



LEGISLACIÓN ACORDE A LA DOCTRINA DE LA PROTECCIÓN INTEGRAL: MENDOZA, PROVINCIA PIONERA.

Por **Carolina Farias-Carracedo**¹

Resumen

En este artículo exponemos el caso especial de la provincia de Mendoza en cuanto a su adecuación legislativa a la Convención Internacional de los Derechos del Niño.

Metodológicamente, se trata de una investigación histórica por lo cual se utilizan herramientas de búsqueda, hallazgo y análisis de fuentes en documentos públicos y de archivo tanto como fuentes orales a través de testimoniantes claves.

La provincia de Mendoza fue pionera al sancionar en 1995 la “Ley de menores de la provincia de Mendoza” con la cual derogaban la vieja ley de “Patronato y Tribunales de Mendoza” y se convierte de este modo en la primera provincia del país en adecuar su legislación a la CIDN. A partir de esta ley, Mendoza inició un proceso de transformación y adecuación estatal e institucional. Particularmente, nos detenemos en las modificaciones realizadas en el Poder Ejecutivo y Judicial.

¹ Licenciada en Psicología, UNSL; Profesora de Enseñanza Media y Superior en Psicología, UNSL; doctoranda en Psicología, UNSL.

Becaria Interna Tipo I de CONICET. Institución de pertenencia: Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) y Universidad Nacional de San Luis.

Contacto: fariascarracedo@gmail.com



A partir del análisis realizado, concluimos que el período que fue desde 1995 hasta el 2005, se caracterizó por la coexistencia de ambas doctrinas de infancia, entre la “Protección Integral” y la “Situación Irregular”, a la que se pretendía reemplazar.

Palabras claves: ley 6354; provincia de Mendoza; Doctrina de la Protección Integral.

Introducción

El presente trabajo expone el caso particular de la provincia de Mendoza en cuanto a su adecuación legislativa a la Convención Internacional de los Derechos del Niño.

Metodológicamente, se trata de una investigación histórica por lo cual se utilizan herramientas de búsqueda, hallazgo y análisis de fuentes en documentos públicos y de archivo tanto como fuentes orales a través de testimoniantes claves. Concretamente con respecto a las primeras hemos utilizado:

- Leyes, decretos y resoluciones Nacionales y de la provincia de Mendoza referidas a situación de niños desde 1990 hasta el año 2005.
- Boletines oficiales de carácter público de la Provincia de Mendoza.

En relación a las fuentes orales o, testimoniantes claves, hemos entrevistado a personas íntimamente vinculadas con la temática.

En 1995, Mendoza sancionó la ley N° 6354 “Ley de Menores de la Provincia de Mendoza”, un punto de inflexión que convirtió a Mendoza en la primera provincia de



nuestro país en adecuar su legislación a la Convención Internacional de los Derechos del Niño, procurando alcanzar la denominada Doctrina de la Protección Integral (Provincia de Mendoza, 1995).

Como sabemos, la Convención sobre los Derechos del Niño fue aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 20 de noviembre de 1989. La Convención es un tratado internacional que reconoce los derechos humanos de los niños y las niñas, definidos como personas menores de 18 años. De modo sintético, siguiendo las palabras de Nadine Perrault (Oficial del Programa de los Derechos del Niño de UNICEF) *"lo que la Convención realmente significa es que los niños y niñas son seres humanos, y como seres humanos tienen derechos humanos. La Convención explica que un niño debe ser considerado una persona con derechos, pero es también una persona que necesita protección"* (Niles, 2005).

La Convención establece en forma de ley internacional que los Estados Partes deben asegurar que todos los niños y niñas -sin ningún tipo de discriminación- se beneficien de una serie de medidas especiales de protección y asistencia; tengan acceso a servicios como la educación y la atención de la salud; puedan desarrollar plenamente sus personalidades, habilidades y talentos; crezcan en un ambiente de felicidad, amor y comprensión; y reciban información sobre la manera en que pueden alcanzar sus derechos y participar en el proceso de una forma accesible y activa. Al haber aceptado el cumplimiento de las normas de la Convención, los gobiernos están obligados a armonizar sus leyes, políticas y prácticas con las normas de la Convención; a convertir estas normas en una realidad para los niños y niñas; y a abstenerse de tomar cualquier medida que pueda impedir el disfrute de estos derechos (Fondo de Naciones Unidas para la Infancia, 2006).



Desde 1995, la provincia de Mendoza inició un conjunto de modificaciones en el ordenamiento normativo y la adecuación de la institucionalidad que hasta entonces se ocupaba de la atención de la infancia y la adolescencia.

La importancia fundamental de esta ley radicó en cuatro puntos esenciales:

- Fue un instrumento pionero que intentó llevar a cabo el primer proceso de adecuación sustancial de un sistema político, jurídico e institucional provincial a la Convención.
- Obligó al gobierno provincial a priorizar sus recursos humanos, materiales y financieros para lograr los objetivos planteados en la ley. Exigió que el Estado haga todo lo que esté a su alcance para evitar acciones que amenacen o violen los derechos del niño y garantizarles atención prioritaria en los servicios públicos y en la formulación y aplicación de las políticas sociales.
- Ratificó los derechos básicos de los niños y ofreció herramientas para exigir su cumplimiento
- Se planteó una clara diferenciación entre niño-víctima y niño-victimario, entre abandono y delincuencia (Provincia de Mendoza, 1995; Konterllnik; Muñoz & Pelliza, 2002).

