

¿PROTECCIÓN DE DERECHOS O PROTECCIÓN DE SUJETOS?

La institucionalización del Sistema de Protección Integral en Argentina

Cecilia Heli Manera
María Micaela Rodríguez *

Resumen: El siguiente artículo analiza la institucionalización del *Sistema de Protección Integral de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes*¹ en Argentina, iniciado en la última década, y que interrumpió 100 años de prácticas adultocéntricas bajo el paradigma del *Control Social de la Infancia*. Si bien el marco legal presenta grandes avances, adecuándose a los lineamientos internacionales, aún no hay una apropiación del mismo por parte de todos los actores e instancias que intervienen con niñas, niños y jóvenes. En este sentido, este trabajo presenta una mirada sobre los procesos que el nuevo paradigma instituyó.

221

Palabras clave: derechos de la niñez, Sistema de Protección Integral, políticas públicas, revisión de prácticas, marco legal argentino.

El Sistema de Protección Integral se institucionaliza en respuesta al paradigma

En el año 2003, Argentina contaba con más de 60 programas sociales sostenidos, en su mayoría, con financiamiento internacional. Resultado de las políticas neoliberales implantadas en la década anterior y con la necesidad de revertir

ji Licenciada en Trabajo Social por la *Universidad Nacional de Córdoba* (UNC), Argentina. Voluntaria de la *Fundación Querubines*, ONG de Córdoba. Participa en ayudantía de cátedras de la UNC. Contacto: ceciliahelimanera@hotmail.com.ar.

* Licenciada en Trabajo Social por la *Universidad Nacional de Córdoba* (UNC), Argentina. Trabaja en la *Fundación Querubines*, ONG de Córdoba. Participa en ayudantía de cátedras de la UNC. Contacto: m.micaelarodriguez@hotmail.com.

¹ Para nuestras reflexiones no utilizaremos la categoría “adolescente”, ya que reconocemos que prima la perspectiva de etapas evolutivas de desarrollo. Este tipo de definiciones centradas en la condición de la edad, como el principal factor explicativo, son insuficientes para acercarse a la complejidad de la categoría mencionada. Partimos de reconocer a la niñez y juventud como categorías sociales construidas histórica y políticamente. Es decir, que las etapas del desarrollo no son universales sino que varían en las diferentes culturas y están en función del mantenimiento de la sociedad (Cussiánovich, 1995).

la situación en la que se encontraba la población, se comenzaron a implementar estrategias más integrales, por ejemplo: el *Plan Familias para la Inclusión Social*, el *Plan Manos a la Obra* y el *Plan Nacional de Seguridad Alimentaria*.

Durante el periodo 2003-2008 se produjo un incremento sostenido del Producto Bruto Interno (PBI), así como un aumento del empleo formal e informal. Respecto a la pobreza, se registra una importante mejora, luego del pico alcanzado en octubre de 2002 cuando la población en situación de pobreza era del 54,3%, en la actualidad el porcentaje de población es de 13,9%. Incluso, a partir del año 2003, los índices de indigencia disminuyeron de un 24% (desde octubre de 2002) al 4,0% (en el primer semestre de 2009). Sin embargo, es importante aclarar que según el *Observatorio Social* de la *Universidad Católica Argentina* (UCA), la pobreza y la indigencia duplican los índices oficiales (Tirenni, 2009).

Paulatinamente, y con una estabilidad progresiva, se inicia un proceso de adecuación de la legislación nacional hacia la internacional y se inserta a la niñez en la agenda pública. A través de debates, aportes y movimientos sociales –de profesionales, de dirigentes políticos y otros actores sociales–, en el año 2005 se plasma en la *Ley Nacional N° 26061* la adecuación de la legislación argentina a la *Convención de los Derechos del Niño* (CDN).

La *Ley N° 26061* crea el *Sistema de Protección Integral de los Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes*, según su art. 32, el Sistema está 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 jóvenes.

