

VI Jornadas de Sociología de la UNLP. Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. Departamento de Sociología, La Plata, 2010.

Acerca de la transición normativa y las políticas de niñez y familia en la r. argentina: institucionalidad, políticas públicas y prácticas en la provincia de Tucumán.

Elías, María Felicitas y Interlandi, Verónica.

Cita:

Elías, María Felicitas y Interlandi, Verónica (2010). *Acerca de la transición normativa y las políticas de niñez y familia en la r. argentina: institucionalidad, políticas públicas y prácticas en la provincia de Tucumán. VI Jornadas de Sociología de la UNLP. Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. Departamento de Sociología, La Plata.*

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-027/288>

ARK: <https://n2t.net/ark:/13683/eORb/MNG>



Esta obra está bajo una licencia de Creative Commons.
Para ver una copia de esta licencia, visite
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/2.5/ar>.

Acta Académica es un proyecto académico sin fines de lucro enmarcado en la iniciativa de acceso abierto. Acta Académica fue creado para facilitar a investigadores de todo el mundo el compartir su producción académica. Para crear un perfil gratuitamente o acceder a otros trabajos visite: <https://www.aacademica.org>.

VI JORNADAS DE SOCIOLOGÍA DE LA UNLP

Debates y perspectivas sobre Argentina y América Latina en el marco del bicentenario. Reflexiones desde las Ciencias Sociales.

Mesa 19: ¿Estados sin ciudadanos? Políticas públicas, ciudadanía y cuestión social de la infancia y adolescencia en América Latina.

Autoras: Mag. María Felicitas Elías, Lic. Verónica Interlandi

Pertenencia Institucional: Facultad de Ciencias Sociales UBA – Carrera de Trabajo Social

Emails: mfeliasppss@mail.fsoc.uba.ar, verointer1@hotmail.com

Título de la ponencia: Acerca de la transición normativa y las políticas de niñez y familia en la R. Argentina: institucionalidad, políticas públicas y prácticas en la Provincia de Tucumán. (Informe de Investigación)

1) INTRODUCCIÓN

Este documento en carácter de informe parcial de investigación se realiza en el marco del Proyecto UBACyT S91: “Niñez y Familia. Contextos y significados de familia en una sociedad multiétnica y pluricultural”.

El trabajo recorta en los Niños, Niñas y Adolescentes (NNA) de la Provincia de Tucumán considerados desde una perspectiva de derechos. El grupo seleccionado hace referencia a todas las personas menores de 18 años. La vocación en la temática de infancia surge a partir de algunas transformaciones producidas desde el Estado en los ámbitos legislativo, ejecutivo y judicial. Se problematiza sobre el estado de cumplimiento de los derechos de los NNA en Tucumán para dilucidar ciertas cuestiones que hacen a la cotidianidad del grupo ciudadano compuesto por NNA, en un nuevo escenario nacional estructurado a partir de la sanción de la Ley Nacional 26.061 y por la ausencia de legislación de infancia en dicha Provincia al momento de inicio de este trabajo¹ y porque tenía el antecedente de haber contado con dos proyectos de adecuación legislativa, que fueron oportunamente vetados.

El objetivo de este trabajo es dar cuenta de la relación entre el Estado provincia y los NNA a los que la provincia por imperio constitucional reconoce derechos ciudadanos. En consonancia con ello el análisis que se presenta articula los ejes de: *institucionalidad, políticas públicas y prácticas* con la mirada enfocada en la perspectiva de derechos que propone la Ley Nacional

¹ El 21 de mayo de 2010 la Legislatura de la Provincia de Tucumán sancionó la Ley N° 8293 de “Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes”. Publicada en el Boletín Oficial el 7 de junio de 2010. Cabe aclarar que este informe de investigación no incluye el análisis del texto legal que se prevé para futuros informes.

26.061. Si bien cada uno de estos ejes puede ser analizado por separado, en la realidad cotidiana se entrelazan en forma constante generando procesos contradictorios. Por ello, en vistas a la caracterización de la relación entre el Estado y la Infancia tucumana, es importante develar los conflictos cotidianos que se producen en función del avance en la ciudadanía de todas las personas de menos de 18 años.

A nivel nacional, a través de un proceso que duró más de once años, en septiembre del 2005 se sancionó la Ley 26.061 de Protección Integral de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes. Con este hecho, el Estado Nacional Argentino concretó un gran y primer paso en el proceso de transformación de paradigma en cuanto a la manera de concebir, tratar y actuar con los NNA y produjo un punto de inflexión en el modelo de políticas públicas de infancia a nivel nacional.

La selección de los ejes de análisis está fundamentada en la propia Ley Nacional 26.061 que impone e implica transformaciones: **1)** A nivel *institucional*, salda la deuda pendiente con las personas menores de 18 años, que no contaban con leyes específicas que protegieran sus derechos particulares y, diseña una nueva institucionalidad burocrática administrativa para los distintos niveles del Estado (Nacional, Provincial y Municipal); **2)** En las *políticas públicas* de infancia, aunque no representa una política social en sí misma, plantea el marco y las características de la relación que el Estado establece con la niñez y la adolescencia. La nueva ley hace énfasis en que las políticas públicas tengan un carácter prioritario, universal, progresivo, protector de derechos, co-responsable y justiciable para abandonar el modelo asistencialista, tutelar, protector de persona, controladora, punitiva y criminalizadora contrapuesto al paradigma de la protección de derechos estipulado en la CDN y la Constitución Nacional; **3)** Con las *prácticas*, obliga a profundizar un cambio en las relaciones sociales entre adultos y NNA, otorgándoles un nuevo lugar social porque los modos y los procedimientos con los que los distintos actores de la sociedad (Estado, Sociedad Civil, Familias) deben actuar para garantizar el efectivo cumplimiento de los derechos de NNA.

El documento analiza cada una de las dimensiones en los diferentes aspectos en que suceden en la organización provincial: A la *institucionalidad* se la describe y analiza en los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial. A las *políticas públicas* se las examina en la iniciativa provincial de alcanzar la educación básica universal. Y por último a la dimensión de las *prácticas* se la analiza por vía de la institucionalización de niños/as y adolescentes ya que da cuenta de las intervenciones del Estado provincial respecto de la niñez y la adolescencia.

Sabemos que la normativa de protección integral fue sancionada en el nivel nacional a fines del año 2005 pero aún con la supremacía constitucional de la CDN la figura del patronato estatal continuó vigente casi como única respuesta institucional del Estado para atender a los NNA lo que ocasionó que el Estado y la nueva legislación no sólo tuvieron frente a sí miles de NNA a los que debían garantizar derechos sino que por su propio accionar mantenía en condición de judicializados e institucionalizados a muchos niños por causas anteriores al año 2005. Esto es no se previó esta transformación con el debido procedimiento.

Ahora bien iniciado el año 2010, muchos estados provinciales no realizaron las modificaciones necesarias (Catamarca, La Rioja, Formosa, La Pampa) para adecuar la legislación a lo estipulado tanto por la CDN como por la Constitución Nacional y la Ley 26.061 siendo diverso el status de tratamiento² y si bien la legislación por sí misma no es garantía del efectivo cumplimiento de los derechos de las personas es una base, un parámetro, una herramienta y recurso de exigibilidad. Luego si el inicio del proceso a nivel nacional, fue dado hace cinco años ¿Cómo se da el proceso de implementación en la provincia de Tucumán? ¿Qué sucede hoy con los NNA en la ese estado provincial? ¿Cuál es el lugar que ocupan los NNA en esa Provincia? ¿Cómo operan la *institucionalidad*, las *políticas públicas* y las *prácticas* previstas en la Ley Nacional Y si no son ellas qué institucionalidad, que políticas públicas y qué prácticas operan?