Ahora bien, como veremos en el desarrollo de estas páginas, desde nuestra perspectiva, esta ley si bien pretendía adecuarse a lo establecido por la Convención Internacional de los Derechos del Niño, siguió marcada por la concepción de Patronato.



No es objetivo de este trabajo detenernos en la Doctrina de la Situación Irregular propia del Patronato pues ya es ampliamente conocida. Es suficiente aquí con mencionar que el atributo central de esta concepción fue legitimar cualquier acción judicial indiscriminadamente sobre aquellos niños y adolescentes en situación de dificultad o en “peligro material y moral”. La ley no diferenciaba si esas dificultades eran por ejemplo, de un niño infractor de la ley o de un niño víctima de malos tratos (García-Méndez, 1994; 1995).

Retomando el caso de la provincia en estudio, es por esto que consideramos este periodo que fue desde 1995 hasta el año 2005 como una etapa de transición y coexistencia de doctrinas de infancia, entre la “Situación Irregular” y la “Protección Integral”.

Ley N° 6354 Del Niño y el Adolescente de la Provincia de Mendoza

La ley 6354 consta de tres libros que contienen los 210 artículos de la misma. El libro I se refiere a la parte general: objetos y fines; derechos y garantías de niños y adolescentes; del Consejo Provincial de La Niñez y Adolescencia; de la Dirección Provincial de la Niñez y Adolescencia; organizaciones relacionadas con la niñez y adolescencia; de las organizaciones no gubernamentales relacionadas con los niños y adolescentes. El libro II se refiere a los siguientes temas: de la justicia de familia y en lo penal de menores; de la etapa prejudicial de avenimiento y mediación; del registro de pretensos adoptantes; del proceso judicial; del procedimiento en medidas tutelares; del procedimiento especial de adopciones; de la justicia en lo Penal de menores; proceso judicial; del cuerpo auxiliar Interdisciplinario; de las medidas de protección. El libro III contienen las disposiciones complementarias.



A continuación, transcribimos algunos artículos que consideramos fundamentales para comprender el espíritu de la ley.

“Art. 1º - la presente ley tiene por objeto la protección integral del niño y el adolescente, como sujeto principal de los derechos establecidos en la misma y el ordenamiento legal vigente. A tal efecto, quedan comprendidas todas las personas que no hubieran alcanzado la mayoría de edad. El Estado garantizara el interés superior de los mismos, en el ámbito de la familia y de la sociedad, brindándoles las oportunidades y facilidades para el desarrollo físico, psíquico y social.

Art. 2º - la política respecto del niño y el adolescente, tendrá como objetivo su contención en el núcleo familiar a través de la implementación de planes de prevención, promoción, asistencia e inserción social.

Independientemente de la contención en el núcleo familiar, el Estado arbitrará los medios para asegurar la protección y cuidado de los mismos, a través de las instituciones en las áreas de salud, educación, justicia, seguridad y otras, para el logro de su bienestar integral.

Capítulo II. De los derechos y garantías del niño y el adolescente

Art. 6º - el Estado asegurará el derecho del niño y el adolescente a la libertad, integridad física, psíquica y social, preservando la imagen, la identidad, la autonomía de valores, ideas o creencias y los espacios y objetos personales.

Art. 7º - en la educación del niño y el adolescente, el Estado, a través de los sistemas de enseñanza formal y no formal (...)

Art. 8º - el Estado garantizara al niño y adolescente víctima de delitos, la asistencia física, psíquica, legal y social requerida para lograr su recuperación.

Art. 9º - los niños y adolescentes no podrán ser privados de sus derechos sin el debido proceso legal, el cual garantizará el derecho a ser oídos en todo proceso judicial o procedimiento administrativo que lo afecte y el respeto y dignidad que se les debe como personas en desarrollo.

Art. 10º - la carencia de recursos materiales de los padres, tutor o guardador, no constituye causal suficiente para la exclusión del Niño o del adolescente de su grupo familiar o guarda jurídica. Cuando proceda, la exclusión deberá fundarse en motivos graves que autoricen por sí mismos la imposición de la medida.

En los procesos iniciados a efecto de decidir sobre la suspensión o perdida de la patria potestad, la causal antedicha será de interpretación restrictiva.

Art. 14º - toda persona que tomara conocimiento de situaciones que atenten contra la integridad psíquica y/o física de los niños y adolescentes, deberá ponerlo en conocimiento de los organismos competentes (...).

Título II. Organismos. Capítulo I. Del Consejo Provincial de la Niñez y Adolescencia

Art. 15º - crease, bajo la dependencia directa del poder ejecutivo, el Consejo Provincial de la Niñez y Adolescencia.

