

Cambios normativos en materia de niñez y adolescencia en la Provincia de La Pampa. Retomando la voz de los operadores.

Legal changes regarding childhood and adolescents' regulation in la pampa province, focusing on operators' voices.

Agustina Perez*

Resumen:

Este artículo busca realizar un análisis crítico de la situación de niños, niñas y adolescentes (NNyA) en La Pampa mediante la recopilación de las voces de cinco operadores -de los tres poderes del Estado- a quienes se entrevistó y se les consultó acerca de la operatividad de la nueva ley de protección sancionada en 2012.

De esta manera, y a través de un recorrido por la normativa pasada y la presente (y los debates suscitados por esta última), pretende definir qué es un sistema de protección integral de NNyA y cómo éste funciona, en la práctica, en La Pampa.

En este sentido, concluye que, pese a los avances discursivos de la ley y la calidad legislativa de la misma, persisten desafíos críticos en la materia, en especial en lo atinente a una ley especial dirigida a abordar la problemática de los NNyA en conflicto con la ley penal y a la, todavía ausente, figura del Defensor del Niño.

Palabras claves: Niñez – Infancia – Sistema de Protección – Derechos Humanos

Abstract:

This article aims to analyze the situation of children and adolescent in La Pampa, by gathering the voices and perceptions of five civil servants from the three State powers that were interviewed and consulted about the effectiveness of the new protection law approved in 2012.

Furthermore, and through an examination of the past and present norms –and the debates generated by this last one- this paper aspires to define what a comprehensive protection of children and adolescents system means and how does it work in this province.

In conclusion, and despite of the discursive importance of the legislative changes and the quality of the new law, critical challenges remain in this area, especially concerning to the responsibility of addressing the problem of adolescents in conflict with the penal law and the still absent figure of the Ombudsman for Children.

Key words: Childhood – Protection system – Human Rights

* Abogada UBA, orientación en Derecho Internacional Público. Consultora del área de protección de derechos de UNICEF. Pasante en la Comisión Interamericana de Derechos Humanos Septiembre-Diciembre 2013. Becaria CIN 2012-2103. Investigadora en formación, participación en proyectos UBACyT dirigidos por Marisa Herrera programación 2011-2014 y 2013-2016 sobre técnicas de reproducción humana asistida.

Cambios normativos en materia de niñez y adolescencia en la Provincia de La Pampa. Retomando la voz de los operadores.

Agustina Perez

“Esta no es una Ley abstracta sino que tiene rostros, aquellos niños que hoy serán jóvenes y adultos con nombre y apellido que han sido víctimas de estas prácticas profesionales instaladas durante años, es por ellos y es por ellas y por estos fundamentos que solicitamos a los señores y señoras diputadas que nos acompañen con su voto afirmativo a la presente iniciativa” (DS, 2012:137)¹

Introducción

El objetivo de este artículo es poder exponer las opiniones y las reflexiones que los operadores del sistema de protección integral (en adelante SPI) de la Provincia de La Pampa tienen respecto de la nueva institucionalidad.

A fines de 2012 la provincia, mediante ley 2.703, adhirió al sistema de protección integral (SPI) nacional instituido en 2005 bajo la ley 26.061, siendo una de las últimas provincias en sumarse a la protección integral. A continuación se hará una breve exposición de la función del SPI, así como un recorrido sobre la institucionalidad en la provincia de La Pampa, remarcando cómo era y cómo es actualmente la legislación relativa a la niñez y a la adolescencia y cuáles fueron los fundamentos que impulsaron la reforma, apelando a las versiones taquigráficas.

Por último, mediante entrevistas semi-estructuradas, el artículo expone las reflexiones de operadores claves del sistema, quienes provienen de los tres poderes del estado, con el objetivo de mostrar cómo es el funcionamiento en la práctica y cuáles los desafíos pendientes.

1 Qué es, qué busca y para qué sirve un sistema de protección integral

En noviembre del presente año se cumplen 25 años de la adopción, en 1989, de la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN en adelante)² que fue ratificada por el Estado argentino en 1990 a través de la ley 23.849. La decisión política de adoptar la CDN en el derecho positivo

¹ Estos dichos son las palabras de cierre de la Diputada Lavin quien presentó la ley provincial. En adelante, se utilizará DS para hacer referencia a la versión taquigráfica del Diario de Sesiones de la reunión n° 30, 24° Sesión Ordinaria de la Cámara de Diputados de La Pampa del 18 de Diciembre de en que se trató la ley provincial 2.703 de adhesión a los artículos 1° a 41 de la ley nacional n° 26.061 y a los artículos pertinentes a su decreto reglamentario n° 415/06.

² Adoptada mediante resolución AG 44/25 entró en vigor 2 de septiembre de 1990, de conformidad con el artículo 49.

fue reforzada luego con la expresa incorporación de ese instrumento internacional al llamado bloque de constitucionalidad en el art. 75 inc. 22 de la Constitución Nacional.

La CDN es entonces “el marco mínimo de reconocimiento y respeto a los derechos de los niños en el que deben inscribirse las prácticas y las políticas de los países que la han ratificado” (Beloff, 1999:9), que viene a superar a lo que se ha dado a llamar “doctrina de la situación irregular” que consideraba a los niños, niñas y adolescentes (NNyA) como objetos de protección a partir de una definición negativa basada en lo que “no saben, no tienen o no son capaces” (Beloff, 1999:13), situación que, como puede observarse, persiste en el ámbito penal juvenil. En este sentido es posible observar que la CDN “otorga un enfoque holístico y especializado a sus derechos, estableciendo un nuevo paradigma en cuanto a la forma en que los Estados y las sociedades deben mirar, reconocer y respetar a las niñas, niños y adolescentes” (DIALOGOS DEL SIPI, 2014:2).

Por tales motivos es preciso realizar una diferenciación entre en el sistema tutelar previo a la ratificación de la CDN y el SPI. En el primero puede observarse que: el juez tiene una amplia discrecionalidad, nucleando en su persona más que funciones jurisdiccionales funciones de política pública y concentrando diversos roles juez-padre-acusador-decisor-defensor (Beloff, 1999:14); los niños son considerados menores e incapaces (tal como lo dispone el actual Código Civil); su opinión es irrelevante (en tanto es incapaz); se observa la presencia de conceptos vagos que habilitan la aplicación de sanciones arbitrarias por parte del juez (cuya moral es la medida de las cosas, y por tanto el eje del dictado de sus sentencias); etc.