El análisis de la política social y de la institucionalidad alcanzada desde la sanción de la ley nacional en la perspectiva aportada por el “enfoque de derechos” (Abramovich, 2006) permite conocer la forma en que el Estado se relaciona con los ciudadanos por lo que en el caso de los NNA de Tucumán pretendemos conocer cómo se hacen efectivos sus derechos reconocidos formalmente porque estas cuestiones, llevadas a la vida cotidiana de las personas menores de 18 años, especialmente de los sectores y regiones más vulneradas y vulnerables del país, debiera significar concretamente un avance en su calidad de vida, en sus posibilidades de crecimiento, en la accesibilidad a la educación, a la salud, al juego, a la recreación y a la cultura, a todos sus derechos económicos, sociales, civiles y políticos.

La importancia de este análisis radica en que si bien el proceso del nuevo paradigma está en marcha lenta y débilmente desde hace unos años cabe destacar que el mismo no es lineal, encuentra resistencias que obstaculizan su institucionalización y por ende se demora la construcción de las nuevas relaciones entre el estado provincial en estudio y los NNA y se aplaza su reconocimiento ciudadano.

² Modificaron su legislación aún antes de la sanción de la ley nacional: Mendoza, Córdoba, Chubut, Neuquén, Tierra del Fuego, Misiones, Ciudad de Buenos Aires, Salta, Jujuy, San Luis, San Juan, Santa Fe. Las provincias que sancionaron una ley de adhesión a la nueva legislación nacional son: Corrientes, Chaco y Córdoba; y las Provincias que sancionaron sus propias leyes de protección son: Río Negro, Entre Ríos, Santiago del Estero, Santa Cruz, Buenos Aires, Tucumán .

2) ANÁLISIS. RECONOCIMIENTO Y CUMPLIMIENTO DE LOS DERECHOS DE LOS NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES EN TUCUMÁN.

Si bien los ejes: institucionalidad, políticas públicas y prácticas se describen y analizan en forma separada, en la vida diaria se entrecruzan en forma constante y de manera conflictiva. Por ello, se pretende dar cuenta de las relaciones contradictorias que se producen y que dan como resultado, en este momento, una particular relación del Estado Tucumano con los NNA de la Provincia.

2.1) Institucionalidad en Tucumán desde varios lentes: Legislativo, Ejecutivo y Judicial

La institucionalidad toma como referencia para el análisis a toda la arquitectura burocrática administrativa que el Estado, en este caso el tucumano, tiene organizado y en funcionamiento para garantizar el cumplimiento de los derechos de los NNA. La inclusión de las problemáticas sociales en la agenda pública deben traducirse y concretarse en estructuras institucionales organizadas de una determinada forma, con un presupuesto estimado para alcanzar los objetivos estipulados, con normas de procedimientos que regulan las prácticas, con modos de intervención en las situaciones y con las personas involucradas en ellas.

La reforma traída por la Ley 26.061 afecta a los tres poderes del Estado, tanto a nivel nacional como provincial. Cada uno de ellos, el Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial deben realizar transformaciones tanto en sus marcos conceptuales como en las prácticas que implementan en relación con los NNA sujetos de derechos a partir de la nueva normativa.

La implementación del modelo tutelar durante más de 100 años colaboró a que cada uno de estos espacios institucionales tuviera dinamizada toda su actividad en completa y armoniosa sintonía, aunque con serias consecuencias en la vida de los NNA afectados por situaciones de vulneración de derechos o por conflictos de tipo penal.

2.1.1) Institucionalidad Legislativa

Tucumán, recién el 21 de mayo de 2010 sancionó una Ley de protección de derechos del Niño³. Hasta ese momento, en la Provincia aún estaba vigente la Ley 7.329, sancionada el 5 de diciembre de 2003, la que es tomada para el trabajo de reflexión de la presente producción teórica.

Por varias cuestiones, la Ley 7.329 se encuadra dentro del paradigma de protección de persona, de corte tutelar. En primer lugar, no es una legislación de reconocimiento de derechos de los NNA específicamente sino que estipula la creación de la *Dirección de Familia, Niñez, Adolescencia y Adultos Mayores* (art. 1). En segundo orden, el modelo tutelar al que remite se ejemplifica en varias nociones escritas que hacen referencia a la funciones de la Dirección⁴. En tercer punto, apela a la noción abstracta de **“peligro moral y social”** introducida por la Ley Agote en el año 1919, utilizado con el mismo fin que en tiempos anteriores: la apropiación por parte del Estado de las personas que viven en situación de pobreza, la no distinción de los NNA entre los que son autores de un delito y los que son víctimas de ellos, y su posterior institucionalización. En cuarto orden, también es significativo que la misma Dirección se ocupa tanto de los NNA como de las personas adultas, previendo para ambos grupos poblacionales las mismas funciones, disposiciones e intervenciones. En ese sentido, tampoco reconoce a la Infancia y Adolescencia como grupo particular que merece atención específica de acuerdo a su edad, especificidades y complejidades. Por último, según lo estipulado por el ordenamiento jurídico, si bien la ley tucumana vigente es anterior a la Ley 26.061, resulta llamativo que la misma no incorpora o contempla los principios estipulados por la CDN, que para la fecha de su sanción contaba con rango constitucional.

Esta situación provincial tiene diversas respuestas. Por un lado, el sistema federal de nuestro país a veces plantea algunas dificultades y obstáculos a la hora de lograr el cumplimiento cabal de las obligaciones que el Estado contrae en el ámbito internacional. Como resultante, el proceso de adecuación legislativa provincial no siempre es simultáneo y se produce en forma paralela en las distintas provincias del país. Esta posibilidad habilitada por el sistema federal permite que en el ámbito nacional convivan leyes provinciales de corte tutelar, con otras que responden a la CDN. Por ende, los derechos locales que los NNA del país tienen registrados en normas escritas dependen de su lugar de nacimiento y residencia.

³ Debido a la actualidad del acontecimiento, producido durante la etapa final de la elaboración del presente documento, el texto de la ley no estaba publicado para utilizarlo e incluirlo en un análisis.

⁴ Art.2.3 “Tomar para sí u otorgar a terceros, en forma transitoria, la guarda de niños, adolescentes y adultos mayores que estuvieren en estado de abandono o de peligro moral o social, dando cuenta inmediata al juez competente o al defensor de menores de turno, según lo exijan las circunstancias o naturaleza de los hechos”

Art. 2.4 “Receptar las denuncias de abandono o peligro material o social de personas...”

En términos teóricos y legales, según la pirámide de las normas jurídicas ninguna legislación provincial, incluso la propia constitución provincial, es superior a las leyes nacionales y los tratados internacionales que cuentan con jerarquía constitucional. De esta forma, si la legislación de infancia vigente en Tucumán no ha sido adecuada y es contraria a los principios estipulados en la Ley 26.061, aunque no haya adherido a ésta, las NNA de esa provincia disfrutan y tienen garantizados, en términos formales, todos los derechos reconocidos en la legislación nacional. Sin embargo, en nuestro país, contamos con una larga experiencia en el incumplimiento de dicho ordenamiento jurídico.

Por otro lado, es preciso destacar que esta Provincia ha tenido intentos, fracasados, para adecuar su legislación provincial a la norma nacional vigente. En dos oportunidades –a fines de 2005 y de 2006– la legislatura provincial aprobó dos proyectos de ley de protección integral de la infancia. Ambos proyectos tuvieron la misma suerte: fueron vetados por el Poder Ejecutivo de la Provincia.

