

SENADO DE LA NACION

VERSION TAQUIGRAFICA¹

PLENARIO DE COMISIONES

MARTES 11 DE MAYO DE 2004

Jornada sobre Régimen Penal de Menores

¹ Corresponde a la versión taquigráfica suministrada por la comisión de Seguridad Interior y Narcotráfico del HSN.

Casete Nº 1
Comisión de Seguridad y Narcotráfico
11 de mayo de 2004

— *En el Salón Azul del Honorable Senado de la Nación el martes de 11 de mayo de 2004:*

Presentador. — Muy buenas tardes, bienvenidos al Salón Azul del Honorable Congreso de la Nación donde vamos a participar de la IV Jornada "Régimen Penal de Menores y Protección del Niño y Adolescente" que es organizado por las comisiones de Seguridad Interior y Narcotráfico, de Población y Desarrollo Humano, de Legislación General y de Justicia y Asuntos Penales. Como ya es habitual en cada jornada, primeramente vamos a escuchar las palabras de bienvenida e introducción sobre el Régimen Penal de Menores de la señora presidenta de la Comisión, senadora Sonia Escudero.

Sra. Presidenta (Escudero). — Buenas tardes, les agradezco a las provincias que nos acompañan; tenemos representantes de nueve provincias y de la Ciudad de Buenos Aires. La idea de esta invitación es conocer cuáles serían las consecuencias en cada provincia si el Congreso Nacional avanza en la aprobación del proyecto que se está analizando y que prometió enviar el Poder Ejecutivo sobre Régimen Penal de Menores.

Antes de escuchar a cada provincia quiero comentarles cuáles son los consensos sobre los que se está trabajando. En primer lugar, hay consenso con relación a que el régimen vigente, la Ley de Patronato, debe ser derogada inmediatamente; hay consenso en que es urgente aprobar la ley que implemente la Convención de los Derechos del Niño adecuándolo a nuestro derecho positivo; hay consenso en cuanto a que hay que aprobar un régimen penal especial de menores; y no hay consenso todavía en cuanto a la edad de imputabilidad, hay una petición concreta que recibió el Congreso en la marcha encabezada por el señor Blumberg donde se pide bajar la edad de imputabilidad de los menores a 14 años. Con relación a ese tema hemos escuchado a distintos especialistas y por eso hoy empezamos la ronda con las provincias.

Concretamente, nos gustaría saber: ¿Cuál es la situación de los menores en cada provincia?, ¿cuál es el régimen que se está aplicando?, ¿cuál es la situación de institucionalización de los menores?, ¿cuáles son los costos?, ¿cuáles son los efectos que eso tiene? Y si se avanzara en el cambio del régimen, ¿cuánto tiempo necesitarían las provincias para adecuar sus sistemas al régimen de la nueva ley?

Para empezar hemos resuelto avanzar en estricto orden alfabético de modo que le vamos a dar la palabra en primer lugar a la Ciudad de Buenos Aires; está con nosotros la profesora María Nadeo, presidenta del Consejo de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes de la Ciudad de Buenos Aires.

Sra. Nadeo. — En primer lugar, agradezco la invitación del Senado de la Nación y de la señora senadora en particular. Estamos todos muy preocupados y preocupadas por los temas en tratamiento tanto en el Senado de la Nación como en la Cámara de Diputados; son temas que han recorrido los debates de las políticas de infancia y de la legislación de infancia y adolescencia a lo largo de estos últimos años y de estas décadas. Nos parece muy importante que se nos consulte, que se haya abierto esta ronda de consultas para contar con la vivencia y la opinión de los distritos que constituimos la Nación Argentina.

Voy a leer y comentar una declaración que aprobamos en el plenario del Consejo de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes de la Ciudad de Buenos Aires. Este es un organismo de reciente creación — tiene tres años— de la Constitución porteña y está destinado a aplicar justamente la Convención Internacional de los Derechos del Niño en el ámbito local. Nos rige la ley 114 de Protección Integral de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes para el ámbito de la Ciudad de Buenos Aires.

Quiero decirles que amén de dar esta opinión para la legislación nacional en la Ciudad de Buenos Aires tenemos, además seguramente de los problemas que vamos a compartir con las provincias hermanas en cuanto a los problemas que viven las familias y los chicos de nuestro país, un problema especial de superposición de funciones y atribuciones entre el ámbito nacional y el local.

Ustedes conocen que el proceso de autonomía de la Ciudad de Buenos Aires está inconcluso, que el tema de la Justicia y la seguridad es motivo de frecuentes debates y que todavía la Justicia nacional Civil y Penal, si bien aplica justicia para los vecinos y habitantes de la Ciudad de Buenos Aires, sigue siendo una Justicia nacional. En muchos casos se siguen utilizando las normas nacionales y se desconocen algunas leyes locales que tienen que ver justamente con la protección y garantías de derechos que estableció la Constitución de la Ciudad Autónoma en 1996.

A su vez, tenemos también la superposición de acciones y competencias con el Consejo Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia y ese es un tema que afecta fundamentalmente a la Ciudad de Buenos Aires y

a la Provincia de Buenos Aires. En esta discusión normativa y legislativa creemos que es la oportunidad para hacer un diseño que respete las autonomías provinciales y que rediseñe también el Consejo Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia transformándolo en un área auténticamente federal de diseño y aplicación de políticas públicas en todo el ámbito nacional que tenga como competencia básica la planificación y supervisión de las políticas de infancia en cada distrito. Creemos que el Consejo Nacional no debe prestar más asistencia directa sino que debe reconvertir sus programas y servicios para brindar asistencia técnica al conjunto de las provincias y a la Ciudad Autónoma.

Nosotros partimos de plantear un breve diagnóstico sobre la situación de la infancia y adolescencia en general en nuestro país y en la propia ciudad que compartimos está caracterizada por el retroceso más profundo en el acceso a los derechos económicos y sociales. El conjunto de la población infantil y adolescente a sufrido directa o indirectamente las consecuencias devastadoras de los procesos de vaciamiento productivo, concentración de la riqueza, precarización laboral, desocupación abierta y otros fenómenos ampliamente certificados en los últimos años. Si bien los indicadores sociales están modificándose favorablemente el año pasado nos estremeció certificar las estadísticas del INDEC y UNICEF por las cuales denunciarnos que 7 de cada 10 niños en la Argentina vivían debajo de la línea de pobreza.

Compartimos todos también que hay una generación casi completa —hoy son adolescentes y jóvenes— que ha desconocido los beneficios de una familia con la dignidad del trabajo y un techo digno. Y justamente, modificar las leyes en un contexto de transición social y económica debe hacer reparar a los legisladores y funcionarios públicos con responsabilidad en el tema que tenemos que contextualizar las normas y las leyes para no descargar el peso de la legislación sobre la franja más vulnerable de la sociedad y los menos responsables del proceso de vaciamiento y devastación social económica que ha sufrido nuestro país. Por lo tanto, antes de legislar en materia penal el Congreso de la Nación deberá tener en consideración otras cuestiones legislativas destinadas mínimamente a reparar el daño causado en la materia por las anteriores gestiones con responsabilidad política.

También hacemos una fuerte crítica al actual "Sistema Legal de la Minoridad". Ese sistema basado en las leyes 10.903, 22.278, concordantes y en diversos artículos de los Códigos de Procedimientos tanto Civil como Penal consideramos que es parcialmente violatorio de los tratados internacionales de Derechos Humanos con jerarquía constitucional a partir de la reforma de 1994. Por ese sistema han sido y son actualmente internados en institutos de menores en todo el país y en la Ciudad Autónoma niños y adolescentes infractores a la legislación penal sin debido proceso, sin comprobación de la comisión de delito. Teóricamente, inimputables para la ley penal, los menores de 16 años por disposición tutelar pueden quedar internados con privación de libertad sin plazos ni procesos.

Asimismo, niños y adolescentes víctimas de delitos de violencia o simplemente en estado de abandono por desintegración del grupo familiar suelen ser internados en instituciones asistenciales destinadas supuestamente a su protección. Esas instituciones estatales son en su mayoría de carácter cerrado, en ellas los chicos reciben, en el mejor de los casos, escolaridad y atención sanitaria dentro de la institución convirtiéndose esta tutela en otra variante de la privación ilegítima de libertad.

En la Ciudad Autónoma de Buenos Aires coexisten dos sistemas: de protección integral que garantiza la Constitución de la Ciudad así como la ley 114 y el sistema tutelar aplicado por numerosos jueces con derivación a los institutos cerrados del Consejo Nacional. Por supuesto, la coexistencia de los dos paradigmas se encuentra atravesado por matices, es ampliamente heterogéneo: hay juzgados nacionales que muy comprometidos con los últimos avances en la materia jurídica internacional y articulan acciones de protección integral con la Ciudad Autónoma lo mismo que equipos profesionales de ambas jurisdicciones. Pero en esencia y en lo profundo sigue estando abierto el mecanismo perverso de la disposición tutelar que es arbitraria, sin límites y que no permite en numerosos juzgados que haya equipos profesionales del Gobierno de la Ciudad avalados por la ley 114 que interpongan recursos en el expediente tutelar para favorecer la salida del niño de esa institución.

Creemos también que en la legislación que se sancione tiene que estar presente la modificación o derogación de algunos artículos del Código Procesal Civil de la Nación como puntualmente el artículo 234 que establece el sistema de protección de personas por el cual numerosísimos juzgados la incorporan como una medida tutelar hasta la mayoría de edad de ese niño, adolescente o joven. O sea, toda la reforma legislativa quedaría incompleta si no nos detuviéramos en algunas de esas figuras.

Se impone una profunda reforma del sistema legal vigente y en el marco de la discusión vinculada al plan de seguridad, tema relevante pero no de superior jerarquía las cuestiones sociales o institucionales aquí señaladas, queremos formular algunas observaciones. Primero, es imprescindible sancionar la Ley de Protección Integral de Derechos de la Infancia y la Adolescencia postergada en dos oportunidades en este ámbito. Dicha ley permitirá reordenar el sistema de atención a niños, niñas y adolescentes evitando la

judicialización innecesaria de las cuestiones sociales y asistenciales y permitirá modernizar y reestructurar los organismos de aplicación tanto a nivel nacional como a niveles locales.

En la ley de protección integral aspiramos a que, además del Estado tanto nacional como los estados provinciales y la Ciudad Autónoma nos comprometamos a diseñar las políticas públicas de infancia más integrales y completas, deberán establecerse claramente —y así lo hacía el último proyecto que se sancionó en la Cámara de Diputados de la Nación— las normas por las cuales los temas sociales o asistenciales no serán más de competencia del Poder Judicial de la Nación. A su vez, permitirá reordenar y reconvertir al Consejo Nacional en un verdadero Consejo Federal.

Segundo, es también imprescindible acompañar estas reformas con partidas presupuestarias destinadas a elaborar programas de inclusión familiar, social y educativa encontrando este organismos sumamente valiosa la propuesta de ingreso mínimo ciudadano para la niñez que han presentado diversos bloques parlamentarios.

Tercero, es importante debatir con profundidad la aprobación de un régimen de responsabilidad penal juvenil que instituya las garantías de debido proceso para los adolescentes y jóvenes infractores a la ley Penal. En este tema exigimos: a) Que la pena privativa de libertad se aplique exclusivamente a la comisión de delitos de homicidio y violación. b) La puesta en marcha de programas específicos con adecuados recursos para aquellas sanciones referidas a la adopción de medidas socio educativas, inserción social y reparación de daños entre otras descriptas en los proyectos en tratamiento. Por lo menos, para este tema calculamos en la Ciudad de Buenos Aires que necesitaríamos un año. Es decir, una vez reformada la ley penal nacional, establecida la Ley de Protección Integral y el Sistema de Responsabilidad Penal Juvenil deberíamos contar con un año por el tema presupuestario y el diseño y puesta en marcha de los programas alternativos a la privación de libertad. c) La reconversión de los centros de detención en lugares con la infraestructura adecuada y equipos especializados para dar cumplimiento a los objetivos comprometidos.

Cuestionamos profundamente la sanción de normas penales que consagren la baja de edad de imputabilidad incorporando a los niños y adolescentes al sistema penal de adultos. Esas medidas constituirían una vez más decisiones políticas destinadas a descargar en la franja más vulnerable de la sociedad la responsabilidad de las acciones que los adultos con capacidad decisoria institucional no hemos sabido prevenir ni modificar en las últimas décadas de vida democrática. Esta declaración fue aprobada el jueves 6 de mayo de 2004 en el plenario del Consejo de los Derechos de la Ciudad de Buenos Aires. *(Aplausos)*

Sra. Presidenta. — Muchas gracias, vamos a pedir a cada uno de los panelistas que traten de sintetizar sus posiciones y no exceder los 20 minutos para tener tiempo de escuchar a todos.

Le damos ahora la palabra al doctor Juan Pablo Cafiero, ministro de Desarrollo Humano de la Provincia de Buenos Aires.

Sr. Cafiero. — Agradezco a la senadora Escudero y a los legisladores presentes por darle la posibilidad a las provincias de contar sus experiencias, cómo proyectan sus política públicas para atender la situación de la niñez y la adolescencia, qué cambios nosotros entendemos que son positivos y cuáles queremos hacer notar nuestra voz en este debate.

Primero, nos preguntaba la senadora Escudero sobre los datos. Yo voy a dejarles algunos datos que creo que ilustran la situación de la Provincia de Buenos Aires que como ustedes saben es la que tiene mayor número de habitantes —15 millones—, tiene una extensión geográfica de 350.000 kilómetros cuadrados y en ella viven los adolescentes son sobre los cuales estamos conversando en este momento de acuerdo a lo que han sido las noticias periodísticas que dicen cuál sería la intención de la franja etarea a modificar sus condiciones. Son 1.903.932 jóvenes que representan el 13,77 por ciento de nuestra población total. Ese es la franja etarea global. Pero el indicador social más importante que viene inmediatamente después es la cantidad de jóvenes que no estudian ni trabajan: el 19, 36 por ciento de esa cantidad de chicos. Dos de cada tres adolescentes es pobre en la Provincia de Buenos Aires y de ellos uno de cada tres vive por debajo de la línea de la indigencia. También uno de cada tres no asiste a la escuela; tres de cada cuatro adolescentes van a establecimientos de enseñanza pública y el 25 por ciento lo hacen en establecimientos privados. Después hay otros datos como que hay más varones que mujeres en esta franja.

¿Cómo estamos en la Provincia de Buenos Aires con respecto a la situación judicial? Hay varios datos importantes que creo que van a ilustrar correctamente la situación de una provincia de la cual se habla muchísimo y es centro de atención de la mayoría de los centros de comunicación porteños y nacionales. En el 2002 se iniciaron en la Provincia de Buenos Aires 81.500 causas: el 34 por ciento fueron penales, el 44 por ciento fueron asistenciales, el 20 por ciento representa a los menores víctimas de delitos y no alcanza el uno por ciento la cantidad de causas civiles.

¿Cuál ha sido el incremento desde 1998 hasta el 2002 en causas penales? Ha aumentado solamente el 5,6 por ciento. Le dejo a la senadora la estadística de la Procuración General de la Provincia como herramienta de trabajo para la Comisión. De allí va a surgir en un análisis más detallado que de esas 27.800 causas penales a las que hacía referencia hay: 411 homicidios —que representa el 1,6 por ciento del total—, 147 delitos por violación, 10.326 causas por robo, 3.845 causas por hurto, 181 violaciones de domicilio, 1.021 causas por daños y 21 homicidios culposos. Tengan en cuenta para el análisis que el tema los homicidios representan el 1.6 por ciento mientras que robo y hurto, que son los delitos contra la propiedad, representan el 50 por ciento.