El SPI, en cambio, parte de la adecuación normativa y busca superar el sistema tutelar y adecuarse a los postulados de la CDN. Ésta corriente ha sido llamada “doctrina de la protección integral” y busca complementar a la CDN con otros instrumentos de derechos humanos nacionales e internacionales para así garantizar su ejercicio y goce de una manera integral. Aquí, ya no se habla de menores sino de niños, niñas y adolescentes en tanto sujetos de derecho.

Este nuevo sistema se rige principalmente por dos pautas interpretativas de todos los derechos y todas las situaciones que atañen a NNyA: el interés superior y el derecho a ser oído y que sus opiniones sean tenidas en cuenta (art. 3.1 y 12.1 CDN respectivamente). A su vez, este nuevo paradigma se caracteriza por estar conformado por: derechos, garantías y obligaciones definidos expresamente tanto para los NNyA como para la familia, la sociedad y el Estado a cargo de aquellos (desaparecen, en teoría, las categorías vagas y ambiguas); se desjudicializan

las cuestiones relativas a la condición económica de las familias; se les reconocen todos los derechos que tienen las personas adultas, más un plus de derechos específicos por el hecho de que están creciendo, etc. (Beloff 1999:19).

En definitiva, ¿qué es un sistema de protección integral? Si bien no existe una definición unívoca, cuestión que, según algunos autores “permite todavía hoy a algunos funcionarios defender las leyes de la situación irregular como modelos de protección integral de la infancia” UNICEF ha definido que SPI son los sistemas de protección que comprenden un conjunto de leyes, políticas y servicios necesarios en todos los ámbitos sociales —especialmente en el ámbito del bienestar social, la educación, la salud y la justicia— para apoyar la prevención de los riesgos relacionados con la protección y la respuesta en este sentido (UNICEF, 2008:12.). Por otro lado, Instituto Interamericano del Niño, ha establecido que SPI es, ni más ni menos, que un diseño organizacional y operativo concebido para la implementación de las políticas públicas de infancia y adolescencia, que tiene como arquetipo a la CDN y que como tal constituye un “‘sistema interinstitucional’ que define las relaciones de las instituciones de niñez de un país, sus competencias respectivas y la participación de la Sociedad Civil en el marco de la Protección Legal, Judicial y Social” (INN, 2002:14).

Finalmente, según el art. 32 de la ley nacional 26.061, el SPI es un sistema “conformado por todos aquellos organismos, entidades y servicios que diseñan, planifican, coordinan, orientan, ejecutan y supervisan las políticas públicas, de gestión estatal o privadas, en el ámbito nacional, provincial y municipal, destinados a la promoción, prevención, asistencia, protección, resguardo y restablecimiento de los derechos de las niñas, niños y adolescentes, y establece los medios a través de los cuales se asegura el efectivo goce de los derechos y garantías reconocidos en la Constitución Nacional, la Convención sobre los Derechos del Niño, demás tratados de derechos humanos ratificados por el Estado argentino y el ordenamiento jurídico nacional”.

Es decir, el SPI es una estrategia político-social (nacional e internacional) que sirve a la protección de los derechos de NNyA cuyo rasgo característico es que, pretendiendo abolir las prácticas verticalistas, parte del territorio local hacia la Nación, fortaleciendo la descentralización institucional y trasladando parte de la responsabilidad política y técnica para la elaboración de la política pública referida a NNyA, su ejecución y fiscalización a los ámbitos regionales, departamentales y municipales (Morlachetti, 2013:74), que es, en definitiva, donde habitan los NNyA.

Institucionalidad pampeana: antes y después

Como se ha adelantado en la introducción, la provincia de La Pampa, tardó siete años en adherir al SPI. Durante la década de los '90, contemporáneamente a la ratificación de la CDN, se sancionaron diversas leyes que referían a la situación de la niñez con una mirada netamente tutelar³. Es decir, mientras se estaba mutando, al menos en el plano discursivo, hacia el paradigma de la protección integral, la provincia anclaba la regulación de la niñez y las prácticas de los operadores en el paradigma contrario al de protección de derechos humanos que prevé la CDN.

A continuación se expone (3.1) la legislación anterior a la ley provincial 2.703, no derogada expresamente en su totalidad; (3.2) el debate surgido en el momento de la sanción y los principales argumentos esgrimidos en la Cámara de Diputados; y, finalmente, (3.3) se analiza la nueva legislación pampeana en relación con la regulación nacional, (3.4) haciendo una breve mención sobre la situación de los NNYA en la provincia según datos del INDEC, UNICEF y SENNAF.

Antecedentes normativos

- Ley 1.270, Régimen de Protección de la minoridad y creación del fuero de la Familia y el Menor en el Poder Judicial, año 1990.

Mediante esta ley se creó el fuero de Familia y Menor dentro del Poder Judicial. Sin embargo, y a pesar de haber sido sancionada luego de la ratificación de la CDN, el juez actúa como *tutor* del *menor* con competencia exclusiva para decidir sobre su destino. Este juzgado es unipersonal con dos secretarías: una penal y otra civil asistencial. En cuanto al proceso penal, éste se hará a puertas cerradas y el imputado “solo asistirá al debate en los momentos que fuera imprescindible su comparecencia pudiéndose disponer que el imputado no presencie los demás actos del debate” aludiendo a una cuestión de salud del sujeto, previsión normativa que resultará en una clara violación del debido proceso y defensa en juicio.

³ Entre ellas la ley 1.270 de “Régimen de Protección a la minoridad y creación del fuero de la Familia y el Menor en el Poder Judicial” que, no obstante haberse sancionado en 1990, es decir, luego de la ratificación de la CDN, continuaba aplicando el antiguo paradigma del patronato dando escasa participación a NNYA, la ley 1.343, de 1991, sobre “Normas de Protección a la Minoridad” y finalmente la 1.556 de 1994 denominada “Normas complementarias para la protección integral para niños y adolescentes” que si bien *adherían* a la CDN, no eliminaban el sistema de patronato.

La ley 2.703 deroga la ley 1.270 pero, dado que aún no se ha dictado una ley penal juvenil, los operadores del sistema judicial siguen trabajando con este instrumento.