Fueron varios los argumentos aducidos y plasmados en el texto del Decreto por el Poder Ejecutivo provincial para vetar ambas iniciativas. Éstos tienen que ver con que la Ley Nacional 26.061 expresamente establece que el sistema de protección integral de los derechos y garantías es de aplicación obligatoria en todo el territorio nacional, dejando entender que Tucumán la aplica desde su sanción. También afirma que la *Dirección de Familia, Niñez, Adolescencia y Adultos Mayores*, desconociendo las objeciones mencionadas antes, constituye el órgano provincial al que alude en la Ley 26.061 en el artículo 42 inciso C. Además, argumenta que la creación del Consejo y las funciones que se le asignan al mismo producen un conflicto de competencias con la *Dirección de Familia*, lo que “...generaría además serias dificultades operativas y presupuestarias en la asignación y manejo de fondos destinados a programas específicos que se implementan en esa área” (Decreto N° 87/4-SGPS. Expediente N° 42/110-L-2006). En síntesis, las razones fueron las siguientes: falta de presupuesto para poner en marcha la institucionalidad que proponía la normativa y la declaración de que ya existían organismos e instituciones que respondían a la protección integral, haciendo innecesaria la modificación legislativa provincial⁵.

Entre las posibles explicaciones para entender el dilatado proceso legislativo que afectó a los NNA tucumanos, se puede mencionar, por un lado la resistencia que genera la Ley Nacional 26.061 al imponer la adecuación de otras normativas nacionales y locales como las de Violencia Familiar, Educación, Salud Sexual y Reproductiva, y Educación Sexual. Esta

⁵ Cf. Decretos 87/4 del 17/01/06 y 3036/4 del 06/08/07.

última, particularmente, presentó una oposición fuerte por parte de la Iglesia Católica, actor social con significativo peso en muchas provincias, fundamentalmente del noroeste del país y especialmente en Tucumán, cuyo poder se manifiesta tanto en las discusiones para la sanción de la legislación de infancia como en su efectivización. Por otro lado, en clave de construcción de agenda política, pareciera que la cuestión de los derechos de la infancia no logra construirse como un tema prioritario de la agenda política tucumana debido a que los NNA y los grupos interesados que los apoyan no acumulan poder, no desarrollan capacidad de presión y no encuentran apoyo en los medios de comunicación, que contrapesa el poder de actores, como la Iglesia, que marcan la agenda con valores religiosos y morales que no acompañan la ampliación de la ciudadanía.

La importancia de la sanción de leyes radica en que formalizan y legalizan los derechos de las personas ampliando ciudadanía. Muchas de ellas se constituyen como el resultado alcanzado y punto de llegada de un proceso político. Otras representan el punto de partida a partir del cual se puede comenzar a construir y transformar nuevas relaciones sociales, de poder, institucionales, culturales.

La adecuación normativa de infancia a nivel provincial es uno de los indicadores estipulados por el Estado Nacional en el PAN⁶ para evaluar el grado de consolidación de los Sistemas de Protección de Derechos a nivel nacional, provincial y municipal. En ese sentido, la demora y lentitud del proceso de adecuación provincial hace imprescindible que la SENAF, como autoridad de aplicación nacional, revise las estrategias implementadas a fin de superar las dificultades que existen en las provincias y que obstaculizan el avance en la ampliación de los derechos de las personas.

2.1.2) Institucionalidad Ejecutiva

Este poder, es responsable de la organización de la estructura administrativa, el diseño e implementación de las políticas públicas, y de promover o condicionar, a través del veto, la sanción de leyes específicas como quedó expresamente demostrado en el punto anterior. La inclusión de las problemáticas sociales en la agenda pública debe traducirse y concretarse en estructuras institucionales organizadas de una determinada forma, con un presupuesto estimado para alcanzar los objetivos estipulados, con normas de procedimientos que regulan las prácticas, previendo los modos de intervención en las situaciones problemáticas y con las personas involucradas en ellas. El análisis en este eje está focalizado en dos dimensiones: la estructura

⁶SENAF: “Plan Nacional de Acción por los derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes. Objetivos prioritarios, metas e indicadores. Periodo 2008-2011. Ministerio de Desarrollo Social de la Presidencia de la Nación.

administrativa vigente dispuesta para la atención de las cuestiones de infancia en función de la normativa vigente; y la jerarquización institucional de las áreas destinadas a atender las cuestiones de infancia y adolescencia.

En el primer caso, en Tucumán, el Poder Ejecutivo está organizado en ocho ministerios⁷. Cada uno de ellos cuenta con distintas Secretarías de Estado y éstas están integradas por numerosas Direcciones. Las cuestiones de infancia son competencia del Ministerio de Desarrollo Social.

Según lo informado en el Decreto N° 87/4-SGPS del Poder Ejecutivo, por medio del cual se vetaron los proyectos de adecuación legislativa de infancia, el organismo dispuesto para la atención de las cuestiones de derechos de Infancia y Adolescencia en Tucumán, es la Dirección de Niñez, Adolescencia y Familia con variadas funciones⁸.

El Poder Ejecutivo provincial, haciendo uso de su facultad para transformar, cambiar, suprimir y crear la estructura administrativa, en abril de 2009 realizó una serie de modificaciones estructurales al interior del Ministerio de Desarrollo Social⁹, que tienen incidencia en la cuestión que nos ocupa. La creación de la Dirección de Jóvenes y Adultos Mayores en dependencia directa de Secretaría de Estado de Niñez, Adolescencia y Familia con sus sectores dependientes “Departamento de Adultos Mayores” y “Departamento de la Juventud”, en el caso particular de los jóvenes tucumanos, implica concretamente la pérdida de un espacio propio dentro de la estructura institucional. La misma Dirección, con una única misión destinada a ambos grupos etáreos es responsable del diseño de programas sociales tanto para los jóvenes como para los adultos mayores, sin encontrarse una delimitación explícita de los rangos de edad que componen cada grupo social. Los jóvenes tucumanos además, no están considerados como grupo particular, con características, necesidades,

⁷ Gobierno y Justicia, Economía; Desarrollo Productivo, Salud Pública, Seguridad Ciudadana, Desarrollo Social, Interior y Educación.

⁸ Funciones: 1) Ejecutar, y/o participar, en programas dirigidos a los jóvenes, ya sean propios o de otros Organismos, en coordinación con éstos; 2) Favorecer la articulación de acciones en red con las distintas áreas de juventud, públicas o privadas existentes, promoviendo al mismo tiempo su creación en Municipios y Comunas Rurales; 3) Proponer acciones de capacitación que mejoren las posibilidades de inserción de los jóvenes en el mercado laboral, participando en la implementación de las mismas, en coordinación con los Organismos competentes en la materia; 4) Promover el desarrollo de actividades destinadas específicamente a jóvenes con capacidades especiales, en coordinación con el Organismo competente en la materia; 5) Coordinar actividades educativas, culturales, deportivas y de recreación con otros organismos que posibiliten a los jóvenes ocupar su tiempo libre y estimular sus vocaciones; 6) Participar en campañas de difusión de los derechos de los jóvenes; 7) Fomentar la participación de los jóvenes en actividades de preservación del medio ambiente, en coordinación con el Organismo que corresponda; 8) Ejecutar acciones, en coordinación con los Organismos competentes en la materia, que procuren evitar el ingreso de jóvenes a las adicciones, 9) Articular con las áreas correspondientes en la formulación de proyectos que generen emprendimientos productivos comunitarios que tiendan a favorecer el asociativismo. www.tucuman.gov.ar

⁹ Por un lado se suprimieron la Secretaría de Estado de Atención de Urgencias Sociales y Emergencias Climáticas y sus sectores dependientes; el Departamento de Gestión de la Atención de Familias en Riesgo Social; el Departamento de Adultos Mayores de la Subdirección de Promoción y Protección integral de la Familia. Por otro lado, se crearon la Dirección de Articulación Territorial con dependencia directa de la Secretaría con el mismo nombre; la Subdirección de Gestión de la Atención Social de Familias en Riesgo Social y sus sectores dependientes: Departamento Atención Social Directa y Departamento Gestión Operativa de Atención Social, con dependencia directa de la Secretaría de Estado de Niñez, Adolescencia y Familia; la Dirección de Jóvenes y Adultos Mayores en dependencia directa de Secretaría de Estado de Niñez, Adolescencia y Familia con sus sectores dependientes “Departamento de Adultos Mayores” y “Departamento de la Juventud”; la Dirección de la Juventud y sus sectores dependientes de la Secretaría de Estado de Niñez, Adolescencia y Familia.

problemáticas, capacidades y potencialidades específicas a su desarrollo madurativo y contexto social-cultural. Un poco más adelante, con otro ejemplo, se demostrará las implicancias de esta reforma administrativa.