222 Como órganos gubernamentales creados para dar respuestas a los problemas sociales de la niñez y la juventud podemos mencionar a la *Secretaría de la Niñez, Adolescencia y Familia*, cuya función principal es la de diseñar políticas públicas en relación a la niñez, así como también controlar su implementación y seguimiento; el *Defensor de los Derechos de la Niñez*, encargado de la defensa de los derechos de las niñas y niños ante las instituciones públicas y privadas; el *Consejo Federal de Niñez, Adolescencia y Familia*, con funciones deliberativas, consultivas, de formulación de propuestas y de políticas de concertación, entre otros.

Bajo este nuevo paradigma, la participación del Estado está sujeta a la de la familia y la comunidad, y ésta última adquiere, por primera vez, responsabilidades para con los niños, niñas y jóvenes (Piotti, 2011). El Estado es quien diseña e implementa políticas para su fortalecimiento, siendo la institucionalización de las niñas y niños una medida excepcional –como resultado, muchos “institutos de menores” cerraron sus puertas, en su mayoría aquellos que albergaban a niñas y niños menores de 5 años–. Otro aspecto importante es que los problemas de los niños y niñas deben dejar de definirse como “situaciones de riesgo”, de “abandono moral”, o “situación irregular”, y pasar a ser considerados como “situaciones de vulneración de sus derechos” (López Oliva, 2006). Lo que implica que las políticas públicas deban plantearse desde otros ámbitos.

Una de las políticas públicas implementadas más importantes es la *Asignación Universal por Hijo* (AUH) –que entró en vigencia el 28 de octubre de 2009–, se trata de un seguro social para las familias que se encuentren en situación de vulnerabilidad y que tienen hijos o hijas menores de 18 años o con discapacidad. La AUH funciona como instrumento de verificación del cumplimiento de los requisitos de controles médicos, vacunación, inscripción al “Plan Nacer” y la asistencia regular a la escuela

pública.² Esta política, de carácter universal, permitió entre otras cosas el retorno a la escolarización de aquellos sujetos que, como parte de las estrategias familiares de supervivencia, habían dejado de concurrir a las instituciones educativas.

Bajo esta concepción se considera al trabajo infantil como dañino para las niñas, niños y adolescentes, ya que obstaculiza su escolarización y como consecuencia impide a las familias en situación de pobreza superar su condición. Así mismo se instituyen leyes como la nueva *Ley de Educación* (N° 26206), que establece a la educación secundaria como obligatoria. Otra política educativa integrada al ámbito de la salud es la *Ley de Educación Sexual Integral* (N° 26150), que habilita a las instituciones educativas a incorporar en la currícula contenidos sobre Derechos Sexuales y Reproductivos. Es decir, también en el ámbito de la salud se da un proceso de reconocimiento de derechos y la tendencia a la garantía de los mismos. La *Ley de Salud Sexual y Procreación Responsable* (N° 25673) es una clara conquista en esta área.

Asimismo, se reconoce formalmente el status de sujetos de derecho a todas las niñas, niños y jóvenes, introduciendo además el concepto de *interés superior del niño*³ como principio rector del paradigma –que implica que las y los adultos respeten, escuchen y consideren las opiniones de la niñez y juventud.

Otro aspecto relevante es el lugar que se le otorga a la participación de niñas, niños y jóvenes. El nuevo paradigma establece mecanismos formales para que su palabra sea tenida en cuenta a la hora de que los Consejos Comunitarios⁴ diseñen políticas públicas dirigidas a ellas y ellos. No obstante, se conserva el sesgo paternalista, pues en última instancia las decisiones las siguen tomando las y los adultos. Respecto a las y los jóvenes en situación de vulnerabilidad, institucionalmente se les continúa aplicando medidas de control social.

La situación particular de Córdoba

En el proceso de adecuación del *Sistema de Protección Integral*, la legislación argentina estableció que cada provincia tenía autonomía para ajustar sus jurisdicciones a este “macro sistema”, lo que permitió que las mismas siguieran cursos distintos. Mientras que algunas comenzaron a trabajar profundamente para adaptarse a los cambios (por ejemplo Santa Fe, con la experiencia “Rosario, la ciudad de los Niños”)⁵, otras opusieron resistencia.

