

SENADO DE LA NACION

VERSION TAQUIGRAFICA¹

JORNADA MARTES 18 DE MAYO DE 2004

Régimen Penal de Menores

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

— En el Hall Central del H. Senado de la Nación, a las 15 y 33 del martes 18 de mayo de 2004:

Sra. Presidenta (Escudero). — Buenas tardes.

Damos la bienvenida a las autoridades provinciales que nos visitan en el día de la fecha.

Con la reunión de hoy daremos por concluida la ronda de consultas a las provincias, lo cual no significa que el tema esté agotado. Por el contrario, se trata de una cuestión muy importante, aunque alcanzar el consenso en un asunto tan delicado como el de los menores, indudablemente, nos llevará un poco más de tiempo.

Por supuesto, luego de escuchar a las provincias, estaremos en condiciones de tener una idea de cuál sería el impacto directo que tendría en todo el territorio el supuesto de avanzar en el sentido que se nos solicita; es decir, la baja de edad de imputabilidad de los menores.

A raíz de la ronda de consultas realizadas nos han visitado abogados, asistentes sociales, sociólogos y psiquiatras y, como producto de ellas, arribamos a algunos consensos importantes.

El primero es que hay que avanzar en forma inmediata en la ley de protección integral del menor y la familia, adecuando nuestra legislación a la Convención Internacional. Hay gran consenso en eso y, en ese sentido, se está avanzando rápidamente.

El segundo es dejar atrás y derogar expresamente la ley de Patronato por resultar absolutamente inconstitucional y contraria a la Convención Internacional.

Si bien con el tema de la edad de imputabilidad no hay consenso, sí lo hay en que hace falta un régimen penal especial de menores. Allí es donde queremos acercarnos con ustedes para ver hacia dónde debe avanzar ese régimen penal especial, cuáles deberían ser las garantías, las cuestiones procesales, que son propias de cada provincia —materia no delegada al gobierno federal— y cuáles serían los apoyos que necesitarían las provincias en el cambio de régimen que implicará salir del tutelar —institucionalización de menores— para ir hacia otro donde se busquen penas alternativas y donde la privación de libertad sea la última instancia y solamente para el caso de delitos muy graves.

Agradezco la presencia de las senadoras Mabel Caparrós, de Tierra del Fuego; Graciela Bar, de Entre Ríos; Gloria Pinchetti, de Tucumán y Nancy Avelín, de San Juan.

Me solicitaron que, en primer lugar, haga uso de la palabra la gente de la provincia de San Juan porque tienen problemas con el vuelo de regreso. Luego, se seguirá un estricto orden alfabético.

Por la provincia de San Juan se hallan presentes la doctora Silvia de Esteibar y doctora María del Rosario Iglesias, ambas defensoras de menores del Poder Judicial de la mencionada provincia.

Tienen la palabra.

Sra. de Esteibar. — Buenas tardes.

La provincia de San Juan no escapa a los problemas de inseguridad y delincuencia que padece el país.

Hechos de extrema gravedad han sucedido en los últimos tiempos, que no eran comunes en la tranquilidad provinciana. Robos seguidos de muerte, asaltos a domicilios con víctimas fatales, algunas violaciones aberrantes y últimamente un secuestro exprés de un adolescente. Si bien los hechos más graves no han sido cometidos por menores de edad, la delincuencia juvenil ha crecido notablemente y ha modificado su modo de actuar con acciones más violentas, armas de fuego y presencia de drogas.

A modo de ejemplo, me permito leer las estadísticas oficiales obrantes en el Poder Judicial de la provincia, parciales y correspondientes a un solo juzgado de menores. En ella se demuestra el crecimiento de la delincuencia juvenil.

En 1997 ingresaron a ese juzgado 336 causas; en 1998, 398 causas —un aumento del 15 por ciento—; en 1999, 408 causas; en 2000, 446 causas; en 2002, 767 causas y en el 2003, 1349 causas. Es decir que hubo un aumento del 43,2 por ciento. También se incrementaron considerablemente las causas de adolescentes en conflicto con la ley penal.

En primer lugar, están los delitos contra la propiedad tales como robos, robos agravados y hurtos. Luego siguen los delitos contra las personas tales como homicidios, lesiones y amenazas y, por último, los delitos contra la integridad sexual.

El porcentaje de imputados hombres es del 91 por ciento y 9 por ciento lo es de mujeres. La edad de los niños que comienzan a delinquir ha disminuido. Encontramos algunos casos de niños de diez o doce años que comienzan con transgresiones a la ley penal, a veces reincidentes y con problemas de drogas.

El inicio de la droga también es temprano. Hay niños que comienzan con Poxiran, pegamento u otras sustancias. Luego siguen con los llamados "porros", que se los venden con facilidad y a precios irrisorios y posteriormente comienzan a consumir alcohol. La mezcla de ambas adicciones da lugar a conductas peligrosas.