La Lic. Fátima Forte¹⁰ -Directora Provincial de Niñez de la Provincia de Tucumán desde el 2007 al 2009- informó que si bien la provincia no disponía de normativa de protección de derechos de infancia, las instituciones estaban trabajando acorde a la ley nacional implementando medidas de tipo proteccional y excepcionales. Parte de su estructura está conformada por 13 establecimientos estatales destinados a la institucionalización de NNA por razones asistenciales.

De esta manera, la institucionalidad legislativa tucumana de corte tutelar es complementada por una institucionalidad ejecutiva descrita por la Lic. Forte como un “*patronato administrativo*”. Así, la Dirección Provincial de Niñez, Adolescencia y Familia focaliza y restringe su atención al chico pobre que comete o es víctima de un delito perdiendo de vista todo el universo de población que debe atender, ya que en Tucumán la población menor de 19 años asciende a 548.794 personas, representando casi el 41% de todos los tucumanos (INDEC, 2001). De este grupo, el 23% reside en zonas rurales del interior de la Provincia, y el resto en centros urbanos. Según la Lic. Forte, el presupuesto disponible es insuficiente para atender a todos los NNA tucumanos, por ello terminan interviniendo en los chicos/as pobres o que cometen delitos.

Asimismo, la institucionalidad ejecutiva de tinte tutelar vigente en Tucumán se manifiesta en los marcos teóricos utilizados para diseñar ciertas estructuras administrativas y sus respectivas funciones. Como ejemplo se puede citar el Decreto acuerdo N° 20/4 MDS, en relación con las funciones de la Subdirección de Gestión de la Atención de Familias en Riesgo Social, dependiente de la Secretaria de Estado de Niñez, Adolescencia y Familia. En él figuran términos contrapuestos al enfoque de derechos.

En segundo lugar la cuestión presupuestaria, introducida por la Lic. Forte, nos lleva al tema de la importancia institucional que poseen las áreas dedicadas a la atención de la infancia y la adolescencia. La relevancia que un Estado otorga a determinadas cuestiones sociales se refleja de distintas maneras como la ubicación de las áreas dentro del organigrama, el grado de autonomía, el presupuesto asignado, la cantidad de personal afectado y su nivel de formación profesional, las condiciones de trabajo, así como las designaciones de los responsables entre

¹⁰ Entrevista realizada en el marco del proyecto de investigación UBACyT S91: Niñez y Familia. Contextos y significados de familia en una sociedad multiétnica y pluricultural y del encuentro nacional de organizaciones integrantes del Colectivo de derechos de la infancia y la adolescencia.

muchas más. De esta manera, podemos pensar que el modo en que se desarrollan cada una de estas características representa el lugar social que ocupan institucionalmente los destinatarios del organismo o área en cuestión.

En este sentido, la Dirección de Niñez, Adolescencia y Familia de Tucumán, tanto por la información provista por su propia responsable como por referentes de la sociedad civil, viene ocupando un lugar residual y de poca importancia que no hacen posible el alcance de los objetivos que se plantea. Por ello, podemos asegurar que el mismo lugar residual y de poca importancia es el que ocupan institucionalmente los NNA en Tucumán.

Por un lado, la propia Dirección de Niñez cuenta con un plantel de 900 personas distribuidas en las distintas áreas, en 3 programas y en los 13 institutos provinciales. Por otro, no dispone de un presupuesto específico sino que recibe fondos en función de los pedidos que eleva a la Secretaría de Niñez provincial, área con un presupuesto destinado para todas las direcciones a su cargo.

El monto de las partidas presupuestarias asignadas al sostenimiento de los institutos de menores de Tucumán refleja el lugar que ocupa institucionalmente como estructura, decisión política y consenso social para dar respuesta al problema de la Infancia y la Adolescencia. En ese sentido, Oscar Velasco¹¹ -Director Ejecutivo de la Fund. Desarrollo y Equidad de Tucumán- cuenta que en Tafí Viejo había un instituto de menores destinado a jóvenes con conflictos penales al que el Estado Provincial pagaba mensualmente 1600 dólares por chico institucionalizado.

En sintonía con la idea desarrollada, Oscar Velasco opina respecto de las direcciones o áreas gubernamentales dedicadas al trabajo con los problemas que afectan a los NNA de Tucumán son áreas menospreciadas a las que sólo se les presta atención cuando se produce un conflicto con algún joven institucionalizado, cuando hay muchos chicos/as en situación de calle o aumenta el índice de delito. Sin embargo, las respuestas que se diseñan ante episodios de ese estilo son estéticas, es decir, no resuelven cuestiones de fondo que hacen a la problemática de infancia.

La irrelevancia institucional de las áreas dedicadas a la atención de la infancia y adolescencia en Tucumán, se produce tanto con la falta de presupuestos acordes a los objetivos planteados, como con las ausencias de designaciones de responsables a cargo. En ese sentido, resulta importante resaltar que a junio de 2010, existen diversas Secretarías de Estado y Direcciones que no cuentan con un responsable designado. Entre ellas, se destacan: la Secretaría de Integración para las Personas con Capacidades Especiales y su Dirección de Educación Cultural y Políticas de Integración Social; la Secretaría de Prevención y Asistencia de las Adicciones; las

¹¹ Entrevista realizada en el marco del proyecto de investigación UBACyT S91: Niñez y Familia. Contextos y significados de familia en una sociedad multiétnica y pluricultural.

Direcciones de Protección de los Derechos Humanos y de Educación y Difusión de los Derechos Humanos, ambas dependientes de la Secretaría de Derechos Humanos, y la **Dirección de Jóvenes y adultos Mayores** (que a mediados del año 2009 se denominaba únicamente Dirección de la juventud, pero en la actualidad atiende a ambos grupos etáreos).

En síntesis, a nivel ejecutivo, la institucionalidad dispuesta y sus características son de corte tutelar. Su recorte institucional se focaliza en los NNA pobres no pudiendo ampliar la mirada hacia todos los chicos de la provincia, e incorporar problemáticas específicas como las que pueden atravesar los niños de las zonas rurales o de las zonas más residenciales. Los NNA además, son definidos desde enfoques ambiguos de riesgo social o material, correspondientes con el viejo paradigma de protección de personas en vez del de protección de derechos.

La institucionalidad ejecutiva así como desconoce a los NNA como ciudadanos, se desconoce a sí misma como garante del Estado en cuanto al cumplimiento de los derechos de la infancia.

2.1.3) Institucionalidad Judicial

Según la propuesta del enfoque de derechos, el Poder Judicial en todos los niveles debe reconvertir su rol y funciones. A partir del nuevo paradigma y la legislación nacional, debe estar atento a alojar los reclamos sobre posibles incumplimientos de las autoridades públicas sobre los compromisos asumidos con relación a la política social dirigida a los niños.