- Ley 1.343, Normas de Protección a la Minoridad, año 1991

Esta norma adhiere a la CDN y condensa los primeros 45 artículos de la convención en 15 artículos de la ley provincial, estableciendo que los derechos contenidos en la ley se establecerán sin discriminación alguna; que se respetará el interés superior del niño; que se velará por su bienestar; que se deberá poner a disposición todos los medios económicos y técnicos para la realización de los derechos de los niños (pues no se refiere ni a las niñas ni a los/as adolescentes), etc. Sin embargo, desde lo discursivo, como su título lo indica, sigue hablando de menores.

- Ley 1.556, “Normas complementarias para la protección integral para niños y adolescentes”, año 1994

Esta ley, sancionada el 16 de junio de 1994, también cuenta con sólo 15 artículos y establece, por ej. que los[as] niños[as] “gozan de todos los derechos fundamentales inherentes a la persona” (art. 1) evidenciando que, como antes no eran sujeto sino objeto de derecho, era necesario reforzar desde el lenguaje, una y otra vez, este supuesto cambio de paradigma. El art. 2, vuelve a resaltar que “el niño y el adolescente (...) [son] sujetos de derecho”. Una vez más, niñas y adolescentes deberán esperar casi dos décadas para ser sujetos en el plano discursivo.

- Ley 2.693 - Adhesión a Ley Nacional 25.854 de Creación del Registro Único de Aspirantes a Guarda con fines Adoptivos⁴, año 2012.

Establece el sistema de adopción designando al Ministerio de Bienestar Social como autoridad de aplicación que deberá evaluar a las familias aspirantes y coordinar las acciones de los distintos órganos estatales y no gubernamentales intervinientes en los procesos de guarda y adopción de niños y niñas.

Debate legislativo

⁴ Esta ley deroga la Ley 1.849 de Creación del "Registro Único de Aspirantes a la Adopción" y normas complementarias del 5 de agosto de 1999. Dicha norma era muy breve y creaba en el ámbito de la Provincia de La Pampa el "Registro Único de Aspirantes a la Adopción", en cumplimiento de lo dispuesto por el Artículo 2 de la Ley Nacional Nro. 24.779, ley que tampoco se encuentra vigente actualmente. Al mismo tiempo, la ley 1849 deroga los artículos 11 de la Ley Provincial 1.270 (el ya comentado Régimen de Protección a la Minoridad y Creación del Fuero de la Familia y el Menor en el Poder Judicial); 1 y 8 de la Ley Provincial 1.565 (Normas estableciendo mecanismos procesales con fines de adopción) y 60 de la Ley Provincial Nro. 1.675 (Ley Orgánica del Poder Judicial).

Teniendo en cuenta que la discusión de una ley -máxime tratándose de un sistema de protección de sujetos especialmente vulnerables cuyo acceso a la ciudadanía constituye aún una meta a alcanzar- es un proceso social que requiere de consensos entre actores con distinto capital social y político, es valioso conocer y abordar los antecedentes legislativos que tuvo la ley en la Provincia de La Pampa, en honor al esfuerzo de los legisladores/as que han trabajado y se han ocupado del tema.

A continuación se citan los principales argumentos esgrimidos por los y las legisladores pampeanos el día 18 de diciembre de 2012 cuando, en la reunión n° 30, 24° Sesión Ordinaria, de la Cámara de Diputados de La Pampa⁵, consideraron el proyecto de ley n° 243/12 y resolvieron la adhesión a la ley nacional 26.061, creándose el Sistema de Protección Integral de Derechos para la Niñez, Adolescencia y Familia en La Pampa con la promulgación de la Ley 2.703.

La primera oradora de la sesión, la Sra. Diputada Lavín, en representación del Bloque Justicialista, comenzó su discurso señalando que la ley constituye una “herramienta imprescindible [sin embargo] somos conscientes de que con la Ley sola no alcanza” (DS, 2012:136).

Por su parte, la Sra. Giorgis, del Bloque Frente Pampeano Cívico y Social, resaltó el arduo trabajo llevado a cabo sostuvo “pretendemos que esta Ley sea una herramienta para que las transformaciones de paradigmas, de miradas, se puedan plasmar en el plano de lo real” aunque sostuvo que, para ello, será necesaria la capacitación intensiva de los recursos humanos “para ayudar a cambiar el paradigma en nuestras representaciones gubernamentales y sociales y los recursos presupuestarios” (DS, 2012:138).

La diputada Fonseca, del Bloque Frente para la Comunidad Organizada y autora de un anteproyecto que trataba la temática, también insistió en la idea de que la ley, por si sola, “es un paso muy significativo. Sin embargo aún es una Ley con espíritu de reticencia y medias tintas”, haciendo notar que la responsabilidad por la dilación en la sanción de una ley de estas características, se debía por un lado a “la mezquindad emergente de los intereses políticos en pugna y por otro [al] sesgo ideológico conservador que ha caracterizado y caracteriza en

⁵ La Cámara de Diputado de la Provincia de La Pampa es una legislatura unicameral que cuenta con la participación de treinta diputados y diputadas. A su vez es de destacar que la provincia se ha caracterizado históricamente por su adhesión al partido justicialista por lo que no resulta novedoso que la ley que efectivamente se sancionó haya sido la presentada por el bloque justicialista y que los anteriores proyectos no hayan prosperado. De hecho, la Cámara de Diputados en su composición actual -Período 10/12/2011 al 10/12/2015- cuenta con dieciséis de las/os treinta Diputadas/os pertenecen a dicho bloque.

general a la sociedad pampeana, esto también hay que decirlo, perpetuándose de este modo el orden jurídico institucional existente, el cual no resiste el menor análisis crítico y cuyos resultados están a la vista de todos” (DS, 2012:141).

El Diputado Solana, del Bloque Frente Pampeano Cívico y Social, señaló que ante todo debe primar el interés superior del niño y apeló a la responsabilidad del gobierno provincial estableciendo que: “la plena vigencia de la Ley debe significar terminar con la tercerización en la ejecución de las políticas públicas, donde el Estado se desentiende de su primaria responsabilidad y delega tan trascendental función, implicará una gran movilización de organismos del Estado donde las organizaciones sociales jugarán un rol significativo, fundamentalmente en la posibilidad de controlar e interpelar permanentemente sobre el grado de cumplimiento y eficacia en la garantía de los derechos” (DS, 2012:145).