Ustedes se preguntarán si esas causas están resueltas; no, son las carátulas de las causas. Lo primero que debemos entender es que en estas causas, por el sistema tutelar, en realidad no existe la investigación penal cuando hay una persona menor de edad involucrada en el hecho. Es decir, funciona la internación y derivación de instituto a instituto o de un hogar a un instituto. En definitiva, nunca se sabe si la persona menor de edad que ingresa al circuito judicial es culpable o inocente porque no se conoce una sentencia condenatoria o absolutoria. Hay un sistema que lo va llevando de mano en mano por los distintos estamentos de la "judicialización". Es decir, cuando cumple su mayoría de edad en muy pocos casos —casi incontables— hay condena porque los jueces de menores ejercen una disposición sobre el niño o el joven donde no hay un proceso penal como el que tienen de los adultos.

En consecuencia, cuando nos referimos a homicidios, violaciones, robos o hurtos estamos hablando de la carátula iniciada básicamente por la fuerza de seguridad de la Provincia de Buenos Aires que dice que lo detiene en una causa por tal motivo. En realidad, los jueces de menores no tienen la capacidad de llegar a conocer la verdad material en ninguno de esos procedimientos.

De esas 27 mil causas, 3.609 tuvieron una orden de derivación "internativa". Es decir, el juez ordenó la internación. Y de esas 3.609 derivaciones, 922 personas menores de edad fueron internadas pese a ser menores inimputables. Es decir, pese a tener menos de 16 años o estar imputados en delitos menores teniendo entre 16 y hasta 18 años de edad. La conclusión es que en estos seis años no ha variado el número de hechos y causas pero sí la cantidad de personas que son internadas dentro del sistema. Es decir, no hay una proporción.

¿Cómo se explica eso? Se explica por una tendencia "internativa" muy fuerte y reclamada al estilo "opinión pública" o Radio 10 que tratan permanentemente de fomentar el elemento del castigo sobre el niño con independencia de si son autores o no de esos hechos. Dentro de todo el sistema judicial tanto Penal como asistencial de la Provincia de Buenos Aires, nosotros tenemos responsabilidad sobre 12 mil chicos y chicas.

¿Cuáles están dentro del sistema penal? Que es la ley que ustedes están estudiando para modificar. Había una pregunta muy bien hecha por la senadora Escudero sobre cuál era la repercusión en el ámbito de cada una de las provincias. Nosotros tenemos 14 centros de contención donde hay alojados 170 chicos; seis institutos penales abiertos donde también hay alojados 120 chicos; tres institutos penales cerrados que se los denomina de máxima seguridad como el Araos Alfaro, Almafuerte y "El Dique" que está en la zona de Ensenada donde hay 125 chicos alojados; dos centros de registro, evaluación y ubicación que son cerrados, uno en La Plata y otro en Madero, La Matanza, donde hay 100 chicos alojados; 360 chicos alojados en comisarias de la Provincia de Buenos Aires; 20 chicos en hospitales psiquiátricos con causas penales; 150 chicos en comunidades terapéuticas; y 2 chicos con causas penales en centros de discapacidad. En total son 1.037 de los 12 mil que tenemos.

De los asistenciales tenemos 140 en psiquiátricos, que es todo un tema a discutir. Es decir, la "psiquiatralización" de la pobreza como un avance muy creciente en este tema y también el efecto de la droga es una cuestión que está girando y presionando sobre este tema. Tenemos 300 chicos en comunidades terapéuticas; 318 chicos en hogares o ámbitos donde hay personas con capacidades diferentes; 759 chicos en 31 establecimientos oficiales; y 4.182 chicos becados porque tenemos un convenio con organizaciones no gubernamentales de la provincia que se hacen cargo. Si suman todo eso no les va a dar 12 mil porque existe en la provincia un sub registro de internaciones que son los chicos que los juzgados internan en hogares privados con un oficio directo.

En lo que hace al tema de la edad, así como antes veíamos la discriminación por el delito que se les imputa —reitero, es la carátula pero no sabemos si son autores o no del hecho— tenemos 1.491 chicos de 17 años, 1.201 chicos de 16 años, 665 chicos de 15 años, 300 chicos de 14 años, 117 chicos de 13 años, 46 chicos de 12 años, 20 chicos de 11 años y 5 chicos de 10 años de edad.

¿Hacia dónde van estas internaciones? El sistema penal es absolutamente selectivo y aborda casi pura y exclusivamente a los más pobres de los pobres, a los que viven en la situación de marginalidad más abrupta donde la violencia se expresa en términos de inseguridad y falta de orden público pero que obedece en muchos casos a las fuertes transformaciones que operaron en la Argentina. No hago un juicio valorativo

de las mismas, simplemente decimos que ese debate por la justicia y las conquistas sociales que se daba en el ámbito fabril, al desaparecer el mismo se trasladó inmediatamente a las ciudades y que el tema de la inseguridad y la presencia de esta franja etarea en las ciudades es generalmente un coctel bastante explosivo. Y si no fuera por las miles de organizaciones solidarias que reciben apoyo del Estado, de las miles de organizaciones solidarias que no reciben el apoyo de ningún estado y que son voluntarios solidarios, y esos intendentes que muchas veces son criticados que integran los grandes cordones de la zona del Conurbano bonaerense como el "Gran La Plata", el "Gran Mar del Plata" y del "Gran Bahía Blanca" donde vive el 82 por ciento de la población de la provincia la situación sería —multipliquémosla— muchísimo más explosiva. Existe una fuertísima contención social por esos operadores que les nombré.

Como esto puede quedar como una expresión sin fundamento tengo aquí las estadísticas que hablan de ello pero les voy a dar solamente algún dato para ganar el tiempo y cumplir con lo que me ha pedido la senadora Escudero. Es un dato tomado al azar que puede repetirse desde hace varios años a la fecha de los tribunales de menores y obedece al primer semestre del 2003. Como saben ustedes, Florencio Varela es un distrito sumamente pobre; tiene los indicadores NBI y de pobreza como en los lugares más pobres de la República Argentina. Prácticamente, Florencio Varela y José C. Paz son distritos que no tienen nada que decir de otros lugares del país. La cantidad de causas iniciadas asistenciales representan el 93,3 por ciento y la cantidad de causas penales representan el 6.6 por ciento. Tomamos otro distrito al azar como Pergamino con un mayor sector medio: el 25 por ciento son causas asistenciales y el 75 por ciento son causas penales. ¿Cuál es la lectura? Que hay una clara dirección de la acción punitiva del Estado hacia los sectores más humildes.

En consecuencia, en nuestro debate sobre leyes de minoridad sugerimos que deben tenerse en cuenta el paquete de políticas públicas destinadas a ayudar a la infancia y la adolescencia, que es inconveniente discutir Derecho Penal sin haber agotado y discutido previamente sobre los derechos sociales y económicos que les son negados a miles y miles de familias de nuestra provincia, que discutir el tema Penal es una puerta de entrada para aumentar solamente el circuito de la "judicialización", y que nos impide ver la situación de salud, educación, trabajo, hábitat y medio ambiente. Por eso comparto lo que ha dicho la senadora Escudero, que se está avanzando en el proceso del debate de la protección integral que es el mandato constitucional y de la Convención sobre los Derechos del Niño.

Discutir solamente el tema Penal nos impide ver lo que realmente hay que construir en la Argentina. Y nosotros reclamamos desde nuestra provincia por el impulso que eso significa una alianza entre el Estado y la familia como forma de encarar ese conjunto de políticas públicas que entiendan claramente qué es lo que está pasando en la base, qué pasa en el barrio, qué pasa en la esquina y qué pasa con esos chicos que por generaciones vienen repitiendo lo que sus abuelos y padres hacían. Es decir, vienen repitiendo esa pobreza "intergeneracional" y no conocen los términos del progreso, donde se les presenta la educación como una panacea de ilusiones pero que no van a la escuela, donde se le presenta el trabajo como un ámbito de inclusión social pero que ellos están lejos de conseguir un trabajo digno en blanco, de no ser explotados laboral ni sexualmente o de ser víctima del tráfico ilegal de chicos. Es por ello que en el debate que ustedes tengan en el Honorable Senado es prioritario conocer cuáles van a ser las políticas públicas para estos jóvenes en la Argentina. Y que agotado ese debate se vea qué tipo de régimen vamos a tener para esa esa disfunción social expresada en una infracción o un delito

En estas condiciones, bajar la edad de imputabilidad como única medida es multiplicar e incrementar los padecimientos de esta franja. Está empírica y rigurosamente demostrado que es absolutamente selectiva la acción judicial y la acción penal. En consecuencia, bajar la edad lo único que va a hacer es repetir la cantidad de males, de grietas o de imperfecciones del sistema, que acabo de mencionar.

También es importante que todo régimen hacia la minoridad no solamente nos hable de las garantías constitucionales; las necesitamos, los chicos necesitan las garantías constitucionales que los adultos tienen en el proceso penal. Hay pocas dudas de que eso debe ser así y ya hay jueces que aplican como derecho interno esas garantías pero son una minoría, se necesita una señal legislativa. Es decir, la Convención incorporada como derecho interno necesita de este paso legislativo que están dando ustedes. Necesitamos entonces esas garantías.

Con todo respeto quiero decirles que no queremos que el listado de garantías sea la cosmética o enmascare la baja de la edad. Es decir, bajar la edad diciendo que lo hacemos pero damos garantías es querer quedar bien con dos partes de este debate y olvidarnos de los chicos. Lo digo con mucha humildad, modestia y respeto por estas iniciativas: las garantías están porque figuran en la Constitución Nacional; hay que replicarlas en la Ley de Régimen Juvenil que ustedes en este Congreso establezcan pero no es el tema central. El tema pasa por cambiar el paradigma del patronato a un régimen de protección integral y a tener, reitero, políticas públicas importantes para esa franja de adolescentes importante y creciente que espera del Estado mucho más.

Como se ha dicho aquí —no lo voy a repetir— necesitamos que se le quite todo grado de discrecionalidad al Poder Judicial sobre los chicos. Eso lo piden muchos jueces porque son demandados en ese sentido, de hacer ese uso discrecional, pero básicamente lo pide la ley. Y nosotros tenemos que pensar que así como la matemática no es el conjunto de operaciones aritméticas ni la medicina es la suma de medicamentos que hay en las farmacias, el Derecho tampoco es la sumatoria de leyes sino que es la búsqueda de un orden social justo. Entonces, tenemos que buscar en el Derecho cómo actúan y son sujeto de ese derecho esos millones de jóvenes que hay en la Argentina.

Si me permite y con todo respeto, le voy a dejar a la Comisión dos elementos adicionales para su análisis y trabajo. Uno se trata de un estudio muy importante que habla del retraso cognitivo de los chicos pobres en la Argentina. Este es un cuadro que surge de una investigación científica realizada por la fundación del CEMIC donde nos habla cómo es la vida de un chico de clase media que puede acceder a una cantidad de bienes y servicios hasta la edad adulta y de un chico que desde su concepción hasta la edad adulta le han faltado alimentos, ha sido víctima de violencia familiar —que es la mayor causal de los homicidios—, no tuvo acceso a la educación y hoy se desempeña casi monosílabamente; por ahí es muy hábil en la cuestión digital informática pero no puede salir de un sí o un no porque ha perdido el lenguaje y la comunicación.

Además, les voy a dejar en soporte magnético experiencias de otros países. Por ejemplo, la Asamblea Familiar como régimen alternativo suscripta por el Acta de la Infancia en el Reino Unido, el régimen de minoridad de España, de los Estados Unidos y del Reino Unido, y un resumen de buenas prácticas de los Estados Unidos, Canadá, Nueva Zelanda y el Reino Unido.

Por otra parte, he recibido por correo electrónico una versión. ¿No sé si debo referirme a esa versión que he recibido como borrador o hay un proyecto oficial ingresado?

Sra. Presidenta. — Todavía no ingresó el proyecto oficial, la semana pasada accedimos a un borrador. De modo que tenemos el proyecto del senador Agúndez, el proyecto de la senadora Leguizamón y el proyecto del senador Pichetto. De todos modos, vamos a esperar la llegada del proyecto oficial.

Sr. Cafiero. — Entonces, voy a terminar aquí y no me voy a referir al proyecto por no estar seguro de si lo que recibí y sobre el que tengo un análisis hecho...

Sra. Presidenta. — Con relación al proyecto del senador Agúndez, después de escuchar a los especialistas, es mejor que sean dos leyes separadas; una, la Protección Integral y, otra, el Régimen Penal Especial. El proyecto de Agúndez es una mezcla de los dos temas. Y el proyecto de la senadora Leguizamón me parece que coincide bastante con el proyecto del Ejecutivo, por lo menos con el borrador, excepto en el tema procesal donde nosotros no podríamos legislar normas procesales de aplicación a las provincias.

Sr. Cafiero. — Le agradezco mucho, senadora. Muchas gracias. (*Aplausos*)

Sra. Presidenta. — Gracias doctor Cafiero, le agradecemos realmente todo el material y lo vamos a compartir no solamente en la comisión sino con las otras comisiones con las que organizamos este encuentro.

A continuación, le damos la palabra a la representante de la provincia de Catamarca, licenciada María Luisa Armoya de Moreno, directora de Desarrollo Social y Familia de la Secretaría de Desarrollo Social.

Sra. Armoya de Moreno. — Muy buenas tardes, como dijeron los que me precedieron en el uso de la palabra quiero expresar mi sincero agradecimiento a usted, señora senadora, y al resto de los integrantes de la comisión por habernos invitado y dar este marco de participación a las provincias que me parece fundamental y que podamos estar hablando de federalizar nuestro país.

Soy la titular de la Dirección Provincial de Desarrollo Humano que depende de la Secretaría de Desarrollo Social de la Provincia de Catamarca. Esta Secretaría es nueva, tiene rango ministerial y ha sido dividida del lo que es el Ministerio de Salud en esta gestión gubernamental. Hace cuatro meses que estoy a cargo de esta Dirección de la cual dependen todos los institutos e internados que tienen que ver con niñez, adolescencia y ancianidad.

Respecto del tema de los menores —no deberíamos decir “menores” sino “niños” y adecuarnos a los paradigmas que establece los Derechos Internacionales del Niño— estamos trabajando con un centro juvenil que está ubicado en el departamento Valle Viejo y quizás diferimos totalmente por ser una provincia más pequeña y alejada de lo que son los conurbanos. Obviamente, tenemos menor cantidad de niños o adolescentes que están en conflicto con la ley. En dicho instituto tenemos principalmente 15 chicos que están por disposición del juzgado por haber cometido hechos como robo, violación y homicidios en algunos casos. Y con ellos se está trabajando fuertemente con lo que es la familia. La política social de la Dirección y lo que quiere tener este gobierno catamarqueño es trabajar fundamentalmente en la promoción de la familia. Tan es así que respecto de esos 15 niños o adolescentes se está haciendo un abordaje casi mutuo entre lo que es la familia, el seno de donde dependen, y ellos obviamente no tienen tratamiento psicológico.