La característica casi idéntica de los menores que son asistidos en los juzgados penales de menores es la falta de escolaridad, que comprende la falta total de alfabetización hasta el abandono que realizan en los primeros años del ciclo primario. La falta de un oficio o una tarea productiva y el ocio y el tiempo libre en la mayor cantidad de horas del día. Proviene generalmente de hogares con falta absoluta de contención, en donde los padres no les han transmitido valores sobre su persona ni sobre el resto de la sociedad. Generalmente, también hay falta de padres y ausencia de autoridad.

Este menor en conflicto con la ley penal, que entra en el circuito de los juzgados minoriles, carece habitualmente de contención familiar, ya sea por ausencia de función paterna, función materna, ausencia de escolarización, presencia de drogas o alcohol o actuación en grupos de riesgos de pares.

Muchas veces, los jueces deben retornar al adolescente a su familia de origen como única solución a la problemática tan compleja de la delincuencia juvenil. Pero hay casos en que es su propia familia la que alimenta esta conducta y, en ese caso, no será garantía de resguardo ni del menor ni de la sociedad. Ello potencia que vuelva a delinquir y a reincidir en la transgresión penal, constituyendo un verdadero círculo vicioso que culmina cuando cumple los 18 años e ingresa al sistema penal de mayores y la cárcel.

Por ello, desde nuestra óptica y experiencia tribunalicia, pensamos que constituye fundamental importancia el accionar preventivo del Estado, la detección precoz de casos en los primeros delitos o delitos leves, que deben priorizarse en su atención y diagnóstico. Cuando en cualquier organismo del Estado o en Tribunales se detecta un caso de abandono de un niño o una primera transgresión, es la ocasión propicia para actuar en esa familia y niño a través de los equipos interdisciplinarios, para modificar estas conductas, crear valores y reinsertarlo socialmente. La provincia de San Juan trabaja con equipos interdisciplinarios desde el año 1947.

Un menor de 10 años puede distinguir entre lo bueno y lo malo, lo lícito de lo ilícito, pero le falta la capacidad de autodeterminación, le falta atravesar el cuestionador momento de la pubertad y la adolescencia, en donde se ponen en tela de juicio los valores adultos.

Desde el punto de vista psicológico, un adolescente normal tiene dos ingredientes esenciales, que son: la disminución del sentimiento de culpa y la dificultad para controlar los actos, que se traduce en una deficiente capacidad de autodeterminación, por sus características de adolescente.

La pubertad es una etapa de la vida que se caracteriza por una inestabilidad psicoafectiva, una gran crisis de identidad, una gran ambivalencia de las manifestaciones de comportamiento y una gran fragilidad del Yo.

Por ello, resulta fácil concluir que no sólo bajando el límite de edad se va a resolver el problema de la delincuencia juvenil o se terminará con los actos de violencia, cuando no se actúa desde la prevención y la erradicación directa de las causas que la originan, y no hay un acompañamiento de todo el sistema para tratar a este menor, que debe ser resocializado y recuperado como una persona útil a la comunidad.

En la provincia de San Juan se carece en este momento de un instituto o de un centro especializado para tratar la problemática de menores autores de delitos graves —homicidios, violaciones, robos agravados, etcétera—, para contenerlos y realizar el tratamiento que necesiten.

Hace algunos años esos adolescentes eran alojados en un pabellón de menores habilitado en el Servicio Penitenciario Provincial, separado del resto de la población penal. En estos casos gravísimos estamos hablando.

Cuando el índice de delincuencia en la provincia creció y el penal pasó de albergar 200 internos a 600, el pabellón de menores desapareció. Se creó un centro tutelar en los terrenos de la alcaldía del Servicio Penitenciario, pero nunca se puso en funcionamiento por falta de personal especializado.

Los señores jueces enviaban a los menores que cometían delitos graves a la llamada Comisaría del Menor, que fue creada como un lugar de tránsito para menores abandonados o detenidos en la calle o con infracciones leves, y de pronto se convirtió en un lugar de detención.

La falta de infraestructura adecuada de esta comisaría especial, el hacinamiento, la falta de espacio y de lugares de recreación o de una labor terapia, hizo que esos menores la quemaran y la destruyeran totalmente, quedando desde entonces inhabilitada.

Desde ese momento los menores son alojados transitoriamente en comisarías comunes, o en una comisaría determinada —la Seccional 3ra.—, en donde también hay hacinamiento y a veces comunidad con detenidos mayores de edad, siendo un lugar absolutamente inadecuado y en donde, además, los

adolescentes no pueden permanecer por más de un corto tiempo.

El Instituto Nazario Benavídez, que queda aproximadamente a veinte kilómetros de la ciudad, dependiente de la llamada Dirección de Protección al Menor, es el único lugar de contención de varones en la provincia. Pero allí se alojan niños y adolescentes con diferentes problemáticas, como delitos graves, problemas de conducta, niños abandonados, etcétera. Allí frecuentemente se fugan, porque se trata de un instituto de puertas abiertas.

A partir de entonces, desde la justicia, hemos bregado por la creación de un instituto especializado en adolescentes en conflicto con la ley penal, para esos delitos graves. Existen proyectos concretos, habiéndose creado este instituto por la ley del niño, que ha sido sancionada en la provincