclusión, no siempre logra conformarse, ni siquiera a partir de figuras sustitutas. En la sociedad latinoamericana, excluida de sí misma, de su historia, de su territorio, de la posibilidad de construir sus propios modelos familiares y sociales, hay menores y seres no reconocidos bajo ningún nombre que no encuentran los “enlaces” y “espejos” que les permitirán erigirse como sujetos libres. Los barrios del Conurbano, las villas de emergencia, los territorios de la Argentina profunda, carecen de las condiciones mínimas para la estructuración familiar. En las instituciones sociales, sus miembros serán los sujetos del fracaso escolar, de las adicciones y la inclinación a la violencia, a los que se calificará desde sus carencias (los *adictos*, los *chicos de la calle*, los *delincuentes juveniles*).

En un intento propio de los pueblos que se resguardan a sí mismos, los hermanos, alguna abuela, los vecinos, los militantes sociales y políticos, comprometen su tiempo para paliar la ausencia de afectos y caricias, pero la lucha por la vida se impone con sus urgencias y sus esfuerzos no siempre serán suficientes. Asimismo, nuestro pueblo se ha organizado en instituciones que efectúan una tarea enorme a partir del esfuerzo y la entrega generosa de hombres y mujeres. Escuelas, comedores, talleres, clubes deportivos, comunidades religiosas, sociedades vecinales, hogares, entre otras respuestas comunitarias, atienden las necesidades de estos niños y adolescentes excluidos para integrarlos a una promesa de futuro. Intentan con su esfuerzo acompañar a familias que no encuentran respuestas ante las contrapropuestas fácticas que compiten con ellas y seducen a sus integrantes: la esquina, el alcohol, el paco, el dinero rápido.

Núcleos familiares ampliados, vecinos, padrinos y madrinás, tutores y militantes populares, organizaciones sociales y respuestas barriales originales y propias de cada lugar, se solidarizan con esta situación y buscan aportar una mayor red de vínculos a los ámbitos de la consanguinidad para contribuir con el desarrollo del sujeto.

Y si bien el Estado no puede resolver el tema de los vínculos, sí puede generar las oportunidades para su construcción. En consecuencia, debe garantizar los dispositivos que la

propia comunidad genera, fomentando las actividades que desarrollan los actores sociales implicados.

PRESENTACIÓN DEL PROYECTO

En este marco, el presente proyecto destaca la importancia de los vínculos estables, sostenidos y saludables de los niños y adolescentes con sus familias primarias, sus familias ampliadas y sus espacios sociales de pertenencia. Para fortalecer o recuperar estos vínculos, que posibilitan el establecimiento de relaciones afectivas y la construcción de la personalidad de niños y adolescentes, el proyecto reconoce y organiza la contribución estatal y social al desarrollo integral de los niños y adolescentes.

Para este cometido, se postula un sistema integral de medidas para garantizar los derechos de la infancia y adolescencia, definiendo estrategias, instrumentos y reglas de actuación en el marco de las medidas de protección de derechos que contempla nuestro ordenamiento jurídico, a fin de lograr el fortalecimiento de vínculos y/o la re-vinculación de los sujetos con su familia y comunidad. Estas medidas reconocen las estrategias y respuestas que se generan en el seno de las familias y las comunidades.

Entre estas medidas, también se reconoce el acompañamiento de los niños y adolescentes a lo largo de su trayecto vital por parte de personas cercanas a ellos, o la posibilidad de acordar modalidades de convivencia alternativas en el seno familiar o comunitario, como estrategias para el resguardo o restablecimiento de los derechos de niños y adolescentes y/o ante la eventual o efectiva responsabilidad penal.

Se toma como criterio orientador la premisa que considera que a mayor vulnerabilidad, es decir, mayor desvinculación, se deben adoptar las medidas que suponen un mayor grado de compromiso de las personas o instituciones, así como una mayor presencia y apoyo del Estado.

Asimismo, en la aplicación de las medidas para la recuperación o el fortalecimiento de los vínculos familiares y comunitarios, se prevén medidas de apoyo a ser implementadas por las autoridades administrativas y/o judiciales.

En los casos de niñas, niños y adolescentes en conflicto de con la ley penal, se hace hincapié en el hecho de que no sólo debemos pensar en el resarcimiento del daño causado a la sociedad sino también en el daño que la sociedad ha causado en ese sujeto por el fracaso de las estrategias que operaron para su integración social. En este caso, la estrategia a diseñar y las medidas a implementar deben actuar en ambos sentidos, en forma concurrente.