Como les decía, la Dirección tiene esta política ahora y estamos trabajando en lo que se refiere a la capacitación de operadores sociofamiliares para dar justamente esta promoción familiar. Estamos convencidos —tomo las palabras del doctor Cafiero— que en la familia es donde está el problema, no son quizás los niños o adolescentes el problema. Hoy estamos tratando un sistema penal juvenil pero el origen principal que es la familia quizás lo estamos dejando de lado. Nosotros tratamos de volver allí, a ese núcleo familiar. Es así que en este proyecto de capacitación para operadores sociofamiliares se trata de rescatar a los líderes de las comunidades, de los comedores infantiles, de cocinas solidarias y de centros vecinales para capacitarlos en toda la temática que tiene que ver con el abordaje familiar como el maltrato infantil, abuso sexual, violencia familiar, alcoholismo y drogadicción, para que sean ellos mismos los que puedan insertarse en su propias comunidades pudiendo hablar con las familias y sus vecinos. Eso lo hemos captado desde la misma experiencia del trabajo en el terreno donde la gente se expresa: "Nosotros queremos que nos ayuden; queremos conocer cómo se actúa frente a mi marido que es alcohólico. ¿Cómo podemos actuar frente a la vecina que es golpeada por su marido? ¿Cómo podemos actuar sobre aquel padre que golpea a sus hijos?" En base a esa experiencia surgió el programa de operadores sociofamiliares.

El abordaje va a ser para toda la provincia en donde, reitero, creemos que es fundamental volver allí. Lo mismo, el tema de los niños de la calle. O sea, nosotros tenemos pocos chicos en nuestras instituciones, por suerte, pero tenemos 50 o 60 chicos que merodean, mendigan y limpian vidrios en la capital catamarqueña. Y tenemos la otra realidad en el interior que es el trabajo infantil más propiamente en lo referido a lo que es la cosecha. Todos estos microemprendimientos que están ahora han dado lugar a que existan extensiones de cultivos en donde el papá y la mamá, obviamente basado en todas las características que han mencionado anteriormente sobre la situación de pobreza y económica que atravesamos, tienen que salir junto con sus hijos a buscar el pan de cada día.

Ese también es otro desafío: ¿Cómo volver a instalar el tema de la familia y hacer respetar los derechos del niño en cuanto al trabajo infantil? De pronto, papá y mamá no tienen o no les alcanzan y tienen que llevar al hijo para que los ayuden y sea un poco más el sustento que puedan recibir. O sea, son desafíos que tenemos en nuestra provincia y que seguramente algunas de las otras provincias pueden compartirla, pero son importante las políticas sociales que se establezcan a niveles gubernamentales.

Con respecto al funcionamiento de nuestro Juzgado de Menores, tenemos una realidad totalmente obsoleta por cuanto nos estamos rigiendo tanto en lo que se refiere a la Ley de Protección del Menor como a la creación de procedimientos de los juzgados de menores de 1983 y 1982 respectivamente. Ambas leyes están sujetas al marco legal establecido por la ley 10.903, de Patronato de Liberados. Son leyes totalmente arcaicas, obsoletas, perimidas y estamos en un proceso de cambiarlas. Tenemos ya en la Cámara el tratamiento de lo que sería una ley de protección integral de la niñez y la adolescencia. Juntamente con eso se estaría creando el Consejo de Niñez, Adolescencia y Familia que no lo tenemos establecido en nuestra provincia.

Como verán es diferente quizás a las personas que me han precedido en el uso de la palabra en cuanto a que están un poco más avanzados. Nosotros estamos recién dando los primeros pasos para andar en cuanto a las leyes de protección de la infancia. Pero en este andar queremos —vuelvo a repetir y quizás sea bastante reiterativa con el tema de la promoción familiar— que estas leyes que se están debatiendo ahora tanto el Régimen Penal de Menores como el Régimen Integral de Protección de la Niñez y Adolescencia no pierdan de vista a la familia como eje central donde se desarrolla el niño, el adolescente y obviamente el anciano. Entonces, tienen que estar contemplados ya sea como un aspecto preventivo, el tratamiento familiar, o bien como un aspecto que podamos tenerlo después de que estos chicos puedan salir de lo que pueda ser un régimen penal.

Puntualmente, hice referencia a un instituto con chicos en conflicto con la ley pero también tenemos alojados niños especiales y adolescentes. Y hay otro complejo donde tenemos chicas adolescentes de 12 a 18 años que no están en conflicto con la ley pero están judicializadas. Es decir, están por disposición del juzgado porque se han fugado del hogar o produjeron algún altercado en la vía pública.

Respecto de las leyes arcaicas que tenemos en nuestra provincia, son así por cuanto los juzgados tienen la superintendencia de poder disponer del menor que está en la vía pública mendigando o que ha hecho algún problema y trasladarlo a alguno de los internados; casi todos están por disposición del Juzgado. Entonces, creemos con suma urgencia que se pueda llegar a un acuerdo y poder tener la Ley de Protección Integral de los Niños y Adolescentes porque con este tipo de leyes estamos desestructurando la capacidad psíquica que tienen estas personas.

El doctor hablaba de que tienen chicos psiquiátricos o un centro de alojamiento de adolescentes con problemas psiquiátricos. Nosotros no tenemos el lugar pero en los internados que les mencioné hay chicos y adolescentes con rasgos psiquiátricos que están teniendo la asistencia de un especialista en psiquiatría. Lamentablemente, con este tipo de sistemas se va rompiendo la estructura psíquica de los chicos y me

parece que es gravísimo porque no sé en nuestra sociedad catamarqueña a cuántos años podemos estar hablando de un número notable de chicos o adultos que estén en esta situación ya que no se tienen en cuenta justamente la situación de los chicos; directamente pasan de un instituto a otro, de una familia substituta a otra y el niño obviamente va perdiendo esa estructura psíquica con los años.

En lo que se refiere a lo que la senadora quería que expresemos en cuanto al tiempo que cada provincia necesita, no sé si es en cuanto al tiempo o a la decisión que queremos hacer. Creo que si cada provincia, cuerpo legislativo o el Poder Ejecutivo quiere esto es prácticamente inmediato, en meses podemos tener toda la reglamentación. Obviamente, si no está en nuestra intención que se produzca seguramente vamos a ir demorando. Puntualmente en lo que se refiere a mi provincia, va a depender de la capacidad de que el cuerpo de legisladores tanto senadores como diputados quieran dar aprobación a la Protección Integral de la Niñez y Adolescencia e ir adecuándose de apoco a lo que establece la Convención Internacional de los Derechos de la Niñez. (*Aplausos*)

Sra. Presidenta. — Muchas gracias, licenciada.

Le damos ahora la palabra al representante de la provincia del Chubut, Luis Paoloni, Secretario de Relaciones Institucionales de la Defensoría General.

Sr. Paoloni. — Al igual que lo hicieron quienes me antecedieron en el uso de la palabra agradezco a la comisión por la invitación y la posibilidad de venir en representación de la provincia a compartir este espacio tan importante. La provincia del Chubut está en el grupo de provincias que de alguna manera se podría decir que formaron el pelotón de partida en el tema de la reforma legislativa; Chubut trabajó en una discusión similar a la que se está dando en este momento en 1996 y 1997. Después de la provincia de Mendoza, Chubut es la segunda a nivel nacional que transitó este proceso que culminó con la sanción de un marco legislativo con la pretensión política institucional de adecuación a la Convención de los Derechos del Niño y a las reglas directrices de la Naciones Unidas que en conjunto forman el bloque de legalidad que de alguna manera da paraguas a la doctrina de la Protección Integral.

De manera que para nosotros estos años que han pasado en lo que tiene que ver con la implementación de la ley, que concretamente se sancionó en el mes de diciembre de 1997, tiene una enorme importancia por diversas razones que voy a tratar de ir ordenando a medida que exponga. En primer lugar, la estructura de la ley está pensada bajo la modalidad de una norma integral. Y de tal manera, se estructura tres grandes ejes dentro de una sola ley. Esto lo quiero decir con la aclaración puntual de que fue lo mejor y la situación que se pensó en base al momento en que se discutió y a la necesidad que quienes trabajamos en ese momento en la ley finalmente coincidimos en que así era necesario. Quiero aclarar eso porque tengo presente que hay como una decisión bastante consensuada en el contexto nacional de avanzar con dos proyectos por separado. Digo, cuando explique el de Chubut lo quiero hacer con esta expresa reserva.

Como decía, la ley plantea básicamente tres ejes: uno es toda la primera parte de la ley en donde se avanza en la descripción de los derechos y garantías fundamentales, criticados en algún momento por algunos sectores que decían que ya era reiterativo lo que planteaba la Convención. De todas maneras, mayoritariamente se coincidió en que era indispensable que así fuera. Y a eso le sigue toda una estructura de organización administrativa pensada bajo la intención de establecer un sistema de protección de derechos claramente estructurado desde los poderes ejecutivo tanto provincial como municipal. También en Chubut los municipios son autónomos, manejan presupuestos propios y recaudación directa de determinados impuestos. Y eso se tuvo expresamente en cuenta al momento de diseñar esta estructura administrativa que la ley plantea en términos de establecer un sistema de protección integral de derechos del que también forman parte las organizaciones de la sociedad civil definidas en esta primer parte de la ley y estableciendo un registro.

La segunda parte de la ley estructura lo que se llama la Justicia de Familia o el proceso propiamente civil de familia. Y en la última parte se estructura el Proceso Penal de Niños y Adolescentes en el que básicamente se avanza en la conformación de los juzgados —ahora voy a hacer una aclaración con relación a los juzgados— y en un proceso de tipo acusatorio similar al que hoy también está en discusión, que en algunas provincias se ha aprobado siguiendo el Código modelo de Mayer para Latinoamérica con una particularidad que tiene que ver precisamente con la línea a la que adhirió el grupo de personas que trabajó en el proceso de reformas, que es la Responsabilidad Penal Juvenil, que casualmente hoy se está discutiendo, pero haciendo especial hincapié en el encuadre y las características de un Derecho Penal mínimo. Es decir, con medidas de retribución o reproche pensadas desde un abanico de medidas en donde la privación de libertad, que no se llama internación ni detención especial ni ningún otro de los términos que eufemísticamente en general todas las leyes anteriores a la Convención consagran, es la última de estas medidas a la cual le anteceden no menos de ocho medidas más todas denominadas bajo la categoría

socioeducativa pero claramente pensadas para ser instrumentadas luego de la culminación de un proceso penal para punibles. De manera que la ley avanzó con esta estructura.

Muy rápidamente estoy definiendo esto porque no me quiero exceder del tiempo que nos han dado para exponer. Hecha esta presentación inicial voy a tratar de hacer un pequeño recorrido entrando en lo que hoy se trata de discutir. Lo que se intenta con la estructuración de la primera parte está en la ley de Mendoza, en la ley del gobierno de la Ciudad que claramente avanzó mucho más y en otras leyes que también lo han hecho. Quizás la del gobierno de la Ciudad es la más clara en la organización de esta parte. Digamos, lo que se intenta es justamente avanzar en el eje de judicialización de las cuestiones sociales. Esa es la columna vertebral de la primer parte de la ley.

Por supuesto suscribo y adhiero a lo que se ha dicho en general con relación a este tema, que tiene que ver con que la Justicia intervenga o no directamente en cuestiones que son de carácter netamente asistencial partiendo de que precisamente eso tiene que ver con un concepto básico de la protección integral, que es devolver a los niños al eje de las políticas públicas básicas y no la expropiación que hicieron históricamente las leyes de patronato de dividir la categoría niñez en dos: los que pueden y no pueden, los que tienen y los que no tienen, y a esos segundos ingresarlos en un circuito judicial que básicamente —no voy a abundar en eso porque ya se ha dicho suficiente— culminaba con un proceso de institucionalización sin tiempo y en muchos casos hasta la mayoría de edad. De manera que el eje que trata de implementar la ley es eso.

En base a esa cuestión se consagran dos o tres institutos o figuras muy precisas: unas que tienen que ver con el apoyo a la familia para garantizar la protección de derechos. Por supuesto, estas cosas no son inventos de Chubut sino que las tomamos del Estatuto de Brasil. Nosotros en su momento tuvimos en cuenta cuando se trabajó la norma las leyes que en el continente ya estaban aprobadas. Básicamente en esta cuestión fue el Estatuto de Brasil y en el tema penal fue la Ley Penal Juvenil de Costa Rica de 1996 que ya para ese entonces también tenía un proyecto de reglamentación.

Volviendo a la parte de protección, se establece como categoría el derecho a la convivencia familiar comunitaria dentro del primer capítulo de las políticas públicas y en la letra de la ley se intenta estructurar una serie de instancias administrativas que deben ser quienes actúen ante estas situaciones y en eso se puso mucho énfasis en el eje municipal. Vuelvo a decir, no por esta cuestión de tirarse las cosas de encima como habitualmente se piensa o se ve sino por la sencilla razón de que el municipio es la instancia política más cercana a la gente y a los conflictos. Por lo menos en el Chubut —puedo tener una idea de lo que pasa en otros lados pero no en profundidad— los municipios no tenían una cultura demasiado arraigadas en protección de la niñez. Es decir, estaba el área social pero con esta lógica del patronato, de que los niños no estaban dentro de las políticas sociales, de la minoridad se encargaba el área provincial. Digamos, para el municipio los chicos pertenecen y se crían en la ciudad pero a la hora de enfrentar una situación de vulneración de derechos rápidamente quien hecha mano es el organismos provincial que tiene competencia específica en esta materia.

Entonces, lo que se intentó aquí —vuelvo a decir— fue consagrar algunas cuestiones específicas en términos de conformación de espacios municipales con descentralización de recursos del área provincial. Es decir, con la creación de un fondo pero que prevé específicamente la centralización de recursos y se definen con nombre y apellido "medidas de protección". En ningún artículo de la ley se ha mencionado la palabra "tutelar" precisamente para no generar confusión, con toda claridad se le llama "medida de protección".

El artículo se comienza con la fórmula que luego encabezan casi todas las leyes que es: "Ante situaciones de amenaza o vulneración", y luego se da un catálogo de medidas. Expresamente, en ese catálogo de medidas se aclara que la mitad de esas medidas, las cuatro primeras —o sea, aquellas que no comprometan lo que tienen que ver con el ejercicio de la patria potestad—, pueden ser determinadas directamente por el organismo administrativo sin ningún tipo de intervención judicial. En caso de darse la intervención judicial sería por parte de la Justicia Civil de familia, nunca de la Justicia Penal. Esto es un poco la primera parte; tiene muchas figuras más pero no quiero abundar.

La parte concretamente jurisdiccional tiene un proceso de familia y también, de alguna manera, se siguieron las líneas que básicamente los procesalistas civiles están planteando para los nuevos modelos de intervención como la oralidad, la intermediación y los tribunales unipersonales. Es decir, siguiendo un poco la línea de Morelo y los demás procesalistas de La Plata, que es en concreto lo que está casi en plena vigencia ya que han sido designados los responsables del fuero de familia y eso está funcionando relativamente bien.

Y la última parte es la cuestión puntualmente penal, que es en lo que más vale la pena detenerse por la particularidad de esta convocatoria. Aquí sí hemos tenido grandes problemas y los seguimos teniendo. En realidad, los problemas que hemos tenido ya los superamos. Algunos problemas son de naturaleza local y otros tienen implicancia nacional y son cuestiones ajenas a lo que la provincia puede resolver. Los problemas de naturaleza local tienen que ver con una decisión política coyuntural del año 1998. En un primer momento,

por razones de índole presupuestaria y luego por falta de voluntad decidieron nombrar a los juzgados pero no poner en vigencia el procedimiento que establecía la ley. Por lo tanto, con los nuevos jueces penales de niños y adolescentes —que son cuatro en toda la provincia—, al no estar completamente en vigencia el procedimiento provincial y al estar en vigencia a nivel nacional la ley 22.278 y en el orden procesal general en la provincia el Código Mixto, que es básicamente una derivación de lo que se conoce como el Código Levene, que todos sabemos que tiene un capítulo especial para la justicia de menores, lo que se empieza a operar es este proceso mixto pero con la particularidad de que se empieza a hacer paradójicamente mucho más hincapié en la ley 22.278 de lo que se hacía antes de que existieran estos juzgados.