Además, el Poder Judicial para su intervención en cuestiones de infancia debe separar y distinguir entre los problemas de índole penal que involucran a los NNA, que efectivamente serán tomados por la política criminal, de aquellos vinculadas a la falta de acceso a los derechos sociales, que de ninguna manera serán de su incumbencia ya que dependen de un adecuado desarrollo de políticas sociales. Así, su enfoque de intervención debe fundamentarse en la consideración de los NNA como ciudadanos con derechos, capaces de exigir judicialmente su incumplimiento por parte del Estado.

En este nivel se da cuenta de la estructura judicial dispuesta para la atención de los NNA, aunque queda pendiente avanzar sobre los alcances y límites de la intervención del ámbito judicial, en el nuevo escenario, que entra en conflicto permanente con la norma vigente.

Con respecto a la estructura judicial Mariana Rey, abogada integrante de la Comisión de Familia del Colegio de Abogados de Tucumán¹², informó que el Poder Judicial de la

¹² Entrevista realizada en el marco del proyecto de investigación UBACyT S91: Niñez y Familia. Contextos y significados de familia en una sociedad multiétnica y pluricultural y del encuentro nacional de organizaciones integrantes del Colectivo de derechos de la infancia y la adolescencia.

Provincia se encuentra en conflicto con el Consejo de la Magistratura, provocando la falta de designación de por lo menos 30 jueces.

En el ámbito judicial de Tucumán, hace más de 5 años que no se designan nuevos jueces para ninguna de las competencias como familia, civil, laboral, penal, etc. Por ello, debido a la sobrecarga de los Jueces de Familia en funciones, algunas guardas con fines asistenciales son delegadas y ordenadas por Jueces Laborales. Éstos, por su propia especificidad, no cuentan con equipos interdisciplinarios sino que deben solicitarlos para atender situaciones puntuales. De esta manera, se vuelve a producir la arbitrariedad propia del modelo tutelar, ya que las causas finalizan cuando el juez lo dispone, sin contar con la posibilidad de realizar un seguimiento de la situación de conflicto que involucró a los NNA, durante y posteriormente a la judicialización.

Asimismo, debido a la falta de jueces, los juzgados civiles se ocupan tanto de las cuestiones de familia como de las sucesiones, por ello se produce un cuello de botella en los juzgados que no tienen suficientes jueces en funciones.

Con relación al ámbito penal de adultos, Mariana Rey asegura que los juzgados tampoco cuentan con equipos interdisciplinarios provocando la revictimización de los NNA víctimas de delitos por parte de los adultos. Además, se designan como relatores a personas sin experiencia laboral en el trabajo con NNA, sumado a la falta de capacidad y estructura para resolver casos o conflictos graves que los involucran.

Como venimos sosteniendo, ninguna ley por sí misma genera los cambios que propone. Sin embargo, la institucionalización del paradigma de protección de derechos clarifica los ámbitos de competencias de cada uno de los actores involucrados. En ese sentido, a nivel institucional, el Poder Judicial parece ser el más complicado y resistente al momento de transformar sus lógicas de intervención. El nuevo marco normativo es una clara restricción a su poder: consolidado, indiscutido, demandado por más de un centenar de años.

2.2) Políticas públicas de infancia en Tucumán: ¿Qué? ¿Para qué? ¿Para quiénes?

El Poder Ejecutivo de la Provincia de Tucumán, responsable del diseño de las políticas públicas, tiene establecidas las ocho cuestiones sociales prioritarias¹³ que constituyen su agenda política, y que abordará en el marco de los Objetivos del Milenio. Ellas son: 1) *Erradicar la pobreza extrema y el hambre*; 2) *Alcanzar la educación básica universal*; 3) *Promover el trabajo decente*; 4) *Promover la igualdad de género*; 5) *Reducir la mortalidad*

¹³ *Objetivos del Milenio* de la Provincia de Tucumán publicados en www.tucumán.gov.ar

infantil; 6) *Mejorar la salud materna*; 7) *Combatir el VIH/Sida, la tuberculosis y el chagas*; 8) *Asegurar un medio ambiente sostenible*. Según el Estado Provincial actual, “*El presente trabajo nos muestra, con elocuencia, las tendencias que concluyeron en la situación actual y el modo en que el Estado Provincial está actualmente desarrollando sus políticas públicas para enfrentar las mismas. Igualmente, plantea las metas finales (2015) e intermedias (2011) que el Gobierno propone para el futuro*”.

En cada una de las metas planteadas, el Estado aporta datos sobre el estado de situación, y define las políticas que implementa para su resolución. Para el análisis de este documento en perspectiva del enfoque de derechos, sólo se tomará el objetivo 2 de la Provincia de Tucumán.

2.2.1) Objetivo 2: Alcanzar la educación básica universal

El Estado Provincial tucumano parte de la consideración de la evolución favorable de algunos de sus indicadores en materia educativa¹⁴. Entre los aspectos a mejorar en cuestión educativa, identifica que aún no logra alcanzar un nivel cercano al óptimo en la tasa de escolaridad para la Educación General Básica, el aumento de un 4% a 7% de la tasa de repitencia de EGB3 y Polimodal y la disminución del abandono en EGB3 y Polimodal a costa de un aumento de la repitencia. Para su solución, la Provincia lleva adelante 12 programas¹⁵.

Más allá de las particularidades en algunas variables puntuales que el Estado Provincial considera para evaluar el grado de alcance hacia sus objetivos, la educación pública de la Provincia de Tucumán tiene dos particularidades invisibilizadas y aceptadas socialmente que la diferencia del resto de las provincias. **La educación pública en Tucumán es paga y católica.**

La no gratuidad de la educación pública se produce de tres formas implementadas por el Estado Provincial a través de las cooperadoras y del cobro a todos los alumnos/as distintos “servicios”, todos con carácter obligatorio. Uno de ellos es un bono en concepto de cooperadora, que oscila entre los \$8 y los \$15 mensuales según la escuela. Otro es el cobro por la materia de educación física, con un valor de \$20. El último es el cobro del seguro escolar cuyo valor fue de \$11 anuales para el ciclo lectivo 2009.

¹⁴ Ellos son: la tasa de escolaridad para los niveles de enseñanza general básica (EGB) 1 y 2 alcanza el 98,7%; la erradicación casi total del analfabetismo en la población de 10 años o más y en la franja de entre los 15 y los 24 años; la disminución ligera de la tasa de repitencia en EGB 1 y EGB 2; la constancia en niveles muy bajos de la tasa de abandono de EGB 1 y EGB 2 que se mantiene en un 2%, y el aumento del porcentaje de alumnos ingresantes al nivel inicial que completan EGB3 y Polimodal.

¹⁵ Los programas de educación son: Todos a estudiar, Programa integral de igualdad educativa (PIIE), Apoyo al mejoramiento de la escuela media, Escuela para jóvenes, Plan jefes y jefas de hogar, Nutrición, desarrollo y alfabetización (UNICEF), Proyecto aceleración de aprendizajes, Todos pueden aprender, Mejoramiento del sistema educativo (PROMSE), Fortalecimiento de las prácticas educativas en aulas plurigrado, Boleto estudiantil y plan global de capacitación docente. www.tucumán.gov.ar

Según el libro “Los Hechos se burlan del Derecho” (2009), *“La Ministra de Educación de Tucumán, Silvia Rojkés de Temkin, reconoce que hay escuelas que no están inscribiendo a los niños si no pagan la cooperadora y que hay directoras que no quieren entregar boletines de calificaciones sino están al día con las cuotas. Rokjés señaló también que el seguro escolar es obligatorio y destaca la importancia de las organizaciones de padres”* (pág. 34)

El cobro del seguro escolar por parte del Estado Tucumano representa el incumplimiento tanto de la Ley Nacional N° 24.830¹⁶ en la que se estipula que la contratación del seguro de responsabilidad civil es una obligación de los establecimientos; como con lo previsto en la CDN y la Ley de Educación Nacional cuando establecen la obligación del Estado de garantizar la enseñanza gratuita. Sin embargo, en la Provincia de Tucumán, este incumplimiento está oficializado y organizado en una estructura pública, desde dos sentidos. Por un lado, es público y visible contando con oficinas en plena capital provincial y con un sitio web oficial. Por otro lado, está regulado por disposiciones, normativas, mensajes comunicacionales que organizan prácticas y que encubren su ilegalidad.