Art. 16º - serán funciones del Consejo provincial de la niñez y adolescencia:

A) asesorar y proponer al poder ejecutivo las políticas del área;

B) promover la creación de organizaciones no gubernamentales destinadas a la protección del niño, el adolescente y la familia;

C) relacionarse con los diferentes sectores involucrados en el tema;

Art. 17º - el consejo estará integrado por:

A) un (1) presidente;

B) el director-presidente de la dirección provincial de la niñez y adolescencia;

C) dos (2) representantes por las organizaciones no gubernamentales (ONG), con asiento en la provincia, e injerencia en el tema;

D) un (1) representante por el consejo interreligioso de Iglesias o la institución que lo reemplace;

E) dos (2) representantes por los trabajadores, elegidos de entre los miembros de la asociación gremial de tercer grado más representativa de la provincia;

F) dos (2) representantes por las organizaciones empresariales de la provincia;

G) cuatro (4) representantes por los municipios;

H) un (1) representante por cada ministerio;

I) un (1) representante del área de deportes;

J) un (1) representante de la dirección general de escuelas;

K) dos (2) representantes del poder judicial, uno por la Magistratura y otro por el ministerio pupilar;

L) dos (2) representantes por las universidades con asiento en la provincia; y,

II) un (1) representante de la sociedad argentina de pediatría, filial Mendoza.

Capítulo II. De la Dirección Provincial De la niñez y adolescencia

Art. 21º - créase la Dirección provincial de la niñez y adolescencia, como ente autárquico, sobre la base y con la infraestructura de la actual Dirección Provincial del Menor, en el ministerio de salud.

Art. 22º - la Dirección Provincial de la Niñez y Adolescencia implementará programas sociales para la prevención y asistencia, ante situaciones de conflicto social y de tratamiento y rehabilitación infanto-juvenil, para los casos que así lo requieran.

Art. 23º - la conducción de la dirección será ejercida por un directorio, compuesto por cuatro (4) miembros.

Art. 24º - el poder ejecutivo designará el director-presidente, quien deberá acreditar antecedentes curriculares en la materia. El poder ejecutivo designará como directores vocales, a los Nominados de la siguiente manera:

A) un (1) representante del poder ejecutivo;

B) uno (1) por los trabajadores de la dirección que será elegido en votación directa y secreta por el personal de la misma, y deberá tener una antigüedad mínima de cinco (5) años en el desempeño de sus funciones; y,

C) uno (1) por las organizaciones no gubernamentales con injerencia en el tema.

Art. 29º - el directorio tendrá las siguientes funciones:

A) implementar los programas de promoción, prevención, asistencia e inserción social destinados al bienestar y desarrollo de la niñez y adolescencia;

B) intervenir en aquellas situaciones que impliquen perjuicio o abuso físico o mental, descuido o trato negligente, malos tratos, explotación y abuso sexual de niños y adolescentes, se encuentren o no bajo la

custodia de los padres, del tutor o guardador para asegurar su protección, dando inmediata intervención al juez competente;

C) evaluar en forma cualitativa y cuantitativa, los programas implementados en prevención, promoción, asistencia e inserción social;

D) resolver la habilitación, inhabilitación y la clausura de los establecimientos enunciados en el inciso e) del presente artículo, que no cumplan con los objetos y fines de la misma, pudiendo recurrirse la decisión ante la alzada administrativa;

E) ejercer el control del funcionamiento, equipamiento, infraestructura y recursos humanos de las entidades públicas o privadas, estatales o no, que desarrollen sus actividades con niños y adolescentes, excepto de aquellas cuyo control y supervisión corresponda a las áreas de salud y educación;

F) crear y llevar el registro de las entidades comprendidas en el inciso anterior, de conformidad con la reglamentación;

G) definir las áreas internas que tendrán a su cargo la implementación de los programas, a través de la secretaria técnica;

H) acordar asistencia a los padres, tutor o guardador, cuya situación económica incida negativamente en el desarrollo integral de los niños y adolescentes a su cargo;

I) acordar subsidios a personas de existencia visible o ideal que tengan niños y adolescentes a su cargo, en las condiciones que se determinen;

J) requerir de los jueces competentes la designación de representante legal de los niños y adolescentes que carezcan de los mismos;

K) requerir de los jueces competentes la delegación de la guarda de niños y adolescentes bajo su custodia en el término de doce horas de producida la internación;

L) requerir de los jueces competentes el reintegro familiar de quienes se encuentren bajo su guarda;

LI) ejercer la representación legal de niños y adolescentes bajo su guarda, en los casos previstos por los artículos 309 y 310 del Código civil;

M) controlar el cumplimiento de las disposiciones legales en favor de la infancia y adolescencia y denunciar ante los organismos judiciales las infracciones a las leyes vigentes en la materia. Asimismo, ejercer conjuntamente con los organismos e instituciones competentes, el poder de policía en lo referido a espectáculos públicos, en orden a la protección integral del niño y del adolescente;

N) crear y organizar establecimientos y programas especiales, para el cumplimiento de medidas tutelares o de reeducación de niños y adolescentes que incurrieren en delito, conforme a la normativa vigente;

ñ) implementar por sí o en coordinación programas de capacitación destinados a los niños y adolescentes contenidos en los establecimientos bajo su dirección o control a fin de lograr su adecuada inserción social y laboral.

Libro II. De la justicia de familia y en lo penal de menores

Art. 46º - créanse, en el ámbito del poder judicial de Mendoza:

A) cámaras de familia;

B) juzgados de familia;

C) ministerio público fiscal y pupilar de familia;

D) asesorías de familia;

E) tribunales en lo penal de menores;

F) juzgados en lo penal de menores;

- G) *ministerio público fiscal y pupilar en lo penal de menores; Y,*
H) *cuerpo auxiliar interdisciplinario.*

Título I. De la justicia de familia

Art. 47º - la justicia de familia estará constituida por las Cámaras de Familia; los Juzgados de familia; el Ministerio público fiscal y pupilar de familia y las Asesorías de familia.