La provincia del Chubut había tenido una gran ventaja: no tenía juzgados de menores. Es decir, por ser una provincia nueva —desde el año 1957— no conoció la figura del Juzgado de Menores tal cual la conocieron otras provincias como Buenos Aires o Córdoba. Es decir, de lo que se está hablando y todo el mundo sabe de lo que se trata: la típica Justicia tutelar con competencia compartida. Chubut eso no lo había conocido; antes de la Ley de Protección de la Niñez las cuestiones penales las atendían los jueces de instrucción y las cuestiones denominadas “de protección” o “asistenciales” como se les llama en otros lugares las atendían los jueces civiles y comerciales. Claramente eso significaba una ventaja ante la figura del juez de menores porque se aplicaban reglas claras. O sea, la legalidad —que es el eje por donde debería pasar la reforma nacional— es como que estaba de alguna manera mejor que en otras provincias donde regía la Justicia de menores con esta competencia difusa que es una derivación de las leyes de patronato.

De manera que el proceso en el que estamos en la actualidad es poner en vigencia el procedimiento penal con las características tal cual está pensado, que es en el marco de un proceso acusatorio donde el juez de niños y adolescentes en realidad es un juez de garantías —esa es la figura— y quienes va a llevar adelante la investigación son los fiscales juveniles. En ese sentido, a nivel nacional quien más ha avanzado, según tengo entendido y por lo que he podido ver, es la provincia de Neuquén que es la única que tiene medianamente estructurado un sistema bastante coherente en términos penal juvenil.

Desde la provincia vemos con gran expectativa la reforma de la ley 22.078 básicamente porque dicha norma, pese a que no ha tenido prácticamente declaraciones, es doblemente inconstitucional. Es inconstitucional porque se opone claramente a la Convención de los Derechos del Niño y porque invade competencias provinciales. Lo único que las provincias no podrían regular en materia penal juvenil es la cuestión de la imputabilidad, todo el resto de las cuestiones que trata la ley 22.078 forman parte de lo que han sido las competencias no delegadas de las provincias a la Nación.

Eso, en términos concretos, lo ha puesto en vigencia la provincia de Neuquén. Por ejemplo, en su ley 3.202, de Protección del Niño y del Adolescente, ha incorporado el principio de oportunidad. En base a eso, hoy en la provincia están usando el mecanismo de remisión y dando cumplimiento con el artículo 40 de la Convención que plantea tratar de sacar la mayor cantidad de situaciones que se puedan del sistema penal o una vez ingresada la cuestión al sistema penal tratar de resolverla con un mecanismo alternativo de conflicto. De manera que esa es la opinión en este sentido.

El tema de la imputabilidad es sin duda más complejo y no casualmente eso sí está reservado por el artículo 40 de la Convención expresamente al gobierno nacional. Y eso básicamente no se lo puede discutir desde las pasiones o la concepción de lo que uno crea que es mejor o peor, debería poder discutirse en términos de política criminal. Me parece que es una definición de política criminal que el Estado nacional debe tomar. Y como toda definición de política criminal sería debería tomarse mirando estadísticas si efectivamente este es un debate que debe incorporarse claramente en el marco de un proyecto de responsabilidad penal juvenil en el que se integren garantías, en el que impere la legalidad y no la discrecionalidad, que es lo que pasa hoy. Es decir, esto de que entra un adolescente al sistema penal y depende de cuál sea su situación personal puede permanecer en el sistema un par de años o puede salir al otro día y no tener que volver nunca más. Y estableciendo un sistema de medidas que de alguna manera puedan hacer realidad el planteo constitucional de la privación de libertad como última *ratio*.

En Chubut —y de esto sí puedo dar fe— eso está regulado pero si no se estructuran rápidamente los mecanismos para ponerlo en vigencia la privación de la libertad con dicha denominación sigue siendo la regla. Es decir, eso no cambia porque lo que hay que tener en claro es que en los operadores del sistema hay una práctica de casi 100 años. La reforma legislativa es sólo el primer paso indispensable. O sea, si no hay reforma legislativa no se puede pensar en incorporar un esquema racional en el que impere la legalidad en el sistema ni así tampoco en las cuestiones de protección, eso va por otro andarivel. Por lo que estoy escuchando —y me parece bien— va a formar parte de otro proyecto pero estamos en lo mismo. Es decir, nosotros cambiamos el marco normativo de la ley específica pero se nos filtra, como decía la licenciada, por el Código Procesal Civil que sigue teniendo la medida de protección de personas. Entonces, de lo que se trata es de alterar las prácticas, de cambiar una cultura institucional, y sin duda en esto no puede estar

ajeno al debate la cultura institucional arraigada. Y en muchos lugares va a ser un proceso tremendamente difícil de transitar porque hay muchas estructuras para modificar y eso no es para nada sencillo.

Como para redondear, sólo quería apuntar unas últimas cuestiones que tienen que ver con que comparto que no se puede discutir ninguna cuestión que tenga que ver hoy con la niñez y la adolescencia en la Argentina si no se lo pone en caja o en escena con el contexto. Aun Chubut, que es conocida a nivel nacional por considerarse una provincia privilegiada por sus recursos naturales, porque es chica, tiene pocos habitantes y mucho potencial, en la última encuesta permanente de hogares nos da un 48 por ciento bajo la línea de pobreza en la zona del valle —Puerto Madryn, Trelew y Rawson— y unos 10 puntos menos en la zona sur, que es Comodoro Rivadavia. La cordillera no se puede medir porque el conglomerado no da el número que necesita la encuesta permanente de hogares para medir el índice de pobreza.

De manera que comparto esto con los índices nacionales, que tengo en claro que son mucho peores. Es una discusión que hay que darla y sería sano que se diera más allá de que me parece un paso trascendental estar discutiendo esto hoy a nivel nacional. Es indispensable definir de una vez por todas el tema de la reforma legislativa en esta materia. La Argentina es uno de los países que cuenta con la paradoja de haber sido uno de los primeros que ratificó la Convención del Niño pero que quedó en el tren de cola a la hora de adecuar la legislación. Y eso, sin duda, no debería resistir a esta altura ningún tipo de discusión sería. Es decir, no hay duda de que debemos modificar la legislación.

En cuanto al impacto que esto va a generar en las provincias, en aquellas que —como en el caso de la que represento— en su momento trataron de avanzar con errores, con muchas omisiones, con cosas que vistas desde hoy las hubiéramos hecho distintas, con un proceso de implementación difícil, con marchas y contramarchas, con incoherencias y con una serie de imponderables que serían larguísima de enumerar en términos de lo que no anduvo bien, aun así resulta sumamente válido y beneficioso que se avance de una vez por todas a nivel nacional en la reforma legislativa tanto en materia de protección como en materia de responsabilidad penal juvenil.

Para terminar, básicamente lo que sí habría que hacer para no repetir la historia y para poner un eje sensato en toda esta discusión, ya centrándonos concretamente en lo penal, es desmitificar el encierro como respuesta válida para resolver en forma medianamente efectiva lo que se conoce como problemática de los niños y adolescentes.

El sistema tutelar —no pido que se comparta pero es una opinión; lo pienso con honestidad y por eso lo quiero plantear— es malo y en este contexto se agrava mucho más; o sea, la ficción de que a través del encierro se resuelven este tipo de situaciones. Eso hay que decirlo con toda claridad porque desde el clamor público —hoy el contexto y el marco en el que todas estas reformas se piden— y en muchos de los actores, aun en algunos bien intencionados, está flotando la idea de que esto va a llevar a un encierro un poquito mejor, un encierro más efectivo que va a dar un poco mejor respuesta. Eso hay que decirlo con toda claridad. Llevamos prácticamente un siglo de una experiencia clave en esto para ver. Los que me antecedieron en el uso de la palabra han dado cifras que hablan por sí solas de esta cuestión.

Me parece que la apuesta fuerte está en la protección. Vuelvo a decir esto que parece tan obvio, pero es volver a la niñez y a la adolescencia en su conjunto, no sólo a una franja, al universo de las políticas públicas. Y para eso habrá seguros de desempleo o programas de apoyo. Digo, lo que se quiera implementar desde la política social. Y en el ámbito penal habrá un régimen claro que haga pie en la legalidad y en la vigencia básica de los derechos constitucionales. Esto no es —y eso también hay que aclararlo— sinónimo de impunidad sino simplemente poner las cosas en su lugar y hacerle transitar a un adolescente como mínimo en términos procesales —eso lo dice nuestra Constitución provincial— un proceso con las garantías de un adulto. Y a la hora de tener que tomar una sanción —y no hay que tener miedo de hablar de sanción y reproche porque en eso consiste la responsabilidad— sí fijar un régimen penal especial porque en eso consiste básicamente lo que es la garantía de la aplicación de un derecho penal mínimo, que es el único que se compadece con la doctrina de la Protección Integral. Muchas gracias. (*Aplausos*)

Sra. Presidenta. — Muchas gracias.

Le damos ahora la palabra a las representantes de la provincia de Córdoba, doctora Las Heras, Subsecretaria de Justicia, y a la profesora Cristina Amestoi, Secretaria de Protección Integral del Niño y la Adolescencia.

Sra. (...). — Muchísimas gracias por invitarnos a participar en este debate que nos parece tan importante. Nos sentimos orgullosas de formar parte porque hacemos política de verdad y para nosotros es un honor que podamos compartir con ustedes lo que nos está pasando y lo que estuvimos haciendo en Córdoba. A pesar de que ahora esto parece en ebullición hace siete años que estamos trabajando en la transformación de las políticas sobre la Convención del Niño y el Adolescente en Córdoba. Hicimos todas las pruebas posibles pero es muy difícil romper con 40 años de hegemonía de lo que fue el Consejo Provincial de Protección al Menor y una ley que avalaba, que era la 4.873. Por lo que en el año 2002, por una iniciativa

del gobernador de transformar lo que son las políticas públicas que tienen que ver con mejorar nada más que la calidad de vida de los niños pero también garantizar lo que el ciudadano necesita para poder vivir en paz, rompimos con esa hegemonía del Consejo Provincial de Protección al Menor y se crearon dos ámbitos: una Secretaría de Estado que es prevencional —que es la que tengo yo— y una Dirección que tiene que ver con los niños y adolescentes en conflicto con la ley penal.

Yo voy a hablar de lo que es la prevención porque no tendría objeto hablar de la penalización de las conductas de niños y adolescentes sino hablamos de las políticas públicas globales para que no lleguen a esto. Nosotros transformamos lo que eran 32 institutos de menores de internación en un nuevo paradigma que tenía que ver de transformar lo que era internación de menores judicializados —porque únicamente los jueces de menores pueden poner los niños allí adentro— con una política de prevención. Los internados en este momento —voy a hacerlo breve para que tengamos tiempo de hablar las dos— es un aliado de lo que es la prevención. Pero la prevención está puesta en tres ejes fundamentales que son: la familia, la educación formal y el desarrollo en las capacidades de producción de los chicos.

Como decía la persona que me antecedió en el uso de la palabra, no ha sido fácil. La lucha con una hegemonía de empleados públicos que trabajaron durante 40 años en el Consejo del Menor del cual también fui parte —hace 30 años que estoy allí adentro— no fue fácil. No fue fácil romper con los jueces, nosotros eramos un brazo de los jueces y no teníamos ningún derecho a omitir opinión sobre la internación de los niños. Ha sido bastante difícil; únicamente con una política muy ferra, transparente y con el sostén de un marco regulador pudimos llevarla adelante.

No solamente trabajamos con la familia del niño para no internarlo, para que los jueces no determinen la internación, que todavía la determinan ellos. Para eso hemos abierto 62 centros de atención barrial en toda la periferia de Córdoba. No quiero hacer un diagnóstico de lo que pasó pero “El gran Córdoba” sufrió lo que sufrieron todas las grandes ciudades, que la pobreza se amontonó allí. Entonces, en toda la periferia de Córdoba pusimos los 62 centros de atención barrial.

Yo insisto en las políticas de estado globales porque cuando nosotros nos sentamos en gabinete con el gobernador y planteamos esto como una política realmente de Estado, de interés del gobierno, vamos y le decimos que no podemos trabajar con una familia —que no es la que teníamos antes— si no le respetamos por lo menos un techo. Y para eso el gobernador creo un programa de 12 mil viviendas y únicamente está destinado a estas familias para sacarlas de ese hacinamiento.

Nosotros tenemos esos 62 centros de atención barriales pero vamos directamente al asistencialismo si no le damos una vivienda, porque todos los días vienen y critican que no tienen leche, que no pueden cubrirse porque se les llovió la cama, que no tienen colchón o que no tienen una casa digna donde poner una plantita y las que somos mamás sabemos de eso. Es muy difícil trabajar en ese sistema de pobreza que termina en la miseria.

Esto fue en el orden de que el gobernador creyó en las políticas de Estado que estábamos implementando y a la par de estas 12 mil viviendas también tuvimos que adelantarnos un poco dentro de lo que son las escuelas porque ustedes sabrán que la primera exclusión de nuestros niños es la no escolarización. Nosotros tenemos en este momento 450 chicos en situación de calle. Es decir, no los hemos sacado de la calle, los estamos asistiendo en la calle. Y uno sabe el porqué están allí, porque han sido excluidos de la escuela. Tampoco vamos a hacer un análisis de por qué son excluidos de la escuela pero en eso nosotros estamos trabajando como...

Fin Casete N° 1
Comienzo cassette N° 2, lado A:

...que lo tenemos porque lo hemos mandado al Japón. Por eso dice: “República Argentina”. Pero que nos pareció importante traerlo. Porque si nosotros no trabajamos con la prevención, si no creemos que es posible trabajar con la familia, vamos a tener que seguir creando leyes para seguir judicializando y penalizando a los chicos que están en situación de calle.

Dentro de los institutos hemos tenido varios problemas. Nosotros tenemos treinta y dos institutos en toda la provincia de Córdoba y sesenta y dos organizaciones no gubernamentales que nos asisten con chicos también judicializados. Ese es un programa que se llama OGA. Son organizaciones de gestión asociada, donde el Estado subvenciona a estos niños que los jueces han puesto en estas organizaciones y que nosotros supervisamos. Es una historia de Córdoba también esto, y es una historia, a lo mejor, de las políticas que tienen que ver con la judicialización y con ciertas estructuras de la Iglesia que van marcando ritmos y van marcando la trayectoria de las provincias en la Argentina. Por lo menos en Córdoba ha pasado esto.

Hemos tratado de sacar los institutos grandes y hacer pequeños hogares. En este momento estamos con un proyecto de pequeños hogares. Es un predio que antes era un batallón, el Batallón 141, que lo hemos expropiado. Y en estas casitas, donde antes vivían suboficiales, estamos haciendo pequeños hogares para los chicos, para que vuelvan otra vez a recuperar la mesa familiar, la conducta de una familia, aunque nos ha sido bastante difícil implementarlo con los empleados públicos.

Debo decir esto porque, a la par que nosotros estamos haciendo transformaciones de las políticas públicas en Córdoba —y un poco adelantándonos, porque hace siete años que estamos trabajando sobre este proyecto— paralelamente a esto, desde el Secretariado General hicimos una experiencia que ha sido fabulosa. Es sacar parte de estos chicos que están en situación de calle, por medio de una beca. Tienen que trabajar durante seis horas y después los escolarizamos. No podían estar ahí si no tenían la escolarización, para volver a ser una persona productiva, y no estar limpiando vidrios o en situación de calle, haciendo lo que pueden, como malabares o todo lo que hacen los chicos.