El psicoanalista *Guillermo Greco*, al referirse a la inseguridad, imputabilidad y la pena, pueden

ayudar a aclarar este punto: *“Lo fundamental no es si se priva de su libertad a alguien por un año, tres, cinco o doce. Lo que importa es qué se hace con él durante ese tiempo. Un año en la cárcel o un instituto (¿hay diferencias?) es tiempo suficiente para transformar a un menor, delincuente ocasional, en un consuetudinario criminal o en alguien que crea que hay una vida digna de ser vivida.*

¿Cuál debe ser la pena? ¿Para qué sirve? ¿A quién le sirve? ¿Todos los culpables que cumplieron su pena están en condiciones de reintegrarse pacíficamente al lazo social? ¿Hay que hacer diferencias entre el ladrón-asesino y el violador-asesino? Esta es la discusión que falta y que está velada detrás de los debates por la reducción de la edad de imputabilidad.”

NORMATIVA VIGENTE Y PRÁCTICAS DE ACTUACIÓN

En el orden legislativo nacional, la ley 26.061 de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes, en su artículo 32 y siguientes, establece las medidas de protección de derechos y las medidas de protección excepcional de derechos como medios para el logro de los objetivos del Sistema de Protección Integral de Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes.

A partir de su interpretación y aplicación, se ha incurrido en algunos equívocos que conviene dilucidar. En el esfuerzo por desterrar el enfoque de patronato para reemplazarlo por un enfoque de derechos, los ámbitos alternativos de convivencia -entre otras respuestas comunitarias- son confundidos y asimilados al concepto de “internación”, cuando se trata de respuestas disímiles y contradictorias entre sí.

Es lógico que siga presente entre nosotros el fantasma de la institucionalización, pero debemos distinguir el acompañamiento comunitario y las formas alternativas de convivencia a partir de la participación de los actores sociales que se involucran con la realidad de muchos niños y adolescentes en nuestro país, con lo que otrora fuera la privación de libertad de chicos ante el abandono moral y material.

La ley detalla una serie de medidas excepcionales que privan al niño y adolescente de su entorno de pertenencia, pero cuando los poderes públicos se refieren a estas medidas, conocidas genéricamente como “de internación”, muchas veces incluyen entre ellas los espacios de convivencia alternativa y las estrategias de apoyo a las familias que están presentes en todas las comunidades, estigmatizándolas.

En nuestro país, existen un sinnúmero de prácticas a rescatar de la estigmatización: los padrinazgos, la crianza de niños por parte de las abuelas o parientes cercanos, las tutorías y las

diferentes modalidades de acompañamiento de los chicos, las familias y pequeños hogares que colaboran en los casos más graves proponiendo formas de convivencia alternativas. Estas figuras han colaborado a lo largo de la historia en el desarrollo y la formación de niños y adolescentes.

Desde algunas ideologías, esta acción se hizo “contra” la familia de origen, a la que se culpó de los problemas que presentan sus niños y adolescentes. En los casos y prácticas que rescata esta ley, se hizo siempre a favor de la familia de origen, a las que se acompaña en su vulnerabilidad entendiendo que ésta tiene su origen, la mayoría de las veces, en situaciones de injusticia a las que no pueden hacer frente por sí mismos. La injusticia social se resolverá desde la acción política de todo un pueblo, por lo que no puede pedirse a cada familia que resuelva, por sí misma, sus consecuencias.

Si bien no puede desconocerse la existencia de hechos aterradores que se han sustentado en los vínculos entablados por personas adultas con niños y adolescentes, no podemos partir de la sospecha para analizar la tarea que realizan las personas ligadas a ellos por vínculos de parentesco o por actividades compartidas en ámbitos barriales e institucionales. En este orden de ideas, cabe recordar que muchos de estos hechos aterradores se producen en el seno de familias unidas por lazos de consanguinidad, por lo que garantizar “espacios de infancia” para el ejercicio efectivo de derechos es una actividad que debe atender todos estos aspectos.

El mismo equívoco se produce en la aplicación de la legislación de la provincia de Buenos Aires. La ley 13.298 de la Promoción y Protección Integral de los Derechos de los Niños, en cuanto a las medidas de protección de derechos, trae aparejadas las mismas confusiones.

Graciela Frigerio expresa que: *“La responsabilidad frente a los acontecimientos debe entonces distribuirse: los cuerpos normativos aportan sus cercos cognitivos, los actores agregan los propios, se instalan en los intersticios, eventualmente generan normas más estrictas que la de los cuerpos jurídicos sancionados y, además, pueden producir contranormas tan performativas como las leyes de los códigos. Las producciones teóricas operan como corpus juris y, en este sentido, tienen los mismos avatares.*

Importa destacar que, detrás de cada opción del actor (político, social, institucional), se halla un sujeto que puede actuar como preso o rehén de su tiempo, permanecer atrapado del circunstancial paradigma en vigencia, conformarse con lo políticamente correcto de cada época o bien dar lugar, expresar y bregar por la institucionalización de otras realidades.”