Capítulo II. De la jurisdicción y competencia

Art. 53º - corresponde al juez de familia en turno tutelar entender, de oficio o a pedido de parte, en las siguientes causas:

A) cuando el menor o incapaz resultare víctima de una infracción a las normas penales, de faltas o contravenciones cometidas por sus padres, tutor, guardador o cualquier otra persona que lo tenga a su cargo;

B) cuando resulte necesario decidir sobre la situación familiar de menores o incapaces en caso que los mismos hubieran sufrido o pudieran sufrir perjuicio por abuso físico o mental, descuido o trato negligente, malos tratos, explotación, mientras se encuentre bajo la custodia de los padres, tutor, guardador o cualquier otra persona que lo tenga a su cargo;

C) cuando la salud, seguridad o integridad física o mental de menores e incapaces se hallare comprometida por hechos o actos propios o llevados a cabo en contra del interés superior de los mismos; y,

D) cuando por razones de orfandad, ausencia o impedimento legal de padres, tutor o guardador, sea necesaria la adopción de medidas con el fin de otorgar certeza a los atributos de la personalidad.

Libro III. Disposiciones complementarias

Art. 198º - modifícase el inciso 6) del artículo 4 de la ley 5094², el que quedará redactado de la siguiente forma:

"Art. 4º: inciso 6): la adopción de medidas tutelares cuando:

A) el menor o incapaz resultare víctima de una infracción a las normas penales, de faltas o contravenciones cometidas por sus padres, tutor, guardador o cualquier otra persona que lo tenga a su cargo;

B) resulte necesario decidir sobre la situación familiar de menores o incapaces en caso que los mismos hubieran sufrido o pudieran sufrir perjuicio por abuso físico o mental, descuido o trato negligente, malos tratos, explotación, mientras se encuentre bajo la custodia de los padres, tutor, guardador o cualquier otra persona que lo tenga a su cargo;

C) la salud, seguridad o integridad física o mental de menores e incapaces se hallare comprometida por hechos o actos propios o llevados a cabo en contra del interés superior de los mismos.

D) por razones de orfandad, ausencia o impedimento legal de padres, tutor o guardador, sea necesaria la adopción de medidas con el fin de otorgar certeza a los atributos de la personalidad."

Art. 199º - modifícase el artículo 10 de la ley no 5.094, el que quedará redactado de la siguiente forma:

"Art. 10º: cuando el juez de paz tomara conocimiento de las situaciones previstas en el inciso 6) del artículo 4 de la presente ley, actuara conforme lo prevé el régimen legal vigente, remitiendo las actuaciones al juez de familia en turno tutelar."

Art. 202º - modifícase el artículo 16 de la ley no 5.094, el que quedará redactado de la siguiente forma:

²Ley provincial de la organización de la justicia de paz (Provincia de Mendoza, 1986)



Art. 16º: los juzgados de paz tendrán las competencias asignadas por los incisos 6) 7) y 8) del artículo 4 de la presente ley, únicamente cuando no existieran juzgados de familia en los departamentos en que asienten."

Art. 209º - derógase la ley 1304 y toda norma que se oponga a la presente ley.

Impacto de la ley

En primer lugar, insistimos en señalar que Mendoza ha sido pionera en materia legislativa ya que fue la primera provincia de la República Argentina en sancionar una ley de Niñez y Adolescencia de acuerdo con la Convención Internacional de los Derechos del Niño. Esto implicó una serie de modificaciones en el ordenamiento normativo y la adecuación de la institucionalidad que hasta entonces se ocupaba de la atención de la infancia y la adolescencia.

La sanción de la mencionada ley no siguió un camino sencillo por cuanto había logrado la aprobación de la Cámara de Diputados en 1993 y después de un período de tensiones fue finalmente aprobada en noviembre de 1995 (Fernández-Hasan, 2007). Hay que resaltar, también, que luego de varios intentos de normativizar la ley pasaron 3 años para que se publicara el correspondiente decreto reglamentario Nº 1644 del 30 de septiembre de 1998 (Provincia de Mendoza, 1998).



Como señala Montalto (2006) la ley de Patronato y Tribunales de Menores de la provincia de Mendoza N°1304 del año 1939³ había regulado especialmente la situación de los menores víctimas e infractores, sin entremezclar la de los adultos como lo hizo la nueva legislación que involucra a aquellos actores adultos relacionados a la infancia.

En este sentido, tal como lo estipuló la ley, se crearon, en efecto, órganos en los ámbitos del Poder Ejecutivo y Judicial acordes a esta nueva normativa.

Poder Ejecutivo

A nivel nacional, a partir de 1990 se produjeron Reformas de Estado cuyo marco legal estuvo marcado por las leyes 23.696 de Reforma del Estado y el 23.697 de Emergencia Económica, además de la Ley N° 24.629 que dio lugar a la segunda Reforma del Estado (República Argentina, 1989^a; 1989^b; 1995). Mendoza, adhirió a la reforma modificando la estructura estatal provincial y de esta manera, la antigua Dirección del Menor desapareció y, en su lugar, surgió la Dirección de Niñez, Adolescencia, Ancianidad, Discapacidad y Familia. (DINAADyF). Es decir, mediante los Decretos-Acuerdo 889/96 y 652/97, el Gobierno de la Provincia, dispuso medidas de racionalización de organismos estatales, entre las que se determinó la fusión de tres direcciones provinciales de Asistencia Integral del Discapacitado, de Niñez y Adolescencia y de Asistencia a la Ancianidad e Invalidez en la Dirección de Niñez, Adolescencia, Ancianidad, Discapacidad y Familia (DINAADYF) (Provincia de Mendoza, 1996b, 1997a).