Por último, la diputada Duperou, integrante del Bloque FREPAM de la primera minoría señaló las persistentes “falencias del Estado en cuanto a definición de políticas públicas integrales. Avanzar hoy en la sanción de esta legislación, no nos exime de saber cuál es el estado de la infancia y adolescencia en nuestra provincia, sino justamente todo lo contrario [porque] tenemos que hacer que la letra de la Ley no sea como vulgarmente se dice, ‘letra muerta’ sino que comience a dar respuesta” (DS, 2012:146).

Principales postulados de la ley 2703 y sus aportes respecto a la ley nacional 26.061

La ley 2.703 de Adhesión a los artículos 1° a 41 de la ley nacional N° 26.061 y a los artículos pertinentes a su decreto reglamentario n° 415/06 formula en su título inicial que la ley provincial se adhiere a los postulados nacionales y, como regla interpretativa, prevé que en caso de discordancia o contrariedad prevalecerá la que sea “más favorable en el caso concreto para la plena satisfacción del niño/a y adolescente”.

A su vez, la ley innova en dos criterios: 1) la obligada incorporación de la dimensión de *género*, en los términos del art. 6 inc. g “incluir la dimensión de género en la planificación de las Políticas Públicas de modo que las mismas garanticen la igualdad de oportunidades entre mujeres y varones” y 2) la introducción de gestiones para “identificar y localizar padres, madres, responsables, niñas, niños y adolescentes *desaparecidos/as*”⁶ (art. 6 inc. f).

⁶ El destacado me pertenece y se ha utilizado para remarcar palabras que no figuran siquiera una vez en la ley nacional.

Luego, bajo el Título Segundo, capítulo II, sección I, establece el sistema de protección integral instituyendo los medios y pautas de funcionamiento, la conformación del sistema, cuál será la autoridad de aplicación –Ministerio de Bienestar Social- y las líneas de acción que se corresponden relativamente con las propuestas realizadas por la ley 26.061 en sus arts. 4.b), 14, 15 primera parte, 20, 25 primera parte, 33, 33 y concordantes.

Asimismo, en la sección II crea el Consejo Provincial de la Niñez y Adolescencia cuya función es la del monitoreo y evaluación de los programas y acciones en relación a NNYA⁷.

En la sección III incorpora la descentralización mediante la creación de Unidades Locales y Regionales de Protección de Derechos, que será constituida por la Autoridad de Aplicación, que deberán contar con “equipos técnicos interdisciplinarios⁸” y tendrán la función de ejecutar los programas, recibir y tramitar denuncias y hasta intervenir de oficio “ante el conocimiento de la posible existencia de violación o amenaza” de derechos de NNYA, propiciar alternativas que no los separen de su familia y decidir la aplicación de medidas de protección de carácter ordinario.

La sección cuarta crea la figura del Defensor/a de los Derechos de NNYA (que aún no ha sido nombrado) quien tendrá a cargo velar por la protección y promoción de sus derechos.

La sección quinta corresponde a las Organizaciones No Gubernamentales. Las mismas, para poder integrar el sistema de protección integral de NNYA, deberán registrarse bajo las condiciones que más adelante establece la sección sexta

Finalmente, de acuerdo con la ley nacional, la provincial introduce una cláusula de desjudicialización de la pobreza (art. 49 con correlato en el art. 33 de la ley 26.061), insiste en la necesidad de aplicar primero medidas de protección y, como última ratio, las medidas excepcionales

En síntesis, se observa que la normativa provincial sigue los lineamientos de su par nacional. Sin embargo, cabe reflexionar acerca de cómo se hará efectiva la descentralización. En este sentido, si bien ésta responde a la necesidad de atención expedita de las necesidades de los NNYA, restituyendo sus derechos vulnerados, es necesario destacar que en la provincia, los recursos económicos y humanos están distribuidos inequitativamente alrededor del territorio

⁷ Organismo que, a la fecha de remisión de este artículo, aún no se encuentra en funcionamiento.

⁸ Con respecto a estos el decreto reglamentario establece “los equipos técnicos interdisciplinarios podrán integrarse con agentes públicos y/o profesionales del ámbito privado cuyos ser vicios fueran requeridos en virtud de necesidades específicas y contratados en la forma prevista por la legislación vigente” en referencia al art. 17 de la ley provincial.

tanto por motivos políticos como por razones socio-demográficas y geográficas: la provincia consta de tres o cuatro centros poblacionales de importancia y más de 70 pequeñas localidades distantes a cientos de kilómetros de los centros urbanos. Estas cuentan con escasas posibilidades de aplicar los contenidos de la ley y no disponen de los profesionales ni servicios para cumplir las prestaciones estipuladas. Este déficit se evidencia claramente ya que, conforme el diagrama de la descentralización de los servicios, hay diez ciudades cabecera, pero sólo cuatro de ellas constituyen circunscripciones judiciales según la ley orgánica del Poder Judicial provincial, sólo en tres circunscripciones hay Juzgados de Familia y del Menor⁹ con equipos técnicos debidamente constituidos y en solo dos de las tres circunscripciones existe la figura del Asesor de Menores¹⁰ (que si bien fue introducida por el paradigma tutelar en la praxis, algunas veces, suple la carencia de una defensa legal y técnica especializada para el NNyA).

Esta ley se encuentra reglamentada parcialmente por los decretos 853/13 (reglamenta art. 42 a 44) y 1.296/13 (regula solo treinta y ocho de los sesenta y nueve artículos de la ley provincial). En ninguno de los dos se hace referencia, entre otros, a la figura que todos los entrevistados, como se observará en el próximo acápite, hacen referencia: el Defensor del Niño.

NNyA pampeanos en números

En los hechos, parte de esta institucionalidad pampeana que hemos venido desarrollando hasta el momento, se refleja en la cantidad de NNyA sin cuidados parentales y, también, en la cantidad de NNyA en conflicto con la ley penal alojados en distintos dispositivos. A falta de informes públicos actualizados referentes al sistema penal juvenil¹¹, haremos referencia a la primera situación.