En este programa nosotros recuperamos ciento ochenta y siete chicos en situación de calle. En este momento hay siete universitarios. Este programa no es de ahora ni estuvimos esperando el cambio de las leyes, sino que fue lo primero que hicimos cuando llegamos al gobierno de Córdoba, en 1999.

Con este proyecto queremos igualar todo lo que estamos haciendo a nivel de Estado, que nos es bastante difícil. Porque, en realidad, todas estas trabas que sabemos que impiden el sentido común, que es por el cual trabajamos todos los días, nos lleva un esfuerzo muy grande. Pero vamos a lograrlo de todos modos.

Voy a dejar a mi compañera que hable de las leyes y de lo que es la transformación de la política, en cuanto a la ley penal en Córdoba. Pero voy a pedir si, por favor, pueden poner el C.D. y bajar la música, así puedo explicar un poco este tema.

Este es un proyecto que trabajamos con cuatrocientos cincuenta chicos que tenemos con nombre y apellido. Están todos trabajados por nosotros, en situación de calle. Y trabajamos con operadores comunitarios, que siempre que salgo a alguna parte, los llevo. Esta vez no pude traerlos. Son los que me acompañan y garantizan el trabajo en calle que es posible.

De los cuatrocientos cincuenta chicos que llevamos a este proyecto, han recibido su diploma trescientos ochenta chicos. Los que trabajamos en estas áreas tan difíciles de la población sabemos que ha sido un éxito. Porque en realidad le hemos dado por medio de los operadores. Nunca pusimos de parte nuestra lo que debería ser.

Ellos fueron los que buscaban las capacitaciones que deseaban, por medio de sus propios operadores. Lo único que nosotros les dábamos es la alternancia, trabajando socialmente y desde el arte; con proyectos artísticos que tienen que ver con la autorreflexión. Trabajamos mucho con teatro, música y murgas dentro de este programa, porque creemos que el arte es lo único que puede hacerlos reflexionar y mirarse a sí mismos.

Desde hace treinta años vengo trabajando con chicos en situación de riesgo social y en situación de calle. Antes era bastante fácil imponernos en la presencia y decirles qué era lo bueno y qué era lo malo. En este momento, si no se lo dicen los pares y no hay alguien suyo que reconozcan como líder, es bastante difícil llevarlo a cabo.

Las iniciativas populares, las iniciativas juveniles, tienen que ver con que ellos, en su grupo de pares, propiciaban estos proyectos que, en realidad, los siguen llevando a cabo.

Esta bloquera que ustedes vieron al principio es un proyecto de ellos, que están en una villa de Córdoba, una de las más difíciles de abordar. Hay siete chicos, y toda su familia está viviendo de esta bloquera.

Como dato quiero decirles que han pedido la conexión de la luz, porque hasta ahora todos estos chicos vivían con los ganchos colgados. Ellos ahora piden también pertenecer. Hay un rubro que pueden ponerse luz propia, que no sé bien cómo es, pero que es muy accesible y pueden hacerlo. Y a eso apuntamos: al desarrollo de los chicos.

Todos los demás, en cuanto a peluquería, áreas de computación, están trabajando en proyectos juveniles que ellos mismos han propiciado. Y el valor que esto tiene es hacer que ellos mismos vayan modificando.

Cuando venía para acá le dije a uno de ellos —Darío— a qué venía. La senadora lo conoce, porque siempre me acompaña. Entonces me dijo: "Decile, por favor, a los senadores, que nosotros también queremos participar de estas cosas".

Yo traigo el mensaje de una trabajadora. Hace treinta años que estoy en esto. Mucho me rehúso a hablar de la penalización porque, si no, creo que no estaría siendo honesta conmigo misma. Yo hablo de políticas públicas; tiene que haber un respaldo político enorme.

Por eso, desde mi área y desde mi provincia quiero ver las políticas públicas, la federalización del Consejo del Menor; que de una vez por todas trabaje para las provincias. En Córdoba a lo mejor tenemos la suerte de poder hacer estas cosas, y sé que hay provincias que no pueden hacerlo.

Entonces, yo preferiría hablar de prevención, de seriedad en los programas políticos que llevamos adelante; que no haya improvisación, en nada de lo que hacemos los trabajadores, en cuanto a la Convención de los Derechos del Niño y Adolescente. Y que también tengamos en cuenta que desde estos ámbitos tan serios y señoriales trabajamos con la vida de niños y adolescentes que, a lo mejor, han pasado por un lugar donde no tuvieron las mismas oportunidades que nosotros.

Muchísimas gracias. (*Aplausos*)

Sra. Participante. — Buenas tardes a todos. Agradezco la invitación a participar de un debate tan profundo y tan complejo como es el referido a los jóvenes que han transgredido la ley.

Córdoba desde el año 2002 tiene una nueva ley. Como bien decía la profesora, nosotros desde el año 66 teníamos el Estatuto de la Minoridad, que en realidad tenía 107 artículos y de ellos sólo cuatro se referían específicamente a los niños.

O sea, por uno de ellos, el juez tomaba intervención, disponía del niño como a él le parecía lo más conveniente y luego venía una audiencia donde se decidía definitivamente el destino del niño. Esto se hacía sin la intervención de los padres y sin asistencia jurídica, salvo en la oportunidad de la audiencia. Esto preocupó bastante.

A partir de la Convención, en Córdoba se trabajó sobre muchos proyectos. Pero recién en noviembre de 2002, con la ley 9.053, podemos decir que, si bien es una ley perfectible, está adecuada a la Convención de los Derechos del Niño. Partiendo de varios ejes, como la consideración de los niños como sujeto de derecho, normas del debido proceso, la etapa prejurisdiccional en los casos preventivos, para evitar la judicialización; el oír al niño, que si bien la Convención lo establece, en el procedimiento explica claramente que el juez deberá oír al niño a las veinticuatro horas de haber intervenido.

Por otra parte, en lo que hace a algunas cuestiones como violencia familiar, en Córdoba, si bien la ley de familia tenía prevista la exclusión del hogar, cuando había una situación de violencia e intervenía el juez de menores, los que eran excluidos del hogar eran los niños. Y la única alternativa era la institucionalización. A partir de esta ley, se previó la exclusión del agresor.

En relación a los jóvenes que han transgredido la ley, se dispuso, en realidad, la investigación de aquellos jóvenes no punibles. Es decir, cualquier hecho, cualquier acusación, como garantía debe investigarse para saber si ese adolescente efectivamente cometió el hecho o no, para poder aplicarle alguna medida tutelar.

También se incorporó la figura de la remisión, que es por lo menos darle una alternativa a los jueces para aquellos casos en que efectivamente el delito no tiene una entidad mayor, para que realmente al niño no se lo judicialice.

En realidad, esta ley fue un avance. Sobre todo, porque marcó taxativamente, primero, cuándo el juez en lo preventivo debe intervenir.

Expresamente —y en esto, lamentablemente, coincido con el ministro Cafiero— se deben modificar las dos leyes, y no solamente la 22.278. Porque la ley 10.903 es de principios del siglo pasado. Esta ley deja una amplitud y el juez puede, discrecionalmente, disponer de la persona del niño.

En esta ley también tratamos de incorporar, en las disposiciones generales, el interés superior del niño, pero determinando expresamente qué se entiende por interés superior del niño.

La incorporación de este principio a la Convención fue muy cuestionada, por considerar un principio como abierto, como indeterminado. Pero justamente, se puso en la ley que se debe entender la máxima satisfacción de derechos que están previstos en ella.

En virtud de esta normativa, desde la Secretaría de Justicia, la Dirección de Atención Integral del Niño y del Adolescente en conflicto con la ley penal, tiene como tarea fundamental implementar las medidas de protección de los jóvenes que han transgredido la ley.

La atención integral está destinada principalmente a que aquellos jóvenes que han cometido hechos tipificados como delitos puedan comprender y valorar la ley. O sea, el punto de partida es la responsabilidad penal juvenil.

La Convención de los Derechos del Niño la podemos resumir en una sola palabra: responsabilidad. Y responsabilidad para todos los actores sociales, responsabilidad para el Estado, para la familia, para la comunidad, pero también para los jóvenes que han transgredido la ley.

La provincia de Córdoba, en este sentido, parte de considerar a los niños como sujetos de derecho. Se trabaja sobre medidas socioeducativas y fundamentalmente en lo que es la educación formal y la capacitación laboral.

Córdoba cuenta —en Córdoba Capital— con seis institutos. Tenemos dos institutos de mediana comprensión, donde los jóvenes salen a hacer su tarea, y cuatro institutos de máxima. Pero en dos de ellos ya hemos logrado abrir sus puertas y los jóvenes ya tienen actividades fuera del mismo.

En realidad, la preocupación mayor es que se les impartía educación pero no había una certificación, sobre todo, en el nivel secundario.

A partir de un convenio firmado el año pasado con el Ministerio de Educación, se logró un CBU con excepción de edad, de tiempo y a distancia, o sea, semipresencial. Esto permite que en estos momentos doscientos cincuenta jóvenes estén cursando su secundario.

En relación a las actividades, también se trabaja —y estamos por terminar un convenio con el Ministerio de la Producción— para poder certificarles todas aquellas tareas que realizan. Es decir, los jóvenes, cuando están institucionalizados, realizan tareas de huerta, o cerámica, o tenemos el caso de bloqueras. Pero cuando los jóvenes salen, nada certifica. Lo que imposibilita realmente su inserción social.

La preocupación que tenemos y que ha sido una lucha y un desafío grande, ha sido retirar a los jóvenes de los precintos. Ya se está trabajando sobre un lugar para ello; un lugar donde va a haber espacio y donde los jóvenes puedan tener lugar para estudiar y trabajar.

Mientras tanto, empezamos a ver si, en realidad, dentro de lo que era corrección se podía hacer prevención. Desde un programa que se llama Programa de Atención Inmediata comenzamos con la tarea con los jóvenes que han cometido un delito leve. Esto llevó a orientar a las familias, a poder tener de alguna manera talleres de orientación familiar, con muy buenos resultados.

Desde la dirección este convenio con la educación alcanzó también a los chicos que están en situación de libertad, y concurren ciento ochenta chicos por semana a la dirección a terminar su colegio primario y secundario.

Debemos considerar que estos jóvenes vienen de sectores muy humildes, que en muchos casos han sufrido violencia y que han dejado la escuela a edad temprana, lo que dificulta profundamente su integración a colegios de su comunidad, que es lo que se trata.

Obviamente que los delegados de libertad asistida, que acompañan a los chicos en su proceso de libertad, sí tratan de inscribirlos o de anotarlos en otros colegios. Pero fundamentalmente, creo que la tarea concreta es educación y capacitación para su reinserción como finalidad única. Porque no hay otra cuestión más que los jóvenes puedan desempeñarse en la vida y que puedan recibir todas aquellas cosas que por distintas situaciones les fueron negadas.

En realidad, hay muchos programas alternativos en los que se está trabajando. Me preocupa el impacto de lo que puede llegar a ser la baja en la edad. Por ejemplo, este programa que les digo, el PAI, atendió durante el año 2003, a doscientos ochenta jóvenes inimputables, de los cuales sólo han quedado institucionalizados aquellos que han cometido un hecho más grave. Los demás están incorporados a la escuela, están con distintas actividades. Entonces, creo que habría que pensar lo que puede ser para las distintas provincias la baja de la imputabilidad. (*Aplausos*)

Sra. Presidenta. — Muchísimas gracias.

Ahora le damos la palabra al representante de la provincia de Corrientes, doctor Pablo Vaselli (?), subsecretario de Derechos Humanos.

Sr. Vaselli (?). — Buenas tardes. Agradezco la invitación del Honorable Senado para exponer la situación vinculada con las reformas en tratamiento en este cuerpo y la situación puntual de la provincia de Corrientes, en la medida que esta información pueda aportar algunos elementos de decisión en los temas en cuestión. Es decir, rebaja de la ley de imputabilidad a los menores y el eventual proyecto de régimen integral de protección.

La Subsecretaría a la cual represento tiene una semana de creación —soy subsecretario hace una semana—, con lo que a la dificultad tradicional —que es un folclore de la administración pública— de encontrar escritorios, computadoras, teléfonos, etcétera, se suma la dificultad de encontrar estadísticas confiables para poder aportar en esta sesión. Mi compromiso es hacerlo en los próximos días.

No obstante, lo que he registrado de las pocas estadísticas existentes, es que tanto el Poder Judicial como la Policía, en materia de seguridad, toman datos casi de administración de los lugares de detención:

"Hoy tenemos detenidas tantas personas...". Sin ningún tipo de seguimiento, sin ningún tipo de análisis en cuanto a si es la primera detención, la segunda; por qué causas.

En algunos lugares se puede determinar la existencia de detenidos por cuestiones penales, fundamentalmente en lo que hace a la tarea de los Juzgados de Menores de la provincia. Y en algunos, los lugares de detención no están individualizados los menores alojados por razones asistenciales o por cuestiones penales.

Probablemente, probando aquello de que hay tres formas de mentira: la grande, la chica y las estadísticas. En este caso, las estadísticas de la provincia en esta materia todavía deben pasar por un filtro de seriedad en la cuestión.

Con respecto a la situación de la provincia en lo que tiene que ver con menores, tenemos dos Juzgados de Menores que atienden la cuestión penal. Los dos Juzgados están radicados en la ciudad de Corrientes, y la población total de la provincia es de un millón de habitantes, con una superficie de 90 mil kilómetros cuadrados.

Estos dos Juzgados de Menores comparten un gabinete técnico, de dos asistentes sociales, dos psicólogos y un médico.

Los Juzgados Civiles del interior de la provincia son los que tienen competencia en el tema de menores y específicamente en la cuestión asistencial.

En la ciudad de Corrientes hay dos alcaldías, dos centros de detención de menores. Las alcaldías funcionan en dos comisarías de la ciudad. En una se encuentran detenidos ochenta menores y en otra treinta y seis menores.

El segundo lugar que cuenta con una alcaldía especial para menores es la ciudad de Goya. Y concretamente, la alcaldía policial tiene dos pabellones de seguridad. Uno de ellos para menores, alojando veintiocho menores al día de ayer. El otro, el de mayores, por las características del mismo aloja a toda la población detenida por la policía o puesta a disposición por el juzgado interviniente.

Existe una granja hogar para menores: San Martín, que aloja a veinticinco personas; una granja para menores, también al norte de la ciudad de Corrientes, que fue recientemente cerrada, debido a las numerosas irregularidades detectadas por esta gestión y vinculadas con cuestiones de seguridad, de corrupción, de trato a menores, etcétera. Con lo que hoy existe el establecimiento, pero han sido reubicados los menores.

El establecimiento carcelario de la provincia data de 1886. Desde entonces hasta este año, la provincia no realizó ninguna inversión en materia carcelario. Se encuentra realizando en este momento, estimándose inaugurar para el mes de julio, agosto, una alcaldía para mayores, de detención para procesados. Y nos encontramos en este momento discutiendo con el instituto financiador de las construcciones de la provincia de Corrientes, una alcaldía para menores en la ciudad de Corrientes y un nuevo pabellón para menores en la ciudad de Goya.

Quiere decir que en esta materia, de construcción de edificios vinculados con la seguridad, el Estado provincial ha dejado pasar ciento dieciséis años para volver a invertir en esta materia.

Esto tiene alguna explicación, por supuesto, en materia presupuestaria. El presupuesto de salud de la provincia este año es de 86 millones de pesos. El año pasado, la provincia disponía para salud 56 millones de pesos. O sea que, siendo malo el presupuesto este año, registró un aumento considerable en materia de salud, igualándose el gasto per cápita en materia de salud con el lote de las provincias que más inversión en salud hacen. Por ejemplo, para comparar con lo que gasta per cápita la provincia de La Pampa, nuestra provincia debería gastar 216 millones de pesos en salud. En el presupuesto de este año estamos gastando 86 millones de pesos.