Esta nueva Dirección estuvo organizada en Unidades de Coordinación:

³La provincia en estudio también había sido pionera con esta ley ya que, para 1939, sólo tres provincias tenían legislación acorde a la “ley Agote”: Buenos Aires, Santa Fé y Mendoza. Acerca del origen del Patronato de Menores en la última provincia hemos escrito un trabajo específico aún no publicado (Farias-Carracedo&Vuanello, 2014).



- Unidad de Coordinación de Programas de Niñez y Adolescencia (U.C.P.1).
- Unidad de Coordinación de Programas de Familia (U.C.P. 2).
- Unidad de Coordinación de Programas de Discapacidad (U.C.P.3).
- Unidad de Coordinación de Programas de Ancianidad (U.C.P-4).
(Provincia de Mendoza, 1996^a, 1996b, 1997^a; 1997b; Beltranou, 2011).

La Unidad Coordinadora de Programas de Niñez y Adolescencia (UCP1) conservó las funciones propias de los organismos tutelares y mantuvo una red de programas centralizados para las derivaciones judiciales: hogar de admisión, pequeños hogares, familias cuidadoras, y el Centro de Orientación Socioeducativa para adolescentes infractores de la ley penal (COSE). De esta manera La U.C.P 1 contenía dos funciones de guarda: a) para niños y adolescentes derivados por medidas de protección (albergues, hogares, familias cuidadores) y b) para adolescentes infractores a la ley penal (Centro de educación socioeducativa. C.O.S.E.).

La Unidad Coordinadora de Programas de Familia (UCP2), logró abrir dentro de la Dirección una nueva línea de política pública cuyo carácter era preventivo y promocional, orientada al apoyo de la familia en sus funciones de crianza de niños y adolescentes (Konterllnik; Muñoz & Pelliza, 2002).

En esta nueva estructura estatal se desarrollaron las funciones del Poder Ejecutivo que, como lo manifiestan los artículos transcritos, estaban debidamente asignadas por la ley N°6354:

- **Consejo de Niñez y Adolescencia:** la mencionada ley había dispuesto la creación de este consejo con la misión de asesorar y proponer políticas del área, además de promover la creación de Consejos de Niñez en los departamentos.



De este modo, el Organismo Técnico Administrativo era el Consejo de Niñez y Adolescencia, como organismo articulador de políticas, el cual no tenía programas propios. Los ejes prioritarios sobre los cuales trabajaba el Consejo eran: promoción, protección y restitución de derechos con la propuesta de avanzar fuertemente hacia la descentralización. El Consejo fue la primera institución creada por la Ley que entró rápidamente en vigencia ya que tanto la reglamentación de la ley y la conformación de la Justicia debieron esperar de tres a cinco años.

- **DINAADyF:** tenía como objetivo favorecer la protección integral de los derechos del niños y adolescentes; comprendía medidas de variada naturaleza relativas a recursos económicos, jurídicos y de otra índole; estableció que se suministraría prioritariamente a los padres y subsidiariamente a los guardadores que sean miembros de la familia ampliada o de la comunidad local a la que pertenece el niño o adolescente. Incorporó, además, el derecho de niños y adolescentes a ser oídos en las decisiones que los involucren en la primera oportunidad. También resaltaba que la falta de recursos económicos no es causal de exclusión sino de programas sociales, no constituyendo objetos de causa judicial. Se hace hincapié en la función de la Dirección ante la amenaza de violación de derechos en la búsqueda de alternativas comunitarias que eviten la institucionalización, lo que tendría lugar cuando se hubieran agotado todas las posibilidades. En cuanto a la situación de niños y adolescentes infractores, los define como aquellos que sean juzgados y declarados penalmente autores de conformidad con la ley y procedimientos aplicables (Provincia de Mendoza, 1998).

En síntesis, a partir de la racionalización del Estado y la “ley del Niño y Adolescente” en el Poder Ejecutivo, se crea la DINAADyF y el Consejo. El Consejo, en tanto organismo técnico administrativo tuvo un accionar no vinculante y, el organismo ejecutor fue la



Dirección Provincial de Niñez, Adolescencia y Familia, DINAADyF (Provincia de Mendoza, 1998; Ocaña, 2007, Pensamiento Penal, s/f).

Poder judicial

En el ámbito del Poder Judicial, se crearon Cámaras y Juzgados de Familia, el Ministerio Público Fiscal y Pupilar, Asesorías de Familia, Tribunales y Juzgados en lo Penal de Menores (integrado por las Fiscalías de Familia, y las Asesorías de Menores e Incapaces) y un Cuerpo Auxiliar Interdisciplinario. El dato a resaltar es que la Justicia juvenil se dividió en dos aspectos, Familia y Penal, a efectos de evitar la ambigüedad propia de la Situación Irregular.