En este sentido, el Decreto N° 300, reglamentario de la ley 13.298, trajo algunas aclaraciones y avanza ampliando el abanico de medidas.

En su articulado se destaca la **“medida de abrigo”** -artículo 35 inciso h)-, que *“... tiene como*

*objeto brindar al niño un **ámbito alternativo al grupo de convivencia cuando en este se encuentran amenazados o vulnerados efectivamente sus derechos y garantías** hasta tanto se evalué la implementación de otras medidas tendientes a preservarlos o restituirlos. Antes de tomar la medida y de acuerdo al derecho a ser escuchado, deberá tenerse en cuenta los deseos y consideraciones del niño.”*

La ley prevé **el trabajo concurrente con la familia del niño**. Asimismo dispone que la **“La ubicación del niño fuera de su hogar podrá llevarse a cabo: parientes, adultos idóneos, hogares voluntarios, hogares comunitarios, hogares de niños registrados. Se tratará de ubicar el mejor lugar para cada niño cerca de su domicilio, evitando en lo posible, la separación entre hermanos y hermanas.”** (Artículo 35.3).

Al hablar de la provisionalidad de las medidas que impliquen la permanencia del niño fuera de su hogar, se prevé un trabajo con la familia biológica para promover la modificación de las causas que llevaron a la amenaza o violación de sus derechos. Es en este sentido que se establece que en aquellos casos en los cuales **“... el niño deba quedarse por tiempo más prolongados en aquellas entidades de atención social y/o de salud, los responsables de estas instancias deberán elaborar en forma consensuada con el niño su proyecto de vida el cual podrá contemplar la posibilidad de reintegrarse a su familia u otra medida de acogimiento familiar respetando la red afectiva del niño.”**

Es importante destacar que el factor temporal mencionado en la normativa depende siempre de las características particulares de cada caso, de la situación en que se encuentre el niño o adolescente, de sus necesidades y, primordialmente, del “tiempo personal” de cada sujeto.

También se alude a la obligación de los responsables de acoger al niño de proponer a los Servicios Locales de Protección **“... un plan de atención al niño que contemple su escolaridad, salud, recreación y mantenimiento con sus vínculos comunitarios.”**

Queremos remarcar que las formas de convivencia alternativas no deben confundirse con la internación o la privación de los vínculos familiares.

Por otra parte, las leyes de responsabilidad penal juvenil aprobadas o en debate, hacen hincapié en que el procedimiento debe cumplir una **función educativa**.

Hoy por hoy, las instituciones pensadas para esta función están lejos de poder cumplir con este precepto. Este problema se refleja con claridad en una nota periodística de reciente publicación en un matutino porteño, en la que se aborda la delincuencia juvenil y el difícil camino hacia la reinserción social. En ella, el periodista *Gerardo Young* destaca que **“Los especialistas en el problema de la violencia juvenil coinciden en que los chicos se convierten en delincuentes empujados en buena medida por su contexto social y que es ese contexto social al que hay que**

intentar modificar". En esa nota se realiza un reportaje al actual Subsecretario de Derechos para la Niñez, Adolescencia y Familia, el Dr. Gabriel Lerner, quien expresa: *"Más del 90 por ciento de los chicos proviene de la marginalidad. **El problema es el día después, cuando vuelven a su barrio o a su contexto familiar**"*. En dicha nota se pone de relieve que no existe coordinación entre el sistema judicial y el asistencial, debido a que esto no es prioridad para nadie.

Lo más destacado de la nota es la mirada que se desprende del propio joven internado por un delito grave. Al entrevistarlo, el periodista destaca: *"Nada de culpa, tampoco comprensión, apenas un cálculo sobre el riesgo posible. Es la simple matemática de la jungla, la supervivencia... **Sus vidas han pasado los límites, la mayoría ha robado, muchos han matado, todos siguen cerca de morir**. Tienen 16, 17 años. El miedo es, en ellos, descontrol y se transforma en furia, esa que asusta en lo cotidiano, cuando los "pibes chorros" -patentados por la creciente inseguridad urbana- salen a robar o matan. **¿Pero se hace algo para evitarlo? ¿Se hace algo para que no vuelvan a hacerlo?** El infierno parece haberse esfumado, o acaso aguarde agazapado. Se lo nota tranquilo... ahora estudia dentro del instituto -le dan 3 horas de clase diarias- y lo dejan cortar el pasto cuando se porta bien. Pero durante la entrevista se verá que su recuperación no será sencilla. **El Estado parece haberlo dejado a su suerte en el instituto**. Ya no está encerrado en una celda de castigo -"engomado"- pero lleva 45 días sin recibir la visita del psicólogo y casi desde su detención que no tiene noticias de su defensora oficial en la causa. Tampoco le hablan sobre lo que hizo -al menos, varios robos-, ni él se muestra arrepentido. Y lo más importante: su familia y contexto social, ése que lo aguarda cuando llegue la hora de salir, es el infierno de siempre"*.