Claro que uno puede explicarlo solamente desde la cuestión de las cifras. Pero también se puede explicar desde los lugares que nuestra provincia, lamentablemente, ocupa en índices de desarrollo humano. La tasa de mortalidad infantil y la mortalidad materna ubican cifras bastante negras, que explican la situación de los establecimientos carcelarios y la ausencia de políticas serias, concretas y sostenidas en el tiempo en nuestra provincia.

Si bien el régimen penal para minoridad, y en consonancia con lo que establece la Convención de los Derechos del Niño, estipula una edad mínima, nosotros creemos que la propia Convención, en los artículos 37 y 40, establece criterios de intervención con respecto a los menores.

El 37, que prohíbe los tratos inhumanos, la prisión como último recurso, que todo menor alojado en establecimiento de detención debe ser tratado con humanidad y respeto. Y el artículo 40, criterio de trato humano y con el objetivo de reintegrar a la sociedad.

Hablo en nombre de la provincia y asumo la responsabilidad en este punto, pero creo que no escapa a la situación de muchas otras que, claramente, con los recursos actuales, con la estructura institucional actual, estos criterios establecidos en la Convención cuesta mucho equipararlos a lo que uno ve cotidianamente. Y claramente, disminuir la edad de imputabilidad para los menores no va a generar ninguna situación que beneficie a los menores, al menos en nuestra provincia.

Nosotros creemos que, en cuanto a la edad establecida en el régimen actual, bajarla es un campo de las políticas sociales; no es un campo del derecho penal, no es un campo que pueda analizarse desde la política criminal. Es un campo, sin duda, de la política social, y la elocuencia de los números planteados acá por mis pares, así lo explica.

En este aspecto, debo decir además que los números de la provincia cuentan con una importante tarea, y por eso podemos solamente especificar esto. Fundamentalmente en el interior de la provincia, con una red de organizaciones no gubernamentales que cumplen una importante tarea, y por la característica de conformación rural o semi rural de muchos de los lugares de nuestra provincia, con una red de contención diferente a la planteada por los medios ciento por ciento urbanos, sobre los cuales la mayoría de los preopinantes se manifestaron.

La existencia de la posibilidad de trabajar con las familias en un rol diferente, nos hace creer que esto es una cuestión de la política social del Estado. Hay un montón de soluciones, algunas descriptas convencionalmente y otras propias de la cultura que expresa nuestro pueblo, que permite dar soluciones muy distintas a la institucionalización y a considerar al menor, con la imputabilidad a los catorce años, ya en condiciones de ser alojado en un instituto de detención.

Entonces, a modo de conclusión, sostenemos la inconveniencia absoluta de la disminución de la edad del régimen penal de menores. Creemos, sí, que hay que avanzar en un régimen integral de protección al menor. La Cámara de Diputados tuvo dos medias sanciones a un proyecto. No estamos planteando ese. Lo que estamos planteando, sí, es la necesidad de contemplarlo, de discutirlo y de considerarlo como la principal herramienta en esta materia.

Sin duda, cuando tenemos que recurrir a la ley penal, en este punto, como en ningún otro, es donde se advierte el fracaso de la política estatal.

A la luz de las cifras que he planteado en la provincia, si la Nación avanza en algún tipo de modificación de la ley para menores —que, insisto y repito, la consideramos inconveniente—, debería también, sin duda, contemplarse recursos financieros que permitan afrontar a la provincia esta necesaria inversión pública para que los menores puedan ser detenidos con mínimas condiciones de respeto a su integridad personal.

En este punto —no es competencia de esta Comisión pero sí del Honorable Cuerpo— en ocasión de tratarse la Ley de Coparticipación Federal nuestra provincia cuenta con datos y con indicadores sociales muy similares a los de otras provincias, y no se corresponden sus porcentajes. Pero, avanzando en otro punto, sin duda quiero reiterar la posición de la provincia en esta materia.

Muchas gracias. (*Aplausos*)

Sra. Presidenta. — Muchas gracias, doctor.

Le vamos a dar la palabra a la provincia de Jujuy. Van a compartir el tiempo la señora Ada Cecilia Galfré, que es legisladora provincial, y la profesora Berta Elvira González, que es especialista en el tema.

Sra. Galfré. — Buenas tardes a todos. Muchas gracias por la invitación recibida desde el Senado. Esto hace a ver las cosas desde una mirada distintas. Y eso de “construir consensos” me pareció muy interesante.

Como legisladora provincial y una de las autoras de la ley de protección integral de la niñez, adolescencia y familia de la provincia de Jujuy, quisiera hacer una reflexión, como aporte para este abordaje a nivel nacional.

Nosotros, en Jujuy, hemos sancionado la ley de protección. Comenzamos a trabajar en el año 98. La pensamos desde la visión de que las políticas de infancia y adolescencia son parte de las políticas públicas, como un modelo de estado de bienestar. Y que por lo tanto tienen que estar enmarcadas dentro de lo que dice la Convención Internacional de los Derechos de la Niñez, la Adolescencia y la Familia. De manera que lo que teníamos que hacer era circunscribir nuestra propia realidad en el marco de la Convención y no inventar demasiadas cosas nuevas, porque ya estaban dichas.

Creo que la complicación está en poner subjetividad y tratar de acomodar algunas cosas que a veces son políticas, a veces son religiosas, a veces son solo personales. Pero que van, de alguna manera, deformando lo que la Convención ya tiene establecido y que, además, tiene rango constitucional en nuestro país.

De ese modo es que, al ser un abordaje integral —así lo define la Convención en el marco de la protección integral de derechos— nos atañe a los legisladores, al Poder Ejecutivo y al Poder Judicial.

Los legisladores tomamos la iniciativa a partir de los famosos foros de legisladores provinciales por los derechos de los niños y adolescentes. María Elena Naddeo estaba en el grupo también, así que viene desde hace rato. Ahí hemos aprendido mucho. Todos tuvimos que cambiar la mirada con respecto a la infancia. Y así es que trabajamos, en primer lugar, a partir de foros, para eso de construir el consenso con respecto al abordaje de la problemática de la infancia, donde dejamos de lado las diferencias partidarias, para trabajar en pos del cumplimiento de estos derechos. Y lo logramos, porque justamente hemos sancionado una ley que tenía que ver con el aporte de todos. Eso fue muy productivo. La participación de la gente, tanto desde los ámbitos oficiales como comunitarios, nos superó en expectativa. Lo que no nos superó en la expectativa es el cumplimiento de la ley. La ley se presentó en el año 98, se sancionó en el año 2001 y a la fecha no se cumple.

Recién, escuchando las disertaciones, decía qué duro eso de que se cumpla una Ley de Patronato a rajatabla y qué desastroso el resultado. Pero qué duro también que no se cumpla la de Protección Integral, donde también el resultado es desastroso, es doloroso.

Les quiero contar, desde el marco de las políticas públicas no acordes a la ley 5.288, cuáles son los resultados que arrojan. Por ejemplo, tenemos en la provincia un 26 por ciento de desnutrición infantil, un 36 de riesgo nutricional; el 17 por ciento de los nacimientos vivos son niños hijos de madres adolescentes, que tienen de catorce a dieciocho años. Muchos de esos chiquitos están anotados con el nombre de los abuelos, por la obra social y por muchas otras razones, que hacen que estén en una situación de muy difícil identidad —o sin identidad—, y en una relación madre e hijo también muy complicada. Porque pasa a ser el hermanito de su propia mamá; los roles de la familia están desvirtuados.

Tenemos 1.818 jóvenes en búsqueda de trabajo y sin encontrarlo.

En el año 2002 se registró un pico de suicidios de adolescentes que fue de cuarenta casos. Y en 2003, en cinco meses del año, duplicamos esa cifra.

Eso focalizado en la parte norte de nuestra provincia, donde cuestiones que tienen que ver con la geografía y con el clima hacen que la gente sea más introvertida, menos comunicativa. Pero por las mismas causas, que son la falta de contención en la escuela, los problemas familiares, la pobreza, la falta de expectativas de vida, en El Ramal, que es la zona subtropical, los chicos agreden a otros.

Es decir, lo que acá está fallando es el proyecto de vida. Y no hay una política destinada a los adolescentes y a los jóvenes, mirada desde el proyecto de vida y desde la expectativa de vida.

Cuando surge esto, como evidentemente es muy mediático, entonces rápidamente se trata de tomar alguna iniciativa, y a veces, en esa iniciativa, también están las equivocaciones. Por ejemplo, se conformó una comisión como de salvataje; intervenían hasta los bomberos. Era como decir que el problema era el ahorcamiento; cómo le sacamos la soga del cuello. Cuando, en realidad, hay que trabajar para que los jóvenes piensen en la vida, se vinculen con la vida, y no tratar de salvarlos a último momento.

Esto nos pone en un trabajo que ahora estamos nuevamente iniciando. Yo estoy en un mandato después de dos años de interrupción. Lo que estamos haciendo desde la Comisión de Asuntos Sociales es propiciar la reglamentación de la ley. Porque evidentemente ahí está la falta de decisión política. Al no estar reglamentada, no se conformó el Consejo Provincial de Niñez, Adolescencia y Familia, que es multisectorial, y es el que tiene que definir la política pública, tanto de prevención como de promoción de derechos, como de abordaje integral en todos los ámbitos, tampoco se reconvirtió el área de aplicación concreta, de ejecución, que es la Dirección de Niñez, Adolescencia y Familia. Seguimos con una Dirección de Minoridad y Familia; con instituciones donde los chicos egresan porque los pobres cumplen años. Entonces, cumplen dieciocho y se tienen que ir de la institución.

Sí, no se abrieron instituciones nuevas, pero tampoco se reconvirtieron las que están.

Me ha tocado visitar la granja penal, donde encontramos chicos que, además de que no tienen el proceso en tiempo y forma, que ese ya es todo un tema, otros no habían cometido delitos sino que tenían problemas familiares y de pobreza. Por lo tanto, para que no estuvieran en la calle, el juez los llevó a la granja penal.

Tenemos otro caso que ejemplifica un poco esto de no trabajar a tiempo desde una política integral e integradora. Una chica que ha sido sometida sexualmente no tuvo la contención ni el tratamiento adecuado. Estaba embarazada y mató a su bebé. Y después fue toda una discusión de esta situación, en la que es penalmente responsable. Pero, en primer lugar, tardó casi un año en que se abriera el proceso. En segundo lugar, no tuvo tratamiento psicológico. Y en tercer lugar, era cuántos años merecía por lo que había cometido. Cuando, de algún modo, la reflexión es también cuántos años merece aquella persona,

aquel equipo o todos los que estamos con decisión de poder, que no estamos cumpliendo con lo que realmente dice la ley. A dónde están las responsabilidades en este caso.

Por eso yo lo quería plantear desde este espacio. Porque entiendo que la ley es letra muerta si no se hace operativa y si no se cumple. El cumplimiento de la ley tiene que ver con una decisión política, y también tiene que ver con un ejercicio de ciudadanía, que es lo que estamos haciendo para concientizar a la comunidad sobre los derechos; que los derechos existen, se cumplen y se exigen. Y además, fundamentalmente, en qué son los derechos del niño, tomados estos como sujetos de derecho y no como objeto de las decisiones de los adultos.

Porque aún en nombre de la Convención, tal vez se modernizan las instituciones, tal vez les ponemos cortinitas, las pintamos y las hacemos más coloridas, pero seguimos actuando con el modelo de Patronato.

Es lamentable que se haya perdido una oportunidad importante, que se generó creo que en el año 2001, que fue la media sanción de la Ley de Protección Integral a nivel nacional. Pero también es bueno que se pueda retomar ahora, en esto que es el abordaje no sólo del régimen de responsabilidad penal sino como una medida previa. Porque si no, estamos trabajando sobre las consecuencias y no sobre lo que tenemos que garantizar; estamos trabajando sobre el resultado de la desprotección. Cuando en realidad tenemos que tener una legislación nacional que asegure la protección integral de los derechos de la infancia y la adolescencia y, sí, una legislación específica, también acorde a la Convención Internacional de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia, que es el régimen de responsabilidad penal.

Con respecto al tema de las edades, creo que esto ya es una decisión política que va acompañada de la aplicación de la ley y la forma en que se la hace operativa. Bajar la edad no soluciona nada. En realidad, en lo que hay que tomar una decisión política muy fuerte es en el abordaje del tratamiento de aquellos chicos que han delinquido, que tienen conflicto con la ley penal.

Coincido con lo que decía la licenciada Naddeo con respecto a la institucionalización solamente de los casos que tengan que ver con las muertes, los suicidios y también tendríamos que ver el tema de los secuestros.

Pero realmente en ningún sistema carcelario que se lo aborde desde el encierro y no desde el tratamiento, y no desde abordar y asumir que se ha cometido un delito y cómo resolvemos esa situación. Para volver nuevamente a la sociedad y no retornar otra vez a un sistema carcelario. Es un gran desafío pero también es una gran oportunidad que tenemos ahora, como argentinos, para construir una sociedad diferente.

Creo que esto también estaría garantizado no desde un punto de vista provincial únicamente, donde tratamos de hacerlo desde nuestra propia realidad, como ven, muy lentamente y con muchas dificultades. Si no hacerlo también desde un marco nacional, donde el Consejo o el área como la quieran llamar, de niñez, adolescencia y familia, sea realmente federal en cuanto al diseño, al monitoreo, a la evaluación y al contralor de las políticas públicas de infancia, debido a que la ejecución la tiene que hacer cada provincia, acorde obviamente a la normativa actualizada y a su propia realidad.

Pero también hay que pensar en que hay que federalizar desde las provincias hacia los municipios. Porque es la manera de que de allí vayamos cada vez haciendo el embudo más chiquito y terminemos trabajando directamente también con la familia.

En nombre de la federalización también hay que federalizar los presupuestos. El presupuesto no puede estar destinado solamente en el área de Capital Federal o de la provincia de Buenos Aires. El presupuesto de niñez, adolescencia y familia, debe estar federalizado y llegar a todos los chicos argentinos. Me parece que es una forma también de demostrar que la decisión de aplicar una política pública integral y de protección de derechos de la infancia, se tiene que vislumbrar a partir de los hechos más que desde los discursos.

Nosotros no nos sentimos conformes con lo que estamos haciendo en nuestra provincia. Sabemos que hemos tenido un gran logro en cuanto a la legislación, pero encontramos una gran dificultad en la aplicación. La misma gente que ha participado y ha dado su visión con respecto a la legislación, fundamentalmente desde el Poder Judicial, luego es la que más resistencia presenta cuando tiene que hacerla operativa y cuando la tiene que aplicar.

Además surgen los grandes miedos, de cuál es el costo; abordar el tema del empleado público es difícil. Pero creo que acá el costo más grande es la vida humana; el costo más grande son los chicos sin un proyecto de vida.

En definitiva, el costo más grande es la situación que estamos viviendo en la Argentina donde, desde una situación de inseguridad, tenemos que abordar este tema que tiene que ver con la infancia, y donde

mucha gente cree que resolver las culpabilidades de los adultos tiene que ver con ajustarle la vida a los chicos.