- Justicia de Familia: una nueva institucionalidad jurídica creada por la Ley a efectos de dar cuenta de las diferencias de los problemas que le pueden acontecer a niños y adolescentes en los que debe intervenir la Justicia. La nueva Justicia de Familia atendía causas tutelares según los términos de los artículos 52 y 53 de la Ley Nº 6354. Es decir, en un caso atendían situaciones de orden civil y en el restante situaciones en las que los derechos del niño o niña habían sido vulnerados. Los Juzgados rotaban el turno civil y el tutelar cada quince días recibiendo la denuncia por parte de un patrocinante, o bien surgida de la Secretaría Tutelar o del Cuerpo de Mediadores ya que preveía una etapa de mediación obligatoria.

A efecto de actuar con rapidez frente a un hecho grave que afectara a un niño o niña, se creó la Secretaría Tutelar luego de la sanción de la Ley para descomprimir a los Juzgados. Téngase en cuenta que se fusionaron dos competencias: civil y tutelar.



- Ministerio Público: actuaba en defensa de los derechos de los niños (Fiscales).
- Cuerpo Auxiliar Interdisciplinario (CAI): se creó con el objetivo de asistir a ambas Justicias (Penal y de familia) a través de un equipo interdisciplinario compuesto por áreas de Salud Mental, Trabajo Social, Médica y de Adopción. Los objetivos del mismo se relacionaban con la promoción social de los menores y sus familias y en lo relacionado a la escolaridad y mercado laboral. Su labor debía ser registrada a través de informes. En cuanto a las funciones se hacía mención a investigar la situación bio-psico-social de los menores y elaborar diagnósticos, pericias e informes. Debía sugerir tratamiento y efectuar el seguimiento y control del mismo y de las medidas de protección (Fernández-Hassan, 2007; Ocaña, 2007; Pensamiento Penal, s/f).

Todas estas transformaciones, iniciadas en 1995 desde la sanción de ley N° 6254, han generado distintos análisis, evaluaciones, alabanzas y críticas. A continuación, exponemos estos análisis desde el discurso del Estado, por un lado, que realiza un balance sumamente positivo y eficiente y, desde las perspectivas de otros sectores, que no ha sido tan optimistas.

Impacto de la ley desde el discurso oficial

De aquellas voces que representan al Gobierno, nos parece muy interesante una ponencia referida a la temática de María Inés Abrile de Vollmer quién fue Ministra de Cultura y Educación de la Provincia de Mendoza entre 1987 y 1991; asesora del Ministerio de Educación de la Nación entre 1992 y 1995; subsecretaria de Desarrollo Social del Gobierno de Mendoza entre 1995 y 1999 y diputada Provincial entre 1999 y 2003. Esta autora en el año 2001 presentó en el *VI Congreso Internacional del CLAD (Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo)* un informe acerca de los



avances de la provincia de Mendoza en materia de infancia. A continuación, entonces, hacemos una síntesis de lo allí planteado:

“En materia de Políticas Sociales se impulsó un proceso de reforma del Estado con la finalidad de incorporar mayor equidad, eficiencia, calidad y participación en la acción gubernamental (...). Desde aquí se asegura que la protección de los derechos de los niños y de los adolescentes no ha sido simplemente una expresión de buena voluntad sino una prioridad que se definió en el campo de la acción pública asegurando condiciones organizacionales y financieras para la descentralización y desjudicialización de los problemas sociales, y en el campo de la acción comunitaria, promoviendo el fortalecimiento de las organizaciones sociales y participando en la construcción de políticas públicas” (Vollmer, 2001, pág. 1 y 2).

Siguiendo esta misma línea, se afirmó que el Gobierno implementó un conjunto de planes y programas teniendo en cuenta tres dimensiones:

- la aplicación de la nueva doctrina de protección de derechos expresada en la normativa internacional, nacional y provincial;
- el diseño y ejecución de las políticas, estrategias y acciones que el Estado y la Sociedad Civil desarrollan con el objeto de asegurar el ejercicio de los derechos;
- la adhesión a valores culturales y prácticas sociales y comunitarias que legitiman esta doctrina



Impacto de la ley desde otros discursos

Desde la perspectiva de otros sectores, encontramos voces no sólo menos optimistas sino también abiertamente críticas. Una de estas posturas es la de Ocaña & Rodríguez (2006) que basaron su estudio en la situación penal de niños infractores y refieren que de los aspectos doctrinarios descritos en la Ley N° 6354, puede deducirse que en lo formal hubo una concordancia con la Doctrina de la protección Integral propuesta por la CIDN en cuanto a declarar la responsabilidad penal y respetar las garantías del debido proceso. No obstante, señalan que se previó la sanción de faltas y contravenciones que la legislación internacional no estima conveniente como lo es el caso de la normativa provincial que establece que frente a la comisión de un delito menor, el juez puede proponer una medida de protección a efectos de evitar la pena. Estas autoras resaltan y valoran que la estructura creada sugiere un cambio fundamental en la consideración jurídica de la delincuencia juvenil pero en la práctica encuentra dificultades notorias para la resignificación de la misma en el marco de los Derechos del Niño.