Córdoba ha sido una de las provincias que más resistencia ha opuesto al cambio de paradigma, lo cual se ve reflejado en su legislación. A casi diez años de la incorporación de la CDN, en octubre de 2002 fue sancionada la *Ley 9053 de Protección Judicial del Niño y el Adolescente* que establecía en su artículo 6, que la protección judicial de los derechos de los niños y de los adolescentes menores de edad será ejercida por

² “Asignación Universal por Hijo”. Disponible en: <http://www.anses.gob.ar/asignaciln-universal/asignaciln-universal-hijo-144>.

³ El art. 3 de la *Ley N° 26061* establece el interés superior del niño como la máxima satisfacción, integral y simultánea de los derechos y garantías reconocidos en esta ley.

⁴ Los Consejos Comunitarios son el ámbito de concertación de políticas destinado al debate y puesta en común de necesidades, que se elevan luego a otros ámbitos de toma de decisiones.

⁵ Se crea un sistema de participación real para las niñas, niños y jóvenes, brindando un espacio para que ellos mismos puedan diseñar las políticas según sus necesidades.

los Tribunales de Menores⁶, esto significa la vigencia simultánea de dos leyes, que regulando el mismo tema, resultan de naturaleza antagónica (García Méndez, 1993).

Posteriormente al límite del plazo que tenían las provincias para adecuarse a la *Ley Nacional 26.061*, Córdoba se adhiere al *Sistema de Protección Integral* mediante la *Ley 9396* (sancionada el 6 de junio de 2007). A partir de este momento el Poder Ejecutivo comienza a arbitrar las medidas necesarias que garanticen el cumplimiento de dicha ley; se crean órganos provinciales con funciones específicas relacionadas a este nuevo paradigma como la *Secretaría de Niñez, Adolescencia y Familia* (SENAF) y el *Defensor de los Derechos de las Niñas Niños y Adolescentes*.

Ante la pérdida de competencias, los jueces –para menores de edad– legitimaron su intervención a través de instrumentos legales: las “acordadas”, con lo que aseguraban el cumplimiento de sus funciones (en el ámbito prevencional donde ya no deberían tener injerencia) por cuatro años más. Esto ocasionó una disputa de poder entre los órganos –que estaban siendo creados como parte del *Sistema de Protección Integral*– y los jueces, que tradicionalmente se encargaron del “control social de la infancia”.

Paralelamente se gestaron modificaciones al *Sistema de Protección Integral* y se delimitaron las competencias del Poder Ejecutivo y del Tribunal Superior. Es en el año 2011 que la provincia de Córdoba se adhiere plenamente a la legislación a través de la *Ley de Promoción y Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes* (N° 9944).

Contradicciones entre teoría y práctica

Actualmente podemos decir que el Estado ha posicionado su discurso desde la perspectiva de derechos humanos; sin embargo, la garantía efectiva de los mismos no se encuentra aún resuelta.

224

Por un lado, existe un enfrentamiento ideológico y político de los actuales gobiernos nacional y provincial (en el caso de Córdoba), que condiciona el desarrollo de las políticas locales, ya que muchas veces la asignación presupuestaria –para planes y proyectos– se ve afectada. Esta situación, junto con las propias dificultades que posee la implementación del *Sistema de Protección Integral*, constituye un gran obstáculo para atender las vulneraciones de derechos de las niñas, niños y jóvenes.

Una de las mayores dificultades –y más graves– de la implementación del *Sistema de Protección Integral*, tiene que ver con los profesionales y operadores que se encontraban asignados en cargos o puestos formados bajo el viejo paradigma –cuyo bagaje teórico y adecuación práctica estaba asociado a la ideología tutelar–, quienes simplemente fueron reacomodados en otras áreas y puestos.