A nivel de política pública, en el 2008 el seguro dio cobertura a 236.000 alumnos de 900 escuelas de la Provincia. Así, las familias pagaron \$1.888.000 a las arcas provinciales financiando ellas mismas el costo de la política social de la que debieran ser destinatarias (De Dinechin P. y Olivera M.; 2009). De esta manera, el objetivo de la política pública está invertido porque no garantiza derechos a través de servicios, bienes, resolviendo necesidades de las personas, sino que son las familias las que financian lo que debiera ser obligación del Estado.

Como práctica, asociada al impacto que este hecho tiene en la vida cotidiana de los NNA, se constituye en el medio para acceder o permanecer en la escuela, ya que el no pago del seguro significa la negación de la vacante escolar, de la libreta de calificaciones o la exclusión de los NNA de la actividad deportiva (Dinechin P. y Olivera M.; 2009).

La segunda característica del sistema educativo tucumano consiste en la impartición de dos horas semanales de religión católica en los niveles de EGB 1, 2 y 3 en todas las escuelas de gestión estatal y privada. La fundamentación de la Iglesia católica en Tucumán se apoya en que *“La educación tendrá por finalidad la formación integral de la persona humana, atendiendo su vocación y destino trascendente; cultivando su fidelidad a la identidad de la Nación, a nuestro venero cultural, a la justicia, a la libertad y al valor de la sociedad familiar”* (art. 123° de la constitución provincial-Tucumán). Teniendo en cuenta la apertura

¹⁶ Ley N° 24.830, art. 2° modifica el art. 11 del código civil (1997)

de esta Constitución, la Provincia de Tucumán posee un proyecto educativo privilegiado que responde al acervo cultural tradicional católico incluyéndose la enseñanza religiosa dentro de la escuela como materia curricular, respetando la libertad de los otros credos.”¹⁷

La justificación de la imposición de la religión católica en la currícula escolar niega varias cuestiones. Principalmente, la historia cultural de la provincia ya que existen más de 3000 familias descendientes de los pueblos Diaguita y Lule, actualmente distribuidos en los departamentos de Trancas, Tafí del Valle, Chiligasta, Tafí Viejo, Monteros y Lules. En segundo lugar, que estas comunidades habitan en la Provincia desde hace más de 11.000 años y estaban en pleno desarrollo cuando se produjo la invasión hispánica de 1534, que resistieron por más de 130 años hasta que en 1666 finalmente fueron desplazados a otros lugares. En tercer lugar, el respeto por la religión propia de cada NNA reconocido en el art. 14 de la CDN. Además, esta imposición inhabilita la presencia de contenidos sobre la temática indígena en las escuelas, así como la formación y titularización de educadores indígenas ya que la formación docente está a cargo de la arquidiócesis de Tucumán y el pago de los profesores está a cargo del Estado provincial. Por último, también niega la existencia de otros 62 cultos reconocidos en toda la Provincia. Como política pública es discriminatoria, autoritaria e irrespetuosa de la interculturalidad histórica de la sociedad tucumana, e impone prácticas culturales uniformes que tienden a los principios colonizadores más que al respeto por la diversidad cultural.

Además, es una política determinante de las prácticas de los NNA y de sus familias. Si bien por un lado el Estado Provincial reconoce la libertad de las familias de profesar otros credos, no existe ninguna escuela en la provincia en la que no se dicte religión católica. Por ende, las familias no cuentan con opciones de escuelas laicas para inscribir a sus hijos, teniendo que someterse a la lógica del sistema.

Tanto el pago del seguro como el dictado de religión son cuestiones asumidas por la sociedad tucumana porque se implementan hace muchísimos años, convirtiéndose en características inherentes al sistema educativo provincial y desdibujándose la impronta que tienen como políticas estatales. En esta naturalización colabora el gran peso y lugar que tiene la Iglesia católica, y el desconocimiento que tienen los habitantes al respecto. La imposición religiosa no es un tema cuestionado y el pago del seguro pareciera ser discutido únicamente por el esfuerzo que les implica económicamente,

¹⁷ Información publicada en el sitio www.arztucuman.org.ar

desconociendo que se constituye en una ilegalidad del Estado que vulnera derechos en la vida cotidiana de los NNA de Tucumán.

2.3) Las prácticas e intervenciones del Estado tucumano. La distancia entre el deber ser y el hacer

La importancia en identificar las acciones concretas que un Estado realiza hacia cualquier grupo de personas, radica en que son la materialización de los dos ejes anteriores: la institucionalidad y las políticas públicas. En general, se perciben distancias y contradicciones que ponen a la luz que en el plano discursivo suele estar lo que debe ser, lo nuevo; y en el plano de la práctica se refleja la persistencia de lo viejo, lo anterior, lo que hay que abandonar pero permanece.

Un caso concreto de estas contradicciones entre la letra, el discurso y la acción es lo que sucede con la implementación de la medida de la institucionalización de NNA por causas asistenciales y la privación de un ambiente familiar.

Al respecto, la ley 26061 del año 2005 establece que la separación de las personas menores de edad de su grupo familiar solo será procedente cuando previamente se hubieran cumplimentado las medidas de protección integral de derechos que permitan sostener la convivencia con su familia, social y comunitario. Por su parte, la norma también determina que la medida de separación será temporal y, su decreto reglamentario¹⁸ establece que el plazo de duración será de 90 días y podrá prorrogarse mientras persistan las causas que dieron origen a la medida.

Si bien la norma es precisa y establece claramente tiempos, causas y procedimientos, ni a nivel Nacional ni en Tucumán, implicó necesariamente una reforma de las instituciones o un proceso parejo en el territorio nacional en relación al cambio de las prácticas instaladas luego de cien años de vigencia de la doctrina de la situación irregular.

Según un informe *Privados de Libertad* (2006)¹⁹, en la Provincia de Tucumán en el año 2006, un año después de la sanción de la Ley Nacional 26.061, aún existían 19 establecimientos destinados para la institucionalización de NNA. De ellos, 10 dependían directamente del Estado Provincial, 7 de organizaciones de la sociedad civil y sobre los restantes 2 no existía información.

¹⁸Decreto 415/06 ARTÍCULO 39: [...] El plazo a que se refiere el párrafo tercero del artículo 39 que se reglamenta en ningún caso podrá exceder los noventa (90) días de duración y deberá quedar claramente consignado al adoptarse la medida excepcional. En aquellos casos en que persistan las causas que dieron origen a la medida excepcional y se resolviere prorrogarla, deberá fijarse un nuevo plazo de duración, mediante acto fundado, el que deberá ser notificado a todas las partes.

¹⁹ Op. Cit 18

Aunque se mencionó en un apartado anterior, es preciso reiterar que en la totalidad de los institutos provinciales dispuestos para la institucionalización de NNA tucumanos de 0 a 19 años, se encontraban 319 internados. En los 3 establecimientos penales estaban privados de su libertad 110 NNA. Otros 209 NNA estaban privados de su libertad en 13 institutos por motivos asistenciales. Por último, en los restantes 3 establecimientos mixtos (penal y asistencial) no se sabe cuántos NNA estaban privados de su libertad. La información disponible daba cuenta que la mayoría de NNA encerrados eran mujeres (43%), el 26,6% varones pero de un 30% no se contaba con datos precisos.