En este sentido, según el Censo Nacional del año 2010, alrededor del 33% de la población pampeana está constituida por NNyA entre 0 y 18 años, lo que suma un total de 101.681¹². Sin

⁹ El tercer juzgado enumerado se encuentra en la III Circunscripción en la localidad de General Acha. Sin embargo, habiendo sido designada la Juez el Juzgado aún no cuenta con un/a asesor/a aunque quizá, como se adelantó, uno de ellos sea uno de los que se encuentra en el presupuesto 2014 de la provincia que solicita los recursos económicos necesarios para crear dos cargos de Asesor/a más.

¹⁰ Con fecha 25 de agosto del corriente año, el Sr. Gobernador aprobó el pliego de la asesora de menores de la III circunscripción judicial, funcionaria que aún no ha asumido su cargo.

¹¹ Según un relevamiento de 2006 realizado por el Ministerio de Justicia y UNICEF denominado “Privados de la Libertad. Situación de niños, niñas y adolescentes en Argentina” (último y único documento en su especie que disgrega la información por provincia), en la Provincia de La Pampa había 32 NNyA hasta 21 años (a esa fecha aún no se había modificado la ley de mayoría de edad) en conflicto con la ley penal juvenil alojados en dispositivos penales. La publicación está disponible en http://www.unicef.org/lac/privados_de_libertad_AG.pdf.

¹² La población total es de 318.951 habitantes, de entre ellos el 33.59% está dentro de la franja etaria que va desde los 0 a los 18 años. Ver http://censo2010.indec.gov.ar/CuadrosDefinitivos/P2-P_La_pampa.pdf. Según los datos de

embargo, cuando de NNyA sin cuidados parentales se trata, La Pampa tiene 205 NNyA (UNICEF-SENNAF 2012:23) en hogares convivenciales cifra que, pese a parecer baja a simple vista, constituye un porcentaje alarmante: el 0.21% de la población total de NNyA no tiene cuidados parentales (UNICEF-SENNAF, 2012:25). La Pampa se ubica así como la segunda provincia donde la proporción de NNyA sin cuidados parentales es mayor, después de Chaco (0,32%), e igual que San Luis (0,21%), lo que nos lleva a pensar “*qué lugar ocupan nuestros niños*”¹³ en la agenda política de la provincia (UNICEF-SENNAF, 2012:25).

Qué dicen y que piensan los operadores

Para satisfacer el enfoque y la propuesta metodológica de este artículo se entrevistó a operadores clave de los tres poderes del estado: uno del Poder Ejecutivo (de la Dirección de Niñez y Adolescencia organismo del Ministerio de Bienestar Social que es la autoridad de aplicación de la ley según Decreto 1296/13; profesión: abogado; en adelante E1), uno del poder legislativo (profesión: docente primaria y profesora especializado en Irregulares Motores; en adelante E2) y tres del poder judicial (cargos ocupados y profesiones: Defensoría Pública Penal y abogado (E3); Juzgado de Familia y el Menor, prosecretaria penal, abogada y asistente social (E4); miembro del Equipo Técnico del Juzgado Civil de Familia, asistente social (E5), todos ellos involucrados directamente con la temática. La principal consigna de las entrevistas semi-estructuradas fue indagar acerca de cuáles son las opiniones¹⁴ de los operadores del sistema acerca de la nueva ley de protección integral de la provincia y su aplicación práctica.

En este sentido, se les consultó acerca de su trayectoria profesional en el tema de la niñez: qué cargo ocupan, desde cuándo están en el cargo; cuál es su opinión respecto a la ley en cuanto tal y a la ley en relación a su aplicación/adecuación a la realidad. También se preguntó acerca de qué expectativas de cumplimiento hay: qué avances hubo y qué es lo que falta, qué instituciones aún no se pusieron en marcha y cuáles son, a su parecer, las razones de ello, es especial en lo relativo al defensor del niño, el Consejo Provincial de la Niñez y Adolescencia, el registro de ONGs y a la perspectiva de género que incluye la ley; si efectivamente se trabaja con la familia; si existe la interdisciplinariedad e intersectorialidad que manda la ley; cuál es la

la publicación de SENNAF-UNICEF la población de NNyA sería de 96.166, pues ellos no incorporan la población que tiene 18 años sino sólo aquella hasta los 17 años.

¹³ Frase esgrimida por una operadora del Poder Judicial (identificada más adelante como E5) cuando se refería a esta misma problemática.

¹⁴ A lo largo del presente artículo se utilizará la palabra “opinión” en su primer sentido según la Real Academia Española.

relación entre Poder Ejecutivo y Poder Judicial; entre otras, dejándose un espacio final para repreguntar a los entrevistados si deseaban agregar algo, opción que todos ejercieron.

A continuación se dividirá el análisis de estas voces de la siguiente manera: 4.1) Cuestiones generales, 4.2) opiniones acerca de la implementación de la ley y 4.3) vacíos legales en materia penal juvenil.

Cuestiones generales

Los entrevistados mostraron su preocupación por la falta de regulación en materia penal, en virtud de que la parcialmente derogada ley 1.270 contenía numerosas previsiones al respecto mientras que la ley 2.703 no prevé de manera clara la situación en materia penal juvenil. Particularmente los operadores jurídicos remarcaron que la ley derogada sigue aplicándose en la práctica, ya que no se ha modificado significativamente la estructura funcional de las Asesorías, las Defensorías ni los Juzgados de la Familia y el Menor.

Ante la pregunta acerca de cuál es la opinión que tienen sobre la ley los entrevistados coincidieron en que, si de calidad legislativa se trata, ha de reconocerse que la ley provincial es muy buena. Uno de ellos (E5), señaló que le parecía “de sumo valor esto de ubicar al niño en un lugar distinto al que se lo ubicó siempre”. Sin embargo, en tanto aplicación práctica y real de la norma, es decir, cómo ellos la ven o cuál es el grado de cumplimiento, las opiniones difirieron.

Los operadores del Poder Judicial señalaron que aún falta mucho por hacer y observaron contradicciones como el hecho de que la Ley 2.703 derogue una ley, la 1.270, sin pronunciarse sobre los aspectos fundamentales relativos a los aspectos procesales de la penal juvenil entrando indefectiblemente en un vacío legal importante. Señalaron que este problema conduce a que en la práctica se siga utilizando una norma propia de un paradigma ajeno al que se pretende establecer en la actualidad. Lo mismo opinan respecto a los/as asesores/as, que dicen no saber o no entender por qué siguen llamándose así, ni saben qué van a hacer con ellos/as, ni que rol pasarán a cumplir.