Por consiguiente, creemos que el proceso de adecuación a la nueva legislación no estuvo acompañado por suficientes capacitaciones, a pesar de que organismos estatales como la SENAF y la Defensoría se encargaron de difundir y explicar la legislación actual en distintas instancias. Por su parte, los medios masivos de comunicación, se encargan de perpetuar términos que denotan el control social hacia la niñez y juventud, lo cual dificulta el entendimiento del nuevo paradigma para la amplia diversidad de públicos.

Entonces, existen una gran cantidad de actores que están involucrados en el desarrollo de las niñas, niños y jóvenes, y que implementan sustentos ideológicos diferentes, incluso algunos continúan reproduciendo viejas prácticas tutelares, otros se

⁶ *Ley Provincial N° 9053*, de “Protección Judicial del Niño y Adolescente”.

posicionan desde el paradigma de la “protección integral” y unos pocos intervienen desde la “teoría de la promoción social de la infancia”.

Por otro lado, existen nuevos espacios creados por la legislación nacional que no están siendo implementados correctamente. Tal es el caso de los *Consejos Locales de Niñez*, que se constituyen en lugares donde las niñas, niños y jóvenes deben ejercer su derecho a participar. La legislación propone dichos espacios en el ámbito de la comunidad para que los sujetos puedan expresarse, manifestar necesidades, problemáticas y tratar temas de su interés, con el objetivo de que se generen políticas públicas, sin embargo la participación de las niñas, niños y jóvenes en estos Consejos aún no es efectiva.

Otro ejemplo de la falta de adecuación la encontramos en la aplicación discrecional del *Código de Faltas de la provincia de Córdoba*, por parte de los órganos de control social, principalmente la Policía. Este instrumento legal, permite que se continúen violentando y reprimiendo a jóvenes por su condición social (pobres), bajo la “excusa” de “merodeo”. Las detenciones y privaciones físicas de la libertad por esta causa aumentan día a día.

Entonces, nos preguntamos: ¿los órganos que conforman el *Sistema de Protección Integral* cumplen con las funciones establecidas? ¿Se establece un control sobre las organizaciones no gubernamentales destinadas al trabajo con estos sujetos? Las capacitaciones que proporcionó la SENAF ¿fueron suficientes? ¿Cuáles son los alcances y límites verdaderos del derecho de las niñas, niños y jóvenes a ser escuchados y que sus opiniones sean tenidas en cuenta? ¿Basta con el reconocimiento formal de los derechos para que se cumplan? ¿O debemos continuar revisando nuestras prácticas y posicionamientos?

225

REFERENCIAS

CUSSIÁNOVICH, A y otros, (1995). *Psicología desde los Jant. Adolescencia en nuestra sociedad, aportes y límites de la teoría psicológica*. Lima, Perú: INJEFANT.

GARCÍA Méndez, E. (1993). *La legislación de menores en América Latina: una doctrina en situación irregular en derecho de la infancia/adolescencia.*, en: América Latina: de la situación irregular a la protección integral. Centro de Formación y Estudios del I.NA.ME en Temas de Infancia Adolescencia y Familia Derechos del niño. Brasilia.

LÓPEZ Oliva, M. (2006). *Las políticas públicas en la ley 26.061, de la focalización a la universalidad.*, en: Menéndez, E. (Comp). *Protección Integral de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes. Análisis de la Ley 26061*. Buenos Aires. Editores del Puerto.

PIOTTI, M. (2011). *Los tres paradigmas sobre la infancia y la adolescencia y el trabajo social*. Córdoba: Colegio de Profesionales del Servicio Social.

Saberes y sabores de nuestro país - Recorridos históricos para compartir. (2010). Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación, Ministerio de Desarrollo Social, Presidencia de la Nación. Argentina. Disponible en: <http://www.desarrollosocial.gob.ar/Uploads/i1/Recorridos%20Historicos%20para%20Compartir.pdf>.

TIRENNI, J. (2010). *La Asignación Universal por Hijo ¿Una nueva etapa de políticas sociales?* FLACSO Área Estado y Políticas Públicas Buenos Aires. Disponible en: <http://politicaspUBLICAS.flacso.org.ar/politicaspUBLICAS/files/estrategicas/archivos/asignacionuniversal.pdf>.