De los NNA privados de libertad, el 77% estaba alojado en una institución de régimen cerrado, sólo el 0,9% estaba en un régimen abierto y del restante 21% tampoco se contaba con información.

La cantidad de NNA encerrados por causas asistenciales, da cuenta que las respuestas por parte de las políticas públicas ante una situación de carencia socioeconómica, a un año de la sanción de la ley nacional, continuaban orientándose a la institucionalización o al encierro de NNA antes que a otro tipo de acciones tendientes al restablecimiento de derechos. Para esa fecha la Provincia de Tucumán sólo contaba con 2 programas alternativos a la privación de la libertad.

A fines de 2009, según la Lic. Fátima Forte informó que aún estaban en funcionamiento 13 institutos provinciales, en los que se encuentran encerrados cerca de 130 NNA, distribuidos de a 10 NNA por cada instituto. La mayoría de ellos, estaba institucionalizado por causas asistenciales de tipo violencia y abuso sexual por parte de la propia familia. Sólo uno de los establecimientos, el Instituto Roca, encierra a NNA en conflicto con la ley penal.

En la misma época, Marieta Russo aseguraba que la Provincia para la institucionalización de chicos recurría principalmente a 6 establecimientos. Uno de ellos es **Casa Cuna**, dependiente de la Iglesia, destinado a los NN hasta los 5 años. Otro es el establecimiento **Santa Rita**, dependiente de la Iglesia, en el que institucionalizan únicamente a nenas entre 5 a 12 años. El centro **Goreti**, destinado sólo para nenas entre 12 y 18 años afectadas por causas penales y/o asistenciales. El **Belgrano** para varones afectados por causas asistenciales. El **Instituto Roca** aunque disponible para alojar a 30 varones mayores de 16 años afectados por causas penales llegó a incluir a cerca de 80 varones, incluso de 13 años de edad. Por último, **Las Moritas** es un establecimiento inaugurado en el año 2009, destinado a varones mayores de 18 de años sin conflictos penales. Ante esto la pregunta obligada es: ¿Cuál es el sentido de este establecimiento? Para concluir el estado de situación acerca de la institucionalización de los NNA tucumanos, Russo asegura que la Provincia no brinda información acerca de la cantidad

de NNA que se encuentran institucionalizados y privados de su libertad, incluyendo a los encarcelados en las comisarías. Según las investigaciones particulares realizadas por ANDHES, sólo 55 NNA de los registrados, estaban detenidos por causas penales cuando en realidad habían realizado contravenciones.

La fragmentación de los establecimientos de institucionalización por criterios de edad, además de provocar el encierro, la distancia de los NNA con su familia de origen, también genera la separación de los grupos de hermanos afectando aún más las posibilidades de recomposición familiar.

En consonancia con las conclusiones de la investigación realizada por ANDHES²⁰, es posible afirmar que en Tucumán la institucionalización sigue siendo usada como respuesta estatal y la principal causa que la motiva es la situación de pobreza de los NNA y su grupo familiar. Además, los ámbitos de internación no están adecuados para ese fin ya que tienen superpoblación, hacinamiento y en general no cuentan con personal capacitado para la contención de los NNA.

3) CONCLUSIONES

La Ley Nacional 26.061 sirvió como lente para analizar el estado de situación en materia de la infancia a nivel nacional y en la Provincia de Tucumán.

En el caso de los NNA, la Ley Nacional de implementación obligatoria en todo el territorio nacional determina el tipo y características de la relación del Estado con la infancia estableciendo tanto lo que debe como lo que no debe ocurrir.

En ocasiones, una legislación es el resultado de un proceso y la demostración de la voluntad política para acompañar transformaciones y prácticas que se vienen dando en la sociedad. En otros casos, la sanción en sí misma de una ley no genera cambios ni transformaciones en la vida concreta de las personas, sino que es el punto de partida, una herramienta que permite iniciar el dificultoso camino de los cambios culturales, políticos y sociales que en conjunto son necesarios para un real y efectivo cumplimiento de los derechos.

La sanción de la Ley Nacional no implica la modificación automática de las concepciones y prácticas. De hecho, a más de 5 años de su sanción, el Patronato continúa vigente como forma

²⁰ ANDHES (2006): La institucionalización de niños, niñas y adolescentes en las provincias de la región del NOA y sus derechos humanos. Estudio de su vigencia y validez. Estrategias para la promoción de mecanismos de desinstitucionalización y del pleno respeto de los derechos de niños, niñas y adolescentes.

de resolución de los conflictos que involucran a los NNA, aunque éstos tengan que ver con cuestiones de afectación de derechos.

En este punto, el Estado nacional enfrenta una enorme tarea. Su objetivo y responsabilidad consisten en lograr que en todo el territorio se cumplan los derechos de la infancia. Pero el país no es homogéneo, lejos está de ser un bloque de provincias que avanzan simultánea y progresivamente ampliando ciudadanía. La cuestión del federalismo atraviesa la relación del Estado Nacional con los Estados Provinciales, dejando margen para que la autonomía de los gobiernos locales a veces juegue en contra de intereses supraprovinciales. En este contexto se inscribe la relación del Estado Tucumano con los NNA. La misma ha sido caracterizada y reconstruida en función de 3 ejes: institucionalidad, políticas públicas y prácticas.

La **institucionalidad** fue analizada desde la óptica de los tres poderes del Estado. En el caso del Legislativo, se destaca la sanción de una ley de protección de infancia provincial acorde a la nacional a fines de mayo de 2010. No obstante, las normas y disposiciones vigentes hasta ese momento estaban en sintonía con el viejo paradigma tutelar. A nivel del Poder Ejecutivo, se arriba a la conclusión que también es de corte tutelar y patronal la estructura burocrática administrativa estatal dispuesta para la resolución de las situaciones de vulneración de derechos de los NNA. En total sintonía con la actuación del Poder Legislativo y Ejecutivo, el Poder Judicial completa y complementa la institucionalidad tutelar de la Provincia de Tucumán. Dentro del nuevo esquema dispuesto por la Ley Nacional, este Poder es el que más esfuerzo debe realizar para reconvertirse y reposicionarse en función del paradigma de derechos.

En el eje de las políticas públicas de infancia se denuncian dos cuestiones: el cobro del seguro escolar y la imposición de la doctrina católica como políticas educativas claramente contrarias al enfoque de derechos. De esta manera, el Estado de la Provincia de Tucumán, no sólo incumple leyes y disposiciones nacionales e internacionales que garantizan el derecho a la educación pública en todo el territorio nacional, sino que además niega el derecho a la libertad de culto y la interculturalidad de los chicos, chicas y sus familias.

Por último en relación con las prácticas estatales, el desafío consiste en poder iniciar el camino de reformas que dé por terminada la repetición de respuestas institucionales que vulneran derechos básicos e inalienables de los NNA como la judicialización de los problemas sociales, la separación del entorno familiar, el control del Estado en lugar de su apoyo; etc.

La estructura institucional disponible de los institutos provinciales, la mirada tutelar de la sociedad, el desconocimiento de las leyes nuevas y la ampliación de derechos, la demanda de la sociedad hacia el ámbito judicial, el posicionamiento del ámbito ejecutivo se mezclan para concretar un entramado que funciona en perfecta armonía en términos operativos, aunque no en cuanto al respeto de los derechos de los chicos y chicas de Tucumán.

A través de este recorrido por la institucionalidad, las políticas públicas y las prácticas estatales hacia la infancia en Tucumán, no es difícil de comprender por qué estos ejes están alineados y responden a la lógica del modelo tutelar.

Todos son parte constitutiva de un mismo sistema construido y sostenido por más de cien años en todo el territorio nacional. Las personas, las familias y las organizaciones de la sociedad son el Estado, hacen el Estado y también son responsables por lo que hace el Estado al aceptarlo, habilitarlo, etc.