En este sentido, E3 alegó que lo más probable es que pasen a tener funciones de patrocinio legal gratuito previstas por el art. 46 inc. k) de la Ley 2.703. Sin embargo advierte que estos operadores han sido formados bajo otra lógica, una lógica tutelar.

A su vez, todos los operadores del Poder Judicial y del Poder Legislativo coinciden en que, hoy por hoy, no ven un cambio real un “antes y después” de la ley aunque confían en que lo habrá.

Las opiniones más optimistas en cambio provinieron del Poder Ejecutivo, E1 advirtió que se está haciendo mucho y que el compromiso con la ley es total. Consideró que, a su vez, los/as abogados/as que ocupan estos cargos no pueden alegar que desconocen la ley y deben, por tanto, aplicarla y modificar sus actuaciones y sus lógicas en virtud del nuevo paradigma. Destacó que los funcionarios de la Dirección de Niñez y Adolescencia se encuentran en tratativas constantes con diferentes organismos del Poder Ejecutivo para articular acciones conforme la nueva ley, así como también informa que están trabajando con profesionales de la Capital Federal formados en diversas áreas que son contratados para colaborar en la armonización, creación e implementación de proyectos y regulaciones internas. Sin embargo, reconoció las reticencias a la adaptación por parte de los ámbitos tanto públicos como privados.

Opiniones acerca de la implementación de la ley

Entre las principales preocupaciones que surgen respecto a la implementación de la ley destacan: la falta de designación del Defensor del Niño y la problemática de la descentralización sin los recursos suficientes, aspectos que todos los entrevistados destacaron con igual insistencia (salvo el del Poder Ejecutivo que fue más moderado en las opiniones empleadas).

Respecto a la figura del Defensor del Niño, que tanto habría costado incorporarla (según señalan E2 y E3), aún no ha sido designado. En todos los casos se apunta al Poder Legislativo¹⁵. Todos reconocen el valor de la figura y su importancia real y simbólica. Sin embargo, varios de los operadores consultados temen que el cargo se politice.

Tal es así que el entrevistado del Poder Legislativo señaló que dicha figura es crucial, es el “Superman de los niños, esto de no depender de nadie es fantástico... es una nueva institución muy significativa, me duele en el alma que no esté ya en funcionamiento, porque un defensor hoy dice bueno muchachos pongámonos a trabajar”.

En lo atinente a las unidades locales y regionales (arts. 15 a 19 Ley 2.703) mediante las cuales se llevará a cabo la descentralización exigida por el espíritu de la ley, E1 señala que se está trabajando profundamente y que lo que se requiere no es tanto agregar recursos sino optimizar los existentes. Asimismo, señaló que se creó una Regional en la localidad de Victorica (ciudad ubicada en el oeste pampeano a 150 kilómetros de Santa Rosa) y que están en tratativas para la

¹⁵ Es el Poder Legislativo el órgano encargado de conformar una comisión para seleccionar a la persona que ocupe ese puesto.

creación de otra en 25 de Mayo (extremo sudoeste de la provincia a 430 kilómetros de la Capital). Agrega, además, que los municipios tienen sus propios programas y sus propios mecanismos de protección y atención a NNyA que estarían funcionando adecuadamente y considera que los esfuerzos llevados a cabo por la administración no habrían sido percibidos por los operadores judiciales quienes insistieron en la necesidad de crear equipos técnicos, capacitar al personal existente y distribuir recursos.

Sin embargo E2, y los operadores judiciales específicamente, no se muestran conformes con la forma en que se ha operativizado y puesto en marcha la descentralización. E5 señala, por ejemplo, que “no se generaron las condiciones ni se están asegurando, se hace porque es una imposición, no hay recursos destinados” que “los fondos se dispersan, se malgastan, por no tener una autoridad de aplicación organizada”. Finalmente E2 concluyó que, en definitiva, “vos podes tener recursos pero si no tenés el cambio de mirada, el cambio de paradigma, no te sirve”.

Indagando aún más, encontramos que E3 señala que no se han tenido en cuenta experiencias de otras provincias, que La Pampa tiene muchas localidades pequeñas alejadas de las circunscripciones judiciales y que la ley, a falta de capacitación, no se aplica como debería ser. En este sentido, le preocupa que la administración tome decisiones drásticas privativas de la libertad de NNyA (sea en una institución penal, en una familia de acogida, etc.) dado que considera que el art. 52 (medidas excepcionales) no debe tomarse en abstracto sino que debe complementarse con otras normas entre ellas, y “por lo menos, la ley nacional, la CDN y las reglas de La Habana y Tokio”¹⁶. En este sentido, E3 se mostró preocupado por la no publicidad de otras normativas atinentes al tema entre los funcionarios del ejecutivo e incluso en la folletería que, según dice, éstos reparten en el interior y decía “el director de la sociedad de fomento, o la directora, te aplica solo ésta [la Ley 2.703] (...) Entonces, ¿se cumple con la ley? Hasta por ahí nomás, porque solo se cumple con la 2.703 y no con todo lo demás”. En definitiva, desde la mirada constitucional, considera aberrante que una decisión de tal magnitud (art. 52) se lleve a cabo con total prescindencia del control del Poder Judicial y comunicándose “en el mejor de los casos, si no es feriado” a las veinticuatro horas.

¹⁶ Reglas de las Naciones Unidas para la protección de los menores privados de libertad y Reglas mínimas de las Naciones Unidas sobre las medidas no privativas de la libertad respectivamente. Ambas adoptadas por la Asamblea General de Naciones Unidas el 14 de diciembre de 1990.

Por su parte, E4 señala que lo que le interesa es la inmediatez. Propone bajar los altos requerimientos de formalismos y, como en sus propias palabras, “levantar el teléfono” para solucionar los problemas.