A los chicos hay que garantizarles la vida. Hay que posibilitarles que sean sujetos de derecho, que sean ciudadanos, que tengan calidad de vida en forma integral y participativa, desde su familia y desde su propia comunidad. Me parece que es muy interesante esto de encontrarnos distintas provincias para entender un poco la mirada. Pero también sería interesante poder trabajarlo realmente con todas las áreas: con el Ejecutivo, con el Poder Judicial, y poder romper estos mitos que muchas veces nos impiden abordar las cosas como son. Porque, insisto, no es tampoco nada nuevo: es simplemente cumplir lo que tenemos que cumplir, que es la Convención, que es la Constitución Nacional y en nuestro caso también la provincial.

Sí quería dar dos ejemplos más que demuestran otra vez el incumplimiento del marco legal. Uno es que los chicos en situación de calle no tienen un programa concreto. Hay chicos en las puertas de los supermercados pidiendo para llevar carritos que son más grandes que ellos, y que por lo tanto corren riesgo de vida.

Cuando planteamos esto a los gerentes de una cadena de supermercados...

Sra. Presidenta. — Diputada, disculpe, está consumiendo el tiempo. Así que, si quiere dejarle cinco minutos, tiene que redondear.

Sra. Galfré. — Sí, solamente son dos cosas.

El problema eran los chicos: eran incontrolables. Cuando lo planteamos a la justicia no nos dieron espacio. Y en realidad, lo grave de esto es que pensar en que los chicos algo tienen que hacer, en este caso, que estaban dirigidos por adultos, enseñándoles a pedir, en vez de transmitir la cultura del trabajo, estábamos transmitiendo la cultura de la explotación. Y con la explotación, después es más fácil el delito. Y con el delito en la puerta, tal vez desde una mirada autoritaria, es mejor encerrar que dejar a las personas en una situación de calidad de vida.

Muchas gracias. (*Aplausos*)

Sra. González. — Antes que nada, les pido disculpas, porque vine afónica, pero quería compartir este espacio.

La experiencia que puedo compartir con ustedes es la de haber trabajado en diferentes ámbitos con menores. Desde programas nacionales hasta programas provinciales.

Cuando veía el temario de esta propuesta, encontraba que mi provincia tiene leyes, pero ¿dónde se cumplen? Indudablemente, no se cumplen.

¿Organismos de protección hay? La Dirección General de Minoridad y Familia sigue con los programas desde hace veintitrés años, cuando yo entré a trabajar.

La población creció, ¿y qué perspectivas tienen los niños de ser contenidos? Ninguna.

Me tocó trabajar en instituciones de menores, donde había internados noventa chicos, después se separaban, se llevaban, se traían... En realidad, eran paquetes.

Entonces pensaba, como docente que soy, que para poner una legislación vigente, debíamos formular objetivos, qué es lo que queremos para nuestros niños y para nuestras familias.

Por allí se me ocurría que estimular la formación de un ámbito propicio para el desarrollo y crecimiento de los niños en situación de riesgo, podía abarcar el ámbito de la ley.

También se me ocurría si tenemos en cuenta la geografía del terreno y las características de las personas. No. Siempre legislamos para los centros urbanos; nos olvidamos de la gente que vive en la zona rural. Yo creo que también deberíamos contemplar las expectativas que tiene la gente en las zonas menos pobladas; en las zonas donde hay costumbres arraigadas y donde la tradición y la cultura juegan un papel importante en la evolución de esto.

Y me ponía a pensar acá, cuando escuchaba la exposición de las personas de Córdoba, que nosotros tenemos una geografía distinta a la de ellos, con muchas dificultades de acceso. Y estas mismas dificultades son las que limitan a nuestro niño y a nuestra familia.

Entonces, por allí, el niño que no está escolarizado no es porque no quiere: es porque no puede.

Creo que si desde el ámbito oficial, los organismos que tienen competencia en el trabajo con menores —llamémoslo educación, salud, acción social— trabajaran en conjunto, sería viable esta posibilidad. Pero si en realidad seguimos trabajando en compartimentos estancos, es imposible llegar a satisfacer las demandas de toda la población. Beneficiarios seguramente nos superan a las ofertas que podemos tener desde las propuestas concretas que tiene la provincia. Si tomamos que el cuarenta por ciento de la población está por debajo de la línea de pobreza, esos valores nos dicen todo. O sea, qué cantidad de propuestas necesitaríamos para contener la necesidad de un grupo familiar.

Creo que la articulación abarataría costos. Y, por ahí, pensar que la gente sabe; nosotros no somos quiénes para ir a pensar que esa gente debe hacer lo que nosotros tenemos pensado. Creo que también debemos tomarnos la molestia de ver qué está haciendo la gente para sobrevivir ante esta situación.

Acá se mencionaron los centros de día. En la provincia hay centros de día, hay madres cuidadoras, hay pequeños hogares, jardines maternos. Y a veces, en los lugares más insólitos. En Abra Pampa, por ejemplo, hay un programa de madres cuidadoras, donde las mujeres que van a pastorear solucionan sus problemas, dejando los niños al cuidado de una mujer, que responde a las características de madre.

También hay mucha limitación económica en todo lo que nos proponemos hacer. Eso desde el vamos. A veces porque no tenemos el vehículo, porque no está el viático, porque no esto, porque no aquello, no salimos a ver cuál es la necesidad de nuestra gente.

En algún momento se nos había ocurrido, y creo que a ustedes les hemos planteado, que por allí había unos centavos que quedan navegando en el aire, y los tiro acá a ver si podía ser posible. Cuando nosotros vamos a hablar por teléfono, lo que marca el registro dice: veintitrés centavos, y pagamos veinticinco. O sea, hay dos centavos que, ¿a dónde van? De pronto, esos dos centavos podrían engrosar algún grupo de actividades para lo que nosotros necesitamos. Es decir, trabajar en la prevención.

Creo que si trabajamos en la prevención y lo importante deja de lado lo urgente, podemos decir que hemos trabajado satisfactoriamente y no vamos a tener que legislar sobre las penalidades que les competen a nuestros niños. Porque en realidad, en nuestros lugares, y traduciendo de nuevo a la geografía que nuestro territorio nos acompaña, vemos que un joven de diecinueve años no es el joven que viven en Capital Federal; es prácticamente un niño. Y por ahí no tuvo ni siquiera la oportunidad de jugar.

Muchas gracias. (*Aplausos*)

Sra. Presidenta. — Muchísimas gracias, y gracias por la brevedad también.

Le damos la palabra al representante de La Pampa. Es el doctor Eduardo Aguirre, subsecretario de Seguridad.

Sr. Aguirre. — Una primera coincidencia con todos los participantes que me precedieron en el uso de la palabra, que es el agradecimiento por la posibilidad de tener este espacio para debatir estos temas tan sensibles.

Y una segunda coincidencia, por cierto, no formal, que es la evidencia de encontrar puntos de vista consensuados, si es que por consenso entendemos la capacidad de generar tendencias que se arraiguen en los sujetos colectivos. Podemos decir ya a esta altura de la tarde que hemos escuchado un sinnúmero de propuestas y hemos, seguramente, logrado un número no menor de acuerdos. Lo cual, de alguna manera, va a allanar el camino de lo que será mi exposición, en lo que tiene que ver con la posibilidad de encontrar un ejercicio de síntesis, o más bien, sincrético, de lo que se ha producido a lo largo de esta mesa.

Quiero retomar una parte del planteo del doctor Cafiero, que realmente me impresionó. Porque creo que puso sobre el tapete un eje que me parece que está siendo sistemáticamente escamoteado de la discusión jurídico penal y, sobre todo, político criminal, al momento de diseñar estas estrategias, supuestamente de prevención, perfiladas únicamente desde el sistema penal.

Ese eje es la selectividad evidente del sistema penal, a través de todos los procesos de criminalización, incluso de la criminalización primaria, como es el caso de una ley penal. Y esta huida hacia la punición, en mi modesta apreciación, acicateada por emociones comprensibles, pero por emociones al fin, nos pone prácticamente frente al abismo de no saber hacer una lectura retrospectiva mínima de lo que ha venido ocurriendo en la Argentina, con indicadores sumamente elocuentes en lo que tiene que ver con el perfil de la clientela de los institutos de menores y de las cárceles de la República Argentina.

Cómo resuena, cómo golpea, cómo replica ese carácter selectivo del sistema penal, tiene yo diría una connotación que se vincula con lo que ocurría hace setenta años. Hace setenta años, recuerdo, la autora italiana Eugenia Scarsarella (?) daba cuenta de cómo en la Argentina el 90 por ciento de los presos eran pobres. Esa cifra se repite hoy en nuestro país, y además de ser pobres son cada vez más jóvenes. Este es un dato que no podemos obviar de ninguna manera, porque esta evolución va alcanzando ribetes francamente dramáticos.

Yo quería plantear lo siguiente —espero no aburrirlos con esta cita un poco desordenada, a lo mejor no del todo sistemática de datos—: en la Argentina, el porcentaje de inculpados menores de 21 años creció en forma sostenida desde 1995 a la fecha. De la misma manera, la proporción de inculpados menores de 21 años, ha crecido entre 1991 y 1997, en una tasa promedio anual del 2,1 por ciento. Pero en el período de 1995 a 1997 —esto no es casual—, este crecimiento adquirió una rapidez inusitada, alcanzando el 7,8 por ciento anual.

Estas cifras son de por sí preocupantes. Pero son más preocupantes todavía si tenemos en cuenta que el 42 por ciento de las sentencias del año 1999 fueron dictadas contra ciudadanos que tenían entre 18 y 25 años.

Otro dato que quiero considerar, es que el 47 por ciento de los imputados en el año 1997 tenían entre 18 y 29 años, y el 9,8 por ciento tenía menos de 18 años de edad.

La edad promedio de las cárceles —me refiero a los internos, obviamente— a nivel nacional, ha bajado de manera sustancial, absolutamente notoria. Y hay provincias —como el caso de la provincia de Buenos Aires—, donde la edad promedio de los internos ha pasado a ser, de 31 años, en 1984, a 21 años, en 1994. Esto es, se ha producido un descenso promedio de diez años.

Digo esto, porque es la antesala para prever correctamente, y sin demasiado esfuerzo, hacia dónde vamos en el planteo de estas políticas públicas adoptadas sin un marco de reflexión o, al menos, sin la mirada hacia otras racionalidades alternativas a la punición.

Esa edad promedio se estima actualmente en 19 años.

Ahora bien, en el período 1996-1999, el porcentaje de inculpados con nivel educativo inferior al secundario —esto es, analfabetos o de escasa educación formal o educación primaria solamente—, superó el 91 por ciento en todos los años, en el orden nacional y en las provincias.

Mientras tanto, los estudios más recientes están revelando que en la Argentina solamente se denuncia el 30 por ciento de los delitos, de los cuales un 80 por ciento son de autores desconocidos, por lo que queda sólo un 6 por ciento de este guarismo inicial que estaba señalando. Y de ese 6 por ciento son condenados sólo un 50 por ciento. De ese 50 por ciento, que equivale al 3 por ciento, sólo el 20 por ciento —esto es el 0,6 por ciento— cumple prisión efectiva.

De esos sujetos "prisionizados", de ese 0,6 por ciento sobre el cual actúa de manera selectiva el sistema penal, con una edad promedio —como habíamos visto— de entre 19 y 21 años, entre el 50 y el 80 por ciento está privado de libertad por delitos contra la propiedad. Y tenemos en la Argentina un promedio de ocho homicidios cada 100 mil habitantes.

Esto es, en rigor de verdad, esta huida hacia el sistema penal y hacia la punición, nos está colocando en una especie de callejón sin salida. Es decir, en una huida hacia adelante o, si ustedes mejor lo prefieren, concéntrica. ¿Por qué? Nosotros tenemos casos, como el de la provincia de La Pampa, que según los últimos informes del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, está considerada como la de situaciones más favorables, donde una lectura dinámica de cuál es la evolución de los indicadores de "prisionización" nos está diciendo lo siguiente: en junio del año 2000, la provincia tenía, contando todos los internos —nosotros no tenemos sistema penitenciario provincial; es decir, los internos alojados en cárceles del Servicio Penitenciario Nacional condenados o procesados por tribunales provinciales o federales con asiento en la provincia— 177 internos. Nuestra provincia tiene 300 mil habitantes. Saquen ustedes la cuenta. Teníamos 59 presos cada 100 mil habitantes, lo cual nos daba un índice de "prisionización" parecido al de Noruega, en ese momento. ¿Está claro?

Hoy por hoy, a junio del año pasado, tenemos 393 presos. Es decir, hemos duplicado la cantidad de internos. Y al 29 de marzo de este año, tenemos 412.

Quiero poner de relieve estos datos, porque sin la lectura objetiva de estas realidades, es bastante poco probable legislar con arreglo —insisto— a ciertas racionalidades. Porque cuando nosotros hablamos de políticas públicas, tenemos que poner de relieve que, además, la exigencia no es de mayor seguridad entendiendo la seguridad solamente como la posibilidad de ser víctima de un delito. La seguridad implica la elevación de la calidad de vida. Y la calidad de vida, desde el Estado, sólo se eleva con mayor calidad de gestión.

Esto también es una demanda que es inexorable al momento de intentar articular políticas preventivas, generales, sociales, que no se agoten solamente en la política disuasiva o en la política situacional. Porque, en todo caso, estas políticas serían tremendamente regresivas y lo único que harían sería profundizar esta connotación asimétrica del sistema penal.

Aún en la posibilidad de que el Estado nacional seguramente va a ser muy generoso en la arbitración y adjudicación de medios en el caso de que estas leyes finalmente se aprueben. Me refiero a las provincias, porque si no, obviamente no vamos a poder afrontar estas circunstancias venideras. Esto creo que también lo comparte el resto de los colegas.

Creo que indudablemente vamos a tener que caer en esta cuenta. Si los indicadores evolutivos de la "prisionización" son similares a los que yo acabo de leer para la provincia de La Pampa, por más que creemos todos los institutos y bajemos los estándares de edad de la imputación penal, cuando logremos tener el primer instituto, ya esta realidad evolutiva geométrica y fugaz, nos iba a colocar en la misma situación que estábamos antes de tomar la decisión política.

Por lo tanto, creo que este es un dato de la realidad objetiva que no puede soslayarse. Porque si se soslaya, lo único que hace es profundizar políticas que —como bien dijeron hace un rato— son erráticas desde 1903.

Por otra parte, el doctor Cafiero decía hace un rato lo riesgoso que se suponía esta parte del discurso que plantea: si bajamos la edad de la imputabilidad, pero dotamos a los menores de un piso de garantías compatible con el paradigma de la Constitución, esto va a significar una suerte de neutralización del efecto de la disminución de la edad de la imputabilidad.

Creo que hay que tener mucho cuidado con eso, porque comparto lo que decía el doctor Cafiero, por otro motivo inclusive. Si nosotros tenemos en consideración cuál es la realidad, por lo menos la que hay en nuestras provincias —particularmente a la que yo represento—, creo que este sesgo de arbitrariedad judicial que permite el paradigma tutelar, por imperio de la realidad, y precisamente por imperio de esta unilateral dirección de las estrategias de política criminal hacia la internación, han producido ya esa decantación.

No sé si me explico. Nosotros tenemos algunos indicadores que están marcando lo siguiente: en la provincia de La Pampa hay un solo lugar de internación de menores que, paradójicamente, se llama Proyecto Vida, que tiene veintinueve residentes, y que tenía en el año 2001, también veintinueve chicos residentes en ese lugar.

En el año 2001, teníamos por ejemplo, un solo caso de homicidio y veintiún casos de robo. Es decir, el 67,7 por ciento de esos chicos estaban privados de su libertad por la comisión de delitos que, por supuesto, no eran de homicidio ni violaciones, como se planteó al principio.