Hasta ahora la relación con el Estado era unívoca. De aquí en adelante, con la sanción de una Ley Provincial en perspectiva de derechos, se abre un camino de cambio. Lo hecho hecho está. Lo que hay que hacer tendrá sus idas y vueltas, enfrentará nuevos desafíos y resistencias, pero el primer paso está dado. Ya no debe ser lo mismo. Ahora sólo resta seguir avanzando.

BIBLIOGRAFÍA UTILIZADA Y CONSULTADA

- **ABRAMOVICH Victor (2006):** *Los estándares de derechos humanos como marco para la formulación y el control de las políticas sociales*, en revista CEPAL N° 8.
- **CACIVIO Fabián:** *Aportes para la defensa de la Ley 13.298*, Sección doctrina-RAP 41. S/D.
- **CACIVIO F. y VITALE Gabriel (2001):** *De la infancia: del patronato a las garantías*. S/D.
- **COLECTIVO DE DERECHOS DE LA INFANCIA Y LA ADOLESCENCIA (2009):** *Informe no gubernamental de aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño en Argentina*. www.colectivoinfancia.org.ar
- **CASACIDN (2009):** *Tercer informe periódico alternativo de la Convención de los Derechos del Niño en virtud de su Art. 44*, www.casacidn.org.ar
- **CONVENCIÓN SOBRE LOS DERECHOS DEL NIÑO**, Ley N° 23.849.
- **DE DINECHIN Philippe y OLIVERA Mauricio (2009):** *Los hechos se burlan del derecho. Miradas cruzadas sobre la efectividad del derecho a la educación en los barrios periféricos de San Miguel de Tucumán, Argentina*, deriva Editorial, Barcelona, España
- **FUNDACIÓN SUR y CELS (2009):** *Evaluación sobre el cumplimiento de la Convención sobre los Derechos del Niño en Argentina en el marco de la presentación del Tercer Informe periódico ante el Comité de Derechos del Niño-54° periodo de sesiones*. www.cels.org.ar www.surargentina.org.ar
- **GARCÍA MENDEZ Emilio (2006):** *Protección integral de derechos de niñas, niños y Adolescentes. Análisis de la Ley 26.061*, Editores del Puerto, Fundación Sur, Buenos Aires.
- **GARCÍA MENDEZ Emilio (1998):** *Infancia. De los derechos y de la justicia*, Editores del Puerto, Buenos Aires.
- **GARCÍA MENDEZ Emilio (1997):** *Derecho de la infancia-adolescencia en América Latina: de la situación irregular a la protección integral*, Forum Pacis, Sta. Fe de Bogotá.
- **GOUGH I. (2003):** *Política social, economía y futuros alternativos, en: Capital global, necesidades básicas y políticas sociales*. Buenos Aires: Miño y Dávila – Ciepp.
- **HUMAN RIGHTS COUNCIL (2008):** *Working Group on the universal periodic review. First session Argentina*, Geneva 7-8 abril.
- **LEFORT Claude (2000):** *La invención democrática*. Nueva Visión, trad. de I. Agoff “Derechos del Hombre y política, Buenos Aires.
- **LEY 26.061** Protección Integral de los Derechos de niñas, niños y adolescentes.

- **LOPEZ OLIVA Mabel (2006):** *Las políticas públicas en la ley 26.061: de la focalización a la universalidad*, en García Méndez, E. (comp): Protección Integral de los derechos de niñas, niños y adolescentes. Análisis de la Ley 26.061, Fund. Sur, Editores del Puerto, Buenos Aires.
- **LOPEZ OLIVA Mabel (2006):** *Política social y control judicial en la Ciudad de Buenos Aires: Avances y desafíos para la protección de los derechos sociales de los niños*, Trabajo de Tesis de la Maestría en Políticas Sociales de la Univ. de Buenos Aires, Buenos Aires.
- **MUSA Laura, BLANCK Ernesto (2006):** *Cronología del proceso parlamentario de aprobación de la ley 26.061*, en García Méndez, E. (comp): Protección Integral de los derechos de niñas, niños y adolescentes. Análisis de la Ley 26.061, Fund. Sur, Editores del Puerto, Buenos Aires.
- **MINISTERIO DE CULTURA Y EDUCACIÓN DE LA NACIÓN (1996):** *Derechos del niño. Documentos*, Buenos Aires.
- **MINISTERIO DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS DE LA NACIÓN- UNICEF (2006):** *Privados de libertad. Situación de niños, niñas y adolescentes en Argentina*, Buenos Aires.
- **MINISTERIO DE ECONOMÍA- CEPAL- UNICEF:** *Gasto público dirigido a la niñez en Argentina 1995-2005*, S/data.
- **NORTH Douglas (1993):** *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, México, Fondo de Cultura Económica.
- **O'DONNELL Guillermo (1984):** *Apuntes para una teoría del Estado*, en Oszlak, Oscar (Comp.) *Teoría de la burocracia estatal*, Paidós, Buenos Aires.
- **OFFE Claus (1995):** *Un diseño no productivista para las políticas sociales*, en Lo Vuolo (comp.) *Contra la exclusión. La propuesta del ingreso ciudadano*, CIEPP/Miño y Dávila, Buenos Aires.
- **PETERS Guy (1999):** *La política de la burocracia*, Fondo de la Cultura Económica, México (Cap. VI: “La política de la burocracia”).
- **PROCURADURÍA GENERAL SCBA**, suspensión provisoria de la aplicación de la Ley 13.298, 7 de febrero de 2005.
- **SENAF (2008):** *Tercer informe periódico de la Convención sobre los Derechos del Niño en virtud de su Art. 44*, Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, Argentina.
- **SENAF (2009):** *Plan Nacional de acción por los derechos de las niñas, niños y*

adolescentes. Objetivos prioritarios, metas, indicadores. Período 2008-2011. Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, Argentina.

- **STUCHLIK Silvia (2005):** *La nueva ley de infancia. Aportes para su interpretación e Implementación*, Comité Argentino de Seguimiento de la Aplicación de la Convención de los Derechos del Niño.
- **SUBIRATS Joan (1994):** *Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración*, Madrid, Ministerio para las Administraciones Públicas (P. 47-66)
- **TAMAYO SAEZ Manuel (1997):** “*El análisis de las políticas públicas*”, en Bañón, Rafael y Carrillo, Ernesto (comps.) *La nueva Administración Pública*, Alianza Universidad, Madrid.
- **UNICEF (1999):** *Construyendo pequeñas democracias. Los alcances de la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño como instrumento para el respeto de los derechos civiles del niño en la familia*, UNICEF, Buenos Aires.
- **UNICEF (2006):** *Por una infancia integrada en nuestra sociedad. Nueva ley del Niño de la Provincia de Buenos Aires*. UNICEF y Ministerio de Desarrollo Humano, Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, Buenos Aires.
- **VITALE Gabriel y ABALOS Cecilia:** *Ley. 13.634. Consideraciones sobre los nuevos fueros de familia y de responsabilidad penal juvenil en la Provincia de Buenos Aires. Un avance hacia el estado de derecho y justicia*. S/D.
- **VITALE Gabriel y ABALOS Cecilia:** *Jaque mate, supremo corte al proceso (tutelar) penal de menores. Análisis sobre la incorporación del Ministerio público fiscal*. S/D
- **VITALE Gabriel, AZCONA Elizabeth, VISCARDI M. Laura, LOPEZ M. Eliana, LOPEZ Claudia, BERTOIA Mariela, TOSI Paula, OLIVETTO Juan:** *Patronato de menores y Convención Internacional de los Derechos del Niño. Dos culturas que se contraponen en la República Argentina*, Equipo de cátedra de la materia de Derecho I de la Esc. Superior de Trabajo Social de la Univ. Nac. De La Plata. S/D