A E5, por su parte, le preocupa la falta de control, “no hay una figura por fuera del estado, de contralor (...). El Consejo de Niñez y Adolescencia es parte del contralor, y no se ha creado. Los organismos o las entendidas del control de cumplimiento de la ley estamos dilatando... no creo que sea ingenuo, el defensor del niño, tampoco, tenían de plazo un año para designarlo y recién hace una semana llegó del Consejo de la Cámara de Diputados, porque lo tiene que designar la Cámara, un pedido de propuesta de las características que tiene que tener el defensor”. A su vez, E5 señaló su inquietud acerca de que, en definitiva, “la implementación de la ley está atravesada por la política, y eso es lo que tiene la justicia, capaz que es un poco más estable”. También destacó la falta de capacitación, algo con lo que E2 coincidió plenamente. Así, E5 señaló que se trata de “tirar responsabilidades a los municipios sin el espíritu interdisciplinario de la ley”, que no hay protocolos de actuación y que, aun tratándose de dependencias del mismo Ministerio, sus colegas de educación no recibieron las capacitaciones en torno al SPI que sí recibieron los pares de niñez. Concluyó en que todas estas cuestiones ponen en jaque la intersectorialidad, la integralidad y la interdisciplinariedad de la ley.

Por último, el E2 también señaló su preocupación por la falta de capacitación: “otro desafío es capacitar. No hay manera de trabajar en el sistema de protección si no hay capacitación de todos los sectores. Talleres donde en una mesa me encuentre al fiscal, al operador barrial, al intendente, al ministro, al asistente social...”.

Finalmente, entre otros temas sobre los que se consultó, los distintos entrevistados expresaron lo siguiente:

Con respecto a la dimensión de género incorporada creativamente en el art. 6 inc. g de la ley los operadores judiciales y el legislativo consideran que no hay personal capacitado para llevar adelante una tarea que requiere una seriedad y calidad profesional determinadas o bien que los que hay y que están desaprovechados. Esta apreciación no es compartida con el operador del Poder Ejecutivo, quien manifiesta que existe tal personal y que diferentes agencias de ese poder están en condiciones de actuar en el sentido propuesto por la ley.

A su vez, los entrevistados advirtieron los inconvenientes en la conformación del Consejo de la Niñez y Adolescencia (arts. 9 a 14 de la Ley 2.703), debido a que muchas ONGs si bien están interesadas en formar parte del Consejo, no están debidamente constituidas o inscriptas. Por

ello, se ha prorrogado el plazo de convocatoria y se ha permitido que los particulares también puedan incorporarse.

Por último es significativo destacar que mientras del Poder Ejecutivo lo negaron, y del Poder Legislativo lo suavizaron, los operadores del Poder Judicial no vacilaron en calificar de total al enfrentamiento entre Poder Ejecutivo y Poder Judicial, “ni siquiera cuidar a la comunidad de las diferencias de las autoridades” (E5).

Vacíos legales en materia penal juvenil

Todos los entrevistados mostraron una gran preocupación en torno a la situación relativa a los NNYA en conflicto con la ley penal, reconociendo la necesidad de una legislación al respecto (incluso E1 expresó que este era un tema de especial preocupación).

La Ley 2.703 deroga la Ley 1.270 –que, como se comentó en apartados anteriores, regula principalmente lo atiente a la niñez, o minoridad en sus términos, y ley penal-, sin embargo no otorga ninguna solución al respecto. De esta manera, en los hechos, los operadores de la justicia siguen aplicando el paradigma tutelar. E3, por su parte, aclaró que el Movimiento Provincial por los Derechos Humanos, del participa y que presentó el borrador de la Ley 2.703, había previsto una regulación de la situación procesal penal juvenil, sin embargo informó que dicha propuesta “quedó en el camino por falta de consenso”.

En lo que respecta al IPESA (Instituto Provincial de Educación y Socialización de Adolescentes) mientras E3 dijo que “el IPESA es una cárcel de niños, lisa y llanamente. No hay división entre los acusados de un delito y los que no, (...) y tiene un régimen carcelario: les dicen (...) a qué hora se divierten, a qué hora no se divierten”, E1, si bien se reconoció las críticas públicas que se le ha hecho a esa institución, considera que “el problema del IPESA es la gente¹⁷ que está en el IPESA no los chicos ni el régimen que hay para ellos. Se ha utilizado a los chicos para que saliera en los diarios alguna presión determinada” e informa que se está trabajando activamente al respecto en una reglamentación con la ayuda de una criminóloga que viajaría desde Buenos Aires dos veces al mes.

Por último, entre las opiniones generales sobre la situación de NNYA, los entrevistados coincidieron en que la necesidad de un régimen penal juvenil es total y también se mostraron preocupados con temas referentes a abuso sexual y violencias que aquejan a esta población.

¹⁷Ello en tanto según los medios de comunicación y los dichos de los operadores se desprende que quienes están a cargo de la institución son policías retirados que vienen de otra formación y de otro paradigma opuesto a la nueva ley.

Cada uno problematizó acerca de las causales, los aciertos y desaciertos y las posibilidades de tratar la temática desde su propia perspectiva. También, todos señalaron la necesidad de abrir canales de diálogo para hacer funcionar la nueva estructura que E3 definió, parafraseando a Mary Beloff, como “tenemos un nuevo modelo para armar, pero hay que desarmar uno viejo” En sentido, resulta necesario resaltar que la necesidad de contar con una ley penal juvenil y de derogar la ley 22.278 fue una de las recomendaciones marcadas por el Comité de Derechos del Niño en su observación final de 2010¹⁸.

A modo de conclusión, y con el objetivo de no empañar el valor simbólico de la ley, se pueden sintetizar las opiniones de los entrevistados en una frase esgrimida por uno de ellos: “estamos en tránsito, algunas cosas se logran y otras no” (E5).

Reflexiones finales

Luego del recorrido hasta aquí realizado es posible concluir que no sólo La Pampa ha sido una de las últimas provincias en adecuar su cuerpo normativo sino que, además, -y como ha sucedido a lo largo y a lo ancho del territorio nacional- los desafíos aún son grades y persistentes, prueba de ello son los testimonios recogidos de los entrevistados.