En la nota se pretende averiguar qué se está haciendo para recuperar a ese chico y a los miles de chicos que se encuentran en la misma situación. Se afirma que *"El Estado tiene la obligación de intentar reinsertarlo en el mundo exterior, de darle atención, oportunidades. Más aún porque es menor de edad, un adolescente. Uno más entre los 474 que hoy están encerrados en institutos penales de la provincia de Buenos Aires. Uno más entre los 1.799 que están encerrados en todo el país. Uno entre los 6.294 que está hoy bajo algún régimen de control por haber violentado la ley."*

La entrevista revela el abandono de este joven y pone en evidencia la distancia existente entre *"el adentro"* y *"el afuera"*, el *"mundo que lo espera"*: *"Un barrio muy pobre de La Matanza, con el paco libre, sus ex compañeros de andanzas en la vereda, el Estado ausente, el peligro a la sombra de su puerta. Un peligro para él, y para el resto."*

Resulta claro que la solución nunca puede estar dada entre paredes sino en el vínculo directo con estos niños y jóvenes, en el compromiso con sus carencias, sus necesidades, sus inquietudes, sus preocupaciones, sus vivencias, su historia, su presente. La única forma de

abordar los desafíos que propone la infancia es desde el compromiso, no sólo estatal, sino también social. A esta sociedad que no se reconoce como tal, en la que el delincuente es un extraño a excluir, le urge volver a definirse en clave comunitaria.

Zygmunt Bauman, al reflexionar sobre la vida en comunidad, expresa: *“Nuestro deber, pura y llanamente, es el de ayudarnos de forma mutua, así que nuestro derecho, pura y llanamente, es esperar recibir la ayuda que necesitemos”*. Este autor define la comunidad como un *...entendimiento compartido de tipo ‘natural’ y ‘tácito’, el que no sobreviviría a partir del momento en el que el entendimiento se vuelve autoconciente, y por tanto proclamado y pregonado....*

Es por todo lo expuesto que priorizamos en este proyecto el fortalecimiento de los vínculos con los niños y adolescentes, resaltando la necesidad de ir progresivamente hacia la reconstitución de lazos familiares diversos –que no naturalicen la familia patriarcal clásica- y el fortalecimiento de vínculos sociales sostenidos desde las políticas públicas.

Como bien señala Bauman: *Si ha de existir una comunidad en un mundo de individuos, sólo puede ser (y tiene que ser) una comunidad entretejida a partir del compartir y del cuidado mutuo; una comunidad que atienda a y se responsabilice de la igualdad del derecho a ser humanos y de la igualdad de posibilidades para ejercer ese derecho.*

El Estado debe estar presente no sólo al momento de definir las políticas de promoción y protección de los derechos de la infancia y adolescencia sino también al momento de aplicarlas, teniendo en cuenta los sujetos a quienes van dirigidas, sujetos en formación que requieren una especial consideración.

No basta solamente con la declaración de los derechos de la infancia y la adolescencia, se requiere también un compromiso por parte del Estado y de la sociedad en la construcción y el fortalecimiento de sus vínculos primarios y sociales. Esta es la única forma de garantizar el ejercicio de los derechos de niños y adolescentes.

Para contar con dispositivos adecuados a la realidad que se presenta en el panorama nacional y bonaerense, especialmente en el conurbano de esta provincia, es que se ha elaborado el presente proyecto.

Por todo lo expuesto, solicito a mis pares su aprobación.

Antecedentes legislativos:

- Constitución Nacional
- Declaración Universal de Derechos Humanos
- Convención Americana de Derechos Humanos
- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos
- Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales
- Convención sobre los Derechos del Niño
- Ley 26.061/2005 de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes
- Ley 13.298/2008 de la Promoción y Protección Integral de los Derechos de los Niños
- Ley 13.634/2007 del Fuero de Familia y del Fuero Penal del Niño
- Decreto Nº 300/2005 reglamentario de la ley 13.298

Referencias bibliográficas:

Comunidad. En busca de seguridad en un mundo hostil, Zygmunt BAUMAN, Ed. Siglo XXI, 2003.

La división de las infancias. Ensayo sobre la enigmática pulsión antiarcónica, Graciela FRIGERIO, Ed. Del Estante, 2008.

Poema pedagógico, Antón MAKARENKO, Ed. Ráduga, 1950.