También resaltan que desde el punto de vista de los aspectos funcionales, si bien la sanción de la Ley N° 6354 tuvo lugar en noviembre de 1995 teniendo en cuenta la complejidad de las nuevas estructuras judiciales previstas, se continuó con la vieja estructura de la Ley N° 1304, aunque mediante el sistema previsto por la Suprema Corte de Justicia, es decir con medidas transitorias a efectos de mantener la legalidad sancionada por ley. Las autoras advierten la demora de tres años en la conformación mínima de la estructura de la ley, además de la creación de cargos para Asesores de Familia, función no prevista en la Ley ya que la misma resultaba ambigua, toda vez que el asesor funcionaba según los criterios del Juez y no en defensa de los intereses de niños y adolescentes que atravesaban el Sistema de Justicia Juvenil. Recién en el año 2000 se completa el organigrama de cargos y distribución de funciones.



En la misma dirección, puntualizan que en el trabajo cotidiano de los jueces habían encontrado una dualidad de criterios, contradicciones y dificultades para adaptarse a la nueva ley. De acuerdo a lo que analizaron, hay datos que ponen en evidencia las serias dificultades para llevar a cabo un procedimiento penal acorde a la Doctrina de la Protección Integral. O sea que, si bien desde el punto de vista legislativo se habían previsto algunos mecanismos para respetar las garantías procesales, en la práctica dieron lugar a medidas que se podían encuadrar dentro de la “Situación irregular”. Además, varios de los principios de la CIDN, especialmente el que se denomina “norma paraguas” como es el “interés superior” se utilizó de forma tal que incumple la función de protección que tiene la CIDN y todo su contenido. Se observa que desde la Justicia Penal no se había logrado incorporar los elementales valores que se propugnan en cuanto a la “excepcionalidad de la privación de libertad” y “por el menor tiempo posible” (Ocaña&Rodriguez, 2006).

En otro artículo, Ocaña (2007) expone la contradicción que representa la etapa histórica en la que esta ley es sancionada ya que en 1995 nuestro país estaba atravesando una de las crisis económicas, sociales y políticas más profundas de las anteriormente vividas lo cual se reflejó en el abandono del Estado de las políticas sociales, impactando en la situación de extrema vulnerabilidad de los niños y niñas del país. Un dato muy importante que refiere acerca del interés genuino del Estado por la infancia es el dinero invertido en Políticas Públicas. En ese sentido Mendoza resultó segunda en el ranking de las provincias que menos gasto público realizó por niño pues las que más lo hicieron llegaron a \$1.000 por niño y, en el caso de Mendoza, fue de \$ 614. Asimismo, de 522 millones gastados en el 2001, bajó a 335.000 en el 2002.



Por otro lado, afirma que además de las consecuencias del modelo neoliberal, el impacto más severo en la modificación de la ley estuvo dado por las resistencias a la perspectiva descripta, es decir, considerar a los niños “sujetos plenos de derechos”.

Según su opinión, la adaptación de la provincia en esos años se constituyó en una situación permanente, otorgándole a dicho proceso una característica especial, “la cronicidad de la adaptación” en cuanto a su dificultad para modificar estructuras, prácticas y representaciones. Define como característica de esta transición en el modus operandis que si bien mostraba el apego a la legislación, la Situación Irregular se filtraba en las prácticas cotidianas.

Desde una posición más intermedia entre el discurso oficial y las voces críticas, en el análisis que realizan del período 1995-1999, Konterllnik, Muñoz & Pelliza (2002) afirman que aún con todos los avances positivos en la implementación de la ley indicaron, como algunas de las limitaciones, el retraso en la implementación de la misma, principalmente en lo referido a las modificaciones necesarias en la administración de justicia y la persistencia de culturas institucionales, administrativas y judiciales basadas en lógicas propias del sistema de Patronato.

Discusiones Finales

Es posible afirmar que esta ley generó repercusiones en toda la estructura estatal provincial dedicada al tema de Infancia y a pesar de las limitaciones se fue logrando una modificación gradual en las prácticas institucionales. Hemos visto que, tal como suele suceder en temas socialmente delicados, las miradas sobre los mismos hechos pueden ser muy distintas.



Del análisis realizado, se observan situaciones paradójicas desde la acción y desde el discurso, donde convivieron intervenciones sustentadas por ambas doctrinas en forma simultánea, por un lado la Situación Irregular y por otro, la Protección Integral.

En cuando al Poder Judicial, si bien se puso fin a los juzgados de menores y se crearon Cámaras y Juzgados de Familia, en lo tutelar ingresaban todas aquellas situaciones donde se consideraba que el menor estaba en riesgo como, por ejemplo, en los casos de violencia física y abuso sexual. Como afirma una testificante: *“o sea, mucha ley pero continuábamos con las prácticas de siempre”* (Provincia de Mendoza, 1995; TM1⁴; TM2).

No obstante lo anteriormente nombrado, como explica el abogado que al momento de la entrevista estaba en el área de Defensoría, los juzgados de familia son más garantistas que un solo juez de menores que administra moral en lugar de administrar justicia. Afirma que aun cuando el juez puede tomar medidas más o menos rígidas pero, al menos, tiene una norma que lo rige, debe actuar acorde al derecho y ya no acorde a su buen saber y entender (TM2).

En síntesis, el cambio jurídico no ha sido un logro menor aunque el camino por recorrer que se vislumbraba en esta etapa seguía siendo largo. En palabras de algunos testificantes: *“Mendoza fue una provincia de avanzada con la ley 6354, pero teñida de patronato”* (TM1), *“Mendoza fue pionera pero era una ley que era, y no era, porque de la ley al hecho hay un largo trecho”* (TM3). Posiblemente, el modo de comprender estas contradicciones es recordar el contexto de racionalización del Estado en el cual se dicta la nueva normativa.