Los indicadores del día de hoy, nos están señalando una mucha mayor complejidad de la actividad delincencial de estos menores. Es decir, ya no se trata de un 67 por ciento de robos sino que, en todos los casos, lo que existe es, primero, mayor cantidad de homicidios; una mayor cantidad de robos agravados; la participación de menores en banda. Es decir, es probable que esta vuelta de tuerca en orden a la racionalidad de las motivaciones que impulsan una internación, ya se haya dado por imperio de las posibilidades acotadas que los Estados tienen y que los jueces advierten, naturalmente, que los Estados tienen.

Eso por una parte.

Por otro lado, lo que quería poner de relieve es que, cuando hablamos de políticas de prevención, creo que tenemos que tratar de lograr, no digo identidades, pero sí criterios similares respecto de qué vamos a denominar como políticas de prevención.

En la provincia de La Pampa estamos trabajando fuertemente en un nuevo proyecto de ley que sustituya la ley 1.270, que era una ley compatible con el paradigma tutelar. Estamos tratando de que ese proyecto de ley se adecue a los mandatos de la Convención de los Derechos del Niño. Y ya hemos enviado un Código de Procedimientos Penales a la Cámara de Diputados de la provincia, con los contenidos que se planteaba recién. Sobre todo, el proyecto Maier del Código Procesal para América Latina; con adecuaciones, obviamente, particularizadas en las situaciones distintivas, que ya mencioné, que acontecen en la provincia.

Ahora bien. El planteo es el siguiente: solamente con un Código y solamente con una ley, creo que no estamos en condiciones de revertir esta situación objetiva de criminalización de los sectores más vulnerables, cada vez más jóvenes, como bien decía la diputada hace un rato.

En tanto y en cuanto, el mismo no se acompaña, en primer lugar, con un fuerte crecimiento presupuestario. Creo que las provincias, por supuesto, no están en condiciones por sí solas de afrontar, en lo que tiene que ver con la necesidad de articular políticas sociales de prevención, que hagan especial hincapié y eje en las familias.

Por otro lado, en la necesidad de la capacitación de los operadores y de una adecuación de las psicologías de los operadores a los nuevos paradigmas sobrevenientes. Y, por si esto no fuera suficiente, creo que también es absolutamente necesaria la posibilidad de tener nuevos establecimientos de internación, pero que sí sean establecimientos que tengan algún grado de subsunción a los mandatos constitucionales. Porque de otra manera, lo único que estaríamos haciendo sería profundizar los niveles de violencia estatal que, como ejemplo para evitar la violencia individual de los menores, no parece a primera vista el más aconsejable.

Muchas gracias. (*Aplausos*)

Sra. Presidenta. — Muchas gracias.

Finalmente, escuchamos al representante de la provincia de La Rioja. Es el doctor Alberto Paredes Urquiza, secretario de Seguridad.

Sr. Urquiza. — Muchas gracias, buenas tardes para todos. Gracias a la señora senadora por la invitación a mi provincia a participar.

La verdad que hablar a lo último tiene su lado bueno y su lado malo. Creo que lo bueno es que nadie se va a molestar porque seamos excesivamente breves, y lo malo es que es muy difícil ser muy original.

Sin embargo, vamos a hacer una brevísima referencia a aspectos con los cuales estamos de acuerdo en nuestra provincia, y algunos con los cuales no tanto.

Al principio de todo, una breve exposición de cuál es la realidad de mi provincia, que es muy chica en cuanto a cantidad de población, pero que es grande en cuanto a cantidad de problemas, y específicamente los relacionados con los temas de los cuales estamos hablando.

En el año 2002 tuvimos una incidencia delictiva de menores de dieciocho años involucrados en causas penales, que fue de un número de 600 menores, sobre un total de 7.300 casos. Es decir, aproximadamente un 9 por ciento.

En el año 2003, sobre un total de 7.800 delitos en el año, en la provincia, tuvimos algo así como 630 menores involucrados en esos hechos. También aproximadamente un 9 por ciento.

Pero en el primer cuatrimestre del año 2004, estamos teniendo ya 300 hechos. Es decir que, si hacemos una proyección, vamos a ver que en este año vamos a tener un aumento de aproximadamente un 40 por ciento de hechos en los cuales estén involucrados menores de 18 años.

Esta es una realidad absolutamente tangible, que es la que ve nuestra sociedad, y la que me parece que muchas veces, desde soluciones meramente discutidas en base a teorías elaboradas en escritorios, no podemos abordar como —creo— el inconsciente colectivo exige que lo estemos haciendo.

En nuestra provincia, la problemática mayor para el caso de menores, está dada por el hurto y por el robo. No así para el caso de homicidios, que tenemos cero hechos en los últimos años, ni violaciones ni otros delitos graves.

Pero aún así, incide enormemente en la paz social de la provincia, el hecho de que existan menores involucrados en este tipo de actividades delictivas.

De hecho, el principal problema en materia de seguridad de mi provincia es la violencia juvenil, expresada a través de los grupos de jóvenes que en el norte denominamos “pandillas” o “patotas”, que hasta hace algunos años eran los chicos que se juntaban en la esquina del barrio, para ver qué es lo que hacíamos; si jugábamos al fútbol a la siesta, si salíamos a la noche. Y que con el correr de los años, fueron transformando esa actividad en una incipiente actividad delictiva —el hurto y el robo—. Y que con el correr de los años ha ido trastocándose en hechos cada vez más graves. Ello se ve a través del uso de las armas, del consumo de marihuana, de la mayor peligrosidad demostrada al momento de cometer el hecho, de la mayor irascibilidad que están mostrando los jóvenes.

Las causas por las cuales se producen estos fenómenos son las que han expresado anteriormente: la falta de interacción familiar, la falta de contención en los medios tradicionales —la escuela, los clubes de barrio—, la transgresión permanente de los valores expresados por los diversos medios y por los formadores de opiniones de los jóvenes, o sea, de los líderes juveniles. Hoy en día pareciera ser que para ser líder hay que ser un transgresor de los valores normales.

Esta es la realidad que tenemos que analizar. ¿Y cómo abordarla? Todos estamos de acuerdo en que el aspecto principal tiende a la prevención, y que esta prevención debe hacerse de un modo integral, a través de la actividad de los diferentes organismos relacionados con la misma, que es muy dispar; va desde la salud, la educación, los organismos de seguridad, etcétera.

Todos compartimos, obviamente, el criterio de que debe sancionarse una ley. En realidad, no sé si debe sancionarse una ley. Nosotros ya tenemos la legislación positiva vigente, a través de la nueva Constitución Nacional, respecto de la aplicación de la Convención de los Derechos del Niño. En todo caso, si sancionamos una nueva ley, será reglamentaria del artículo 75 inciso 12. Pero si sancionamos una nueva ley, creo que en vez de hacer una ley que sera una mera enunciación de buenas intenciones, debemos hacer una ley, primero, con un contenido claramente federal. Y voy a volver sobre este punto en un momento. Pero, segundo, que haga referencia a criterios específicos que delinee acciones también específicas, que deben realizar las diferentes áreas involucradas.

Si decimos, como lo establece algún proyecto por ahí, o como lo decía aquel proyecto con media sanción, de Diputados: “Creamos un Consejo Nacional cuyos objetivos serán: coordinar acciones tendientes a...” En vez de decir eso, empecemos a delinear cuáles van a ser esas acciones.

Miren: acá todos coincidimos en los diagnósticos. Podemos discutir en algunos mecanismos, en algunas herramientas. Pero cuando hablamos de qué soluciones vamos a dar, y ahí comenzamos a empantanarnos.

Qué va a hacer, por ejemplo, educación, cuando la sociedad, o al menos en mi provincia, me piden, cuando los menores cometen un hecho delictivo: "Y, hagan responsables a los padres..." Y les decimos: "No, la responsabilidad penal es del individuo que ha cometido el hecho". "Bueno, ¿pero cómo puede ser que los padres no hagan nada?"

Por qué no pensamos, por ejemplo, en materia de educación, que los padres tengan la obligación de concurrir a la escuela. No digo a aprobar una determinada materia, pero al menos, de concurrir a la escuela. Y que sea puesto no como un contenido transversal, como dicen los educadores —esta palabra tan de moda en política ahora, pero que los educadores la utilizan hace mucho tiempo—. Sino como una obligación de la currícula desde la escuela primaria.

Cuando hablamos, por ejemplo, de que los organismos de seguridad deberán cumplir con la obligación de informar a los padres sobre la detención de los hijos, pongámosle también la sanción que le corresponderá al oficial o suboficial de la policía que no cumpla con esa obligación.

Es decir, no sancionemos una ley que sean meros enunciados de buenas intenciones, de principios y demás, sino démosle un contenido específico.

Si bien las acciones concretas van a estar delineadas por los órganos ejecutivos, como corresponde, démosle sí, por ejemplo, al Congreso de la Nación, la facultad y la auto obligación de hacer constantemente, periódicamente, un diagnóstico de las medidas que se han delineado, un seguimiento y un control de las mismas. Alguien debe tener un control de que, efectivamente, se desarrollan las políticas que se van delineando.

Cuando dije lo del contenido claramente federal, las posibilidades de desarrollo, de evolución, de atención especializada que tienen los chicos de provincias como la mía, son muy dispares de las que tienen los chicos que pertenecen o que viven en grandes provincias.

Cuando la representante de la ciudad de Buenos Aires hacía referencia a la superposición de competencias de diferentes organismos, yo decía, "Bueno, si hay superposición de competencias, se ve que hay diferentes organismos que quieren hacer cosas". En mi provincia no hay casi nadie que quiera hacer cosas, o que pueda hacerlo, o que esté en condiciones de hacerlo. Y no solamente en la mía sino en varias provincias que la circundan. Esto es indudablemente una realidad.

Todos coincidimos —reitero— y apoyamos la idea de la sanción de una nueva ley. Yo no me animo a ser tan crítico con la 10.903. Fue en su momento una ley que marcó un camino importante. Obviamente, los tiempos han cambiado y necesitamos adecuarla. Pero fue muy importante en su momento y marcó criterios; no debemos dejar de respetarla.

Si se sanciona una nueva ley, y yendo específicamente a la pregunta inicial de la señora senadora, creemos que deben estar principios que, no por estar ya señalados tanto en la Convención Internacional como en las Reglas de Beijing, en la Declaración de (Riad), deben dejar de estar presentes. Como, por ejemplo, el principio de especialidad de proceso y del fuero. Usted marcó que ya había coincidencia al respecto. Pero es importante señalarlo, en orden a la gran discusión de la baja de la imputabilidad. El principio de lesividad, expresado en algún proyecto que está por allí presentado, es decir, que un menor no puede ser condenado si su conducta no ha producido realmente un daño, por más que el hecho se haya producido. El principio de la especialidad del régimen de la pena. El principio de la internación solo para casos extremos, ya sea por reincidencia reiterada o por la gravedad del hecho cometido. Acá, si es 5 u 8 años el término mínimo de la pena para que pueda ser imputable, será una cuestión discutible.

La internación debe realizarse en lugares diferentes de los adultos, sea en sede policial o sea en sede penitenciaria. Y este tema es importante remarcarlo, porque forma parte de las condiciones de adhesión de mi provincia al régimen penal que pretende sancionarse.

El principio de actividad reglado del juez al imponer las medidas de racionalización o reeducativas, del que tanto se habló, para evitar la discrecionalidad.

Pero voy a hacer una breve referencia al tema central, que es la baja o no de la imputabilidad. Creo que cuando hablamos de la imposición de una pena, en primer lugar, debemos tener en cuenta, respecto del individuo, la posibilidad de comprensión de la criminalidad del acto.

Y hoy en día, no podemos negar que los menores de 14 o 15 años que cometen hechos aberrantes, comprenden perfectamente la criminalidad del acto. Incluso más: preparan los hechos delictivos, tienen en claro cuáles son sus objetivos y viven, en muchos casos, de los hechos delictivos que cometen.

Y desde un punto de vista social, debe tenerse presente que la pena tiene diferente finalidad: restituir la paz social frente al quebrantamiento de la misma por la comisión de un hecho delictivo, la disuasión de cometer hechos delictivos; o sea, que lleve a la gente a que no lo vuelva a cometer y el sentido de resocialización para quien lo ha cometido.

Es indudable que hay una realidad social, que es la de menores que delinquen. ¿Qué vamos a hacer frente a eso? Yo no creo —y esto me parece que debe quedar muy en claro— que bajar la imputabilidad sea igual a encarcelamiento de los menores. No lo es en absoluto. No es tampoco asimilar la aplicación de un sistema de procesamiento igual al de los adultos. Ya hemos dicho que adherimos al principio de las Reglas de Beijing, de una especialidad de un régimen procesal y de ejecución de la pena para los menores. No es tampoco penalizar a los chicos que están en situación de calle; no todos los chicos que están en situación de calle violan ni matan. Debemos separar las situaciones y debemos darnos cuenta de que hay un aspecto de la realidad, algunos individuos, que sí cometen hechos socialmente punibles y que deben tener una acción del Estado, que necesariamente debe ser de la justicia. Cuando se comete un hecho delictivo, por nuestro sistema republicano de gobierno, debe intervenir la justicia.

Y si bien adherimos al principio de la actividad reglada del juez, que no sea absolutamente discrecional lo que haga, no comparto el criterio de coartar las facultades que tienen los jueces respecto de los individuos. Habría que preguntarle a los jueces qué es lo que opinan al respecto. En vez de coartar sus facultades, yo diría que deberíamos pensar —y puede estar puesto en la ley— la obligación de coordinar las actividades que realizan los órganos administrativos encargados de la resocialización, y los órganos judiciales.

Resumiendo: compartimos el criterio de que debe adecuarse la legislación penal a una realidad social; que la baja en la imputabilidad no implica en absoluto, como no puede serlo, el tema del encarcelamiento de los menores; que debe haber un programa nacional específico de tratamiento de la cuestión. Yo diría, más que una ley, que puede ser muy linda y muy bien sancionada, debemos trabajar sobre un plan nacional específico de tratamiento de la cuestión. Que sea federal, que implique, como decía recién Jujuy, como decía también Corrientes, una inversión real en cada provincia. Y que nos dé la posibilidad a todos de trabajar de manera integral, pero sobre hechos concretos. Si sancionamos una ley — que no es necesaria; que sí puede ser bueno, pero no es imprescindible— delineemos ya en la misma cuáles son las acciones concretas que le va a tocar a cada área. Es decir, qué va a hacer educación, salud, seguridad, y las demás. Y establezcamos un régimen de auditoría, por parte del Congreso de la Nación, de que ese programa nacional se cumple efectivamente. *(Aplausos)*

Sra. Presidenta. — Muchísimas gracias. Les agradezco a todos su presencia, la sinceridad con la que expusieron la realidad de sus provincias y también el respeto con el que se han escuchado mutuamente.

Creo que a medida que avanzamos en el estudio y en las consultas, advertimos que lo más difícil de este tema no es si la edad va a ser 14, 15 o 16; creo que lo más difícil es cambiar una mentalidad y desarticular un sistema perverso que, lejos de ir solucionando la problemática de los menores, la está agravando, en este punto, donde los menores son abandonados. Y que está generando no sólo mayores delincuentes sino, en muchos casos, gente con problemas de atraso en el aprendizaje, por decir lo menos en esta cuestión.

Por eso, creo que la tarea que vayan a hacer ustedes en cada provincia va a ser muy importante, para que esto no sea solamente una ley más, muy bonita y que no se cumpla, sino que esta ley vaya acompañada con mucha fuerza, para cambiar la mentalidad y para tener una nueva mirada sobre nuestros niños y adolescentes.

Los espero la semana que viene, el martes 18, oportunidad en que van a concurrir las otras provincias. *(Aplausos)*

FIN DEL CASETE 2/2.