En el caso de esta provincia, los objetivos de descentralización (e inmediatez), la mirada de género, la participación de ONGs y de NNyA en la toma de decisiones, la propuesta de designación de un/a defensor/a del niño (y niña y adolescente) y la necesidad de sancionar un régimen penal juvenil acorde a los estándares de derechos humanos en la materia, aún figuran dentro de las cuentas pendientes. En este sentido, se destacan las declaraciones de los/as Diputados/as (DS, 2012) acerca de que la ley es una herramienta invaluable en la construcción de la ciudadanía de la infancia y la adolescencia pero que, por si sola, no es suficiente.

“El hecho de que exista una ley de infancia que asuma realmente los principios de la doctrina de la protección integral es importante e implica profundos cambios” (Minyersky, 2005:1), sin embargo, que La Pampa haya tardado veintidós años (y el Estado argentino quince) en sancionar una ley acorde a los estándares de la CDN es prueba suficiente de las pujas políticas y los debates internos que han de generarse en pos de alcanzar el consenso legislativo requerido para aprobar la ley, y luego, los compromisos político-sociales para hacerla realidad. Lo mismo se identifica en la lectura minuciosa de las versiones taquigráficas del debate legislativo que aprobó la ley provincial de protección integral.

¹⁸ Para mayor abundamiento sobre la cuestión ver párr. 80 y afines.

Con respecto al *valor agregado* que se obtuvo mediante las entrevistas a operadores de los tres poderes del Estado, y que pretende constituir la riqueza fundamental de este artículo, ha de señalarse la importancia poder comprar cómo los discursos acerca de la institucionalidad de la ley varían de acuerdo a las distintas opiniones expresadas por cada entrevistado/a de acuerdo a su formación académica y su cargo dentro de los tres poderes del Estado.

Luego del análisis de la ley provincial y su adecuación a la nacional y de la transcripción de las entrevistas dado a lo largo de este artículo, puede observarse que aunque a simple vista parezca sencillo teorizar acerca de los NNYA, su interés superior, su derecho a ser oído, entre otros, la experiencia (y entre ella las voces mismas de los operadores entrevistados) señala que no es así: casi un siglo de patronato¹⁹ no puede ser desmantelado tan fácilmente, menos aún a un año de la sanción de una nueva ley.

Asimismo, el análisis teórico y práctico realizado en estas páginas, da cuenta de que un verdadero cambio de paradigma puede lograrse si efectivamente se cumple con la ley; si se le otorga participación y se escucha activamente a las/os NNYA; si se asignan las partidas presupuestarias necesarias para llevar adelante programas destinados a NNYA; si se capacita y se incorpora a profesionales de diversos sectores para realizar una análisis holístico de las situaciones en torno a NNYA, cumpliendo con la interdisciplinariedad y la intersectorialidad que manda la ley; si se capacita a todos los operadores, de los tres poderes, en una nueva forma de análisis (NNyA no como objeto sino como sujeto) y con una mirada de género; si se eliminan las estigmatizaciones y los prejuicios que subsisten en torno a las familias que no responden al ideal de “familia” de los operadores intervinientes; etc. Todo lo anterior ha sido señalado por los operadores en las entrevistas.

En síntesis, según se desprende de las transcripciones de las versiones taquigráficas y de las entrevistas, los operadores pampeanos consideran que la ley como tal es un avance significativo y de alto valor social y discursivo, una “herramienta imprescindible [sin embargo] somos conscientes de que con la Ley sola no alcanza” (DS, 2012:136).

Referencias bibliográficas

-Beloff, M. (1999), “Modelo de la protección integral de los derechos del niño y de la situación irregular: un modelo para armar y otro para desarmar” en *Justicia y Derechos del Niño*, Fondo

¹⁹ En referencia a la Ley 10.903 de 1919 de Patronato de la Infancia

de las Naciones Unidas para la Infancia, Oficina de Área para Argentina, Chile y Uruguay, Noviembre, Santiago de Chile, 1999, N° 1.

Censo 2010. Cuadro P5-P. Provincia de La Pampa. Disponible al 30/08/14 en: http://www.censo2010.indec.gov.ar/CuadrosDefinitivos/P5-P_La_pampa.pdf .

Comité derechos del niño, Observación final Argentina (CRC/C/ARG/CO/3-4) Junio 2010.

Diálogos del sipi (2014), Conversación con Cecilia Anicama, Especialista de Programas de la Oficina de la Representante Especial de las Naciones Unidas sobre la Violencia contra los Niños, “Violencia contra los niños en el ámbito de la familia: la persistente visión de la infancia como objeto de control” Julio 2014. Disponible al 30/08/14 en: http://www.sipi.siteal.org/sites/default/files/sipi_publicacion/sipi_dialogo_anicama_violencia_ninos_familia_v3.pdf

Diario de Sesiones (DS) (2012), reunión n° 30, 24° Sesión Ordinaria, de la Cámara de Diputados de La Pampa, 18 de Diciembre de 2012. Disponible al 30/08/14 en: [http://www.legislatura.lapampa.gov.ar/images/Archivos/VersionesTaquiograficas/2012/PDF/30_Reunion_\(18-12-2012\).pdf](http://www.legislatura.lapampa.gov.ar/images/Archivos/VersionesTaquiograficas/2012/PDF/30_Reunion_(18-12-2012).pdf)

Instituto Interamericano del Niño (IIN) (2002). La Planificación de Políticas de Infancia en América Latina. Hacia un Sistema de Protección Integral y una Perspectiva de Derechos. Montevideo, agosto de 2002.

Minyersky, N. (2005), “El niño como sujeto de derecho” en Ponencias presentadas en la “Convocatoria de la Universidad Pública a la Sociedad Argentina el Plan Fénix en vísperas del Segundo Centenario. Una estrategia nacional de desarrollo con equidad”, agosto de 2005. Disponible al 30/08/14 en: http://www.econ.uba.ar/planfenix/docnews/III/Derechos%20de%20la%20infancia/minyersky_N_el_nino_como_sujeto_de_derecho.pdf

Morlchetti, A. (2013); Sistemas nacionales de protección integral de la infancia: fundamentos jurídicos y estado de aplicación en América Latina y el Caribe, Santiago de Chile, CEPAL-UNICEF, 2013.

UNICEF Estrategia de Protección de la Infancia del UNICEF, E/ICEF/2008/5/Rev.1, 20 de Mayo de 2008.

UNICEF-SENNAF (2012), Situación de los niños, niñas y adolescentes sin cuidados parentales en la República Argentina, Buenos Aires, 2012.