⁴ La sigla TM seguida de un número indica, en particular, a cada testificante clave de la provincia de Mendoza.



A partir del año 2005, con la sanción de la ley Nacional N° 26.061, la provincia vuelve a impulsar transformaciones con el objetivo de profundizar la tendencia hacia la Doctrina de la Protección Integral. Dicha profundización, por supuesto, también atravesada por contradicciones, dificultades e intereses contrapuestos. Esperamos, en un futuro artículo, detenernos en ese período histórico y contribuir, de alguna manera, al acercamiento de más y mejores derechos para cada niña, niño y adolescente.



Referencias

- Bertranou, Julián. (2011). Estado y agencias público-privadas en la promoción del desarrollo productivo en la Provincia de Mendoza. *Revista Documentos y aportes en administración pública y gestión estatal* [online] (17), 7-40.
- Farias-Carracedo, Carolina & Vuanello, Roxana (2014). Origen del Patronato de Menores en la Provincia de Mendoza (aún no enviado a publicar).
- Fernández-Hasan, Alma (2007). Reconsideraciones en torno a los derechos de la Niñez y la Adolescencia. *Kairos (Revista de temas Sociales)*, 20, 1-13). Descargado el 30 de mayo de 2010 de <http://www.revistakairos.org/k20-archivos/FHassan.pdf>
- Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia-UNICEF- (2006). Convención sobre los derechos del niño. Descargado el 08/04/2010 de http://www.unicef.org/spanish/crc/index_30229.html 2006
- García-Méndez, E. (1994). *Derecho de la infancia-adolescencia en América latina: De la Situación Irregular a la protección Integral*. Santa Fé de Bogotá: UNICEF
- García-Méndez, E (1995). Infancia y derechos humanos. En A. A. Cançado-Trindade & L. González-Volio (Eds.), *Estudios básicos de Derechos Humanos II* (pp. 291-314). San José, C.R.: Instituto Interamericano de Derechos Humanos
- Konterllnik, Irene; Muñoz, Teresa & Pelliza, Cecilia. Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), (2002). *Protección de Derechos de la Niñez a nivel local en Argentina. El caso Guaymallén: un modelo en construcción*. En Ferrari, M; J Couso, J; Cillero, M; Cantwel, N. (Eds). *Internación de Niños, ¿El comienzo del fin? Crisis de los internados y transformación de las políticas de infancia en España, Italia y el Cono Sur* (pp. 73-84). Santiago de Chile: Productora Gráfica Andros Ltda



- Montalto, Ana María. (2006). Niñez y Adolescencia. Panorama Internacional, Nacional y Provincial. Córdoba: Mediterránea.
- Niles, C (2005). El tratado de los derechos del niño celebra su décimo sexto aniversario. Unicef, por qué lo hacemos. Descargado el 8/04/2010 de http://www.unicef.org/spanish/why/why_29997.html
- Provincia de Mendoza (1995). Ley N° 6354. Boletín Oficial 28/12/1995 - ADLA 1996 - B, 2998
- Ocaña, Viviana. (2007). De la doctrina de la situación irregular a la de la protección integral: La transición en la provincia de Mendoza. Tesis de Maestría en Ciencias Sociales. Descargado el 10 de Marzo de 2014 de www.surargentina.org.ar/Textos/DOCTRINA/Ocana-SIS-2.doc
- Ocaña, Viviana. & Rodríguez, Adriana. (2006). Ley de Protección Integral del niño y el adolescente N° 6354. Provincia de Mendoza: análisis de la justicia penal de menores. Trabajo presentado en las Quintas Jornadas Nacionales de Investigación Social de la Infancia y Adolescencia, la Convención de los Derechos del Niño y las Prácticas Sociales. Descargado el 26 de octubre de 2010 de http://webmail.jursoc.unlp.edu.ar/externos/sitioidn/r4aporte_oca%C3%B1a_rodriguez.html
- Pensamiento Penal (2011). Situación de los Niños y Adolescentes de la provincia de Mendoza. Descargado el 1 de junio 2011 de http://new.pensamientopenal.com.ar/sites/default/files/2011/11/43mendoza_0.pdf
- Provincia de Mendoza (1996^a). Decreto N° 167. Mendoza: autor
- Provincia de Mendoza (1996^b). Decreto N° 889. Mendoza: autor
- Provincia de Mendoza (1997^a). Decreto N° 652. Boletín Oficial 21/10/1998.
- Provincia de Mendoza (1997^b). Resolución N°1115. Mendoza: autor
- Provincia de Mendoza (1998). Decreto N°1.644. Boletín Oficial N° 25.764 del 21/10/1998



República Argentina, Congreso Nacional (1989a). Ley N° 23.696. Ley de Reforma de Estado. República Argentina: autor

República Argentina, Congreso Nacional (1989b). Ley N° 23.697. Ley de Emergencia Económica. B.O 25/09/1989.

República Argentina, Congreso Nacional (1995). Ley N° 24.629. República Argentina: autor.

Testimoniante 1: comunicación personal, 9 de junio de 2012.

Testimoniante 2: comunicación personal, 30 de agosto de 2012

Testimoniante 3: comunicación personal, 9 de junio de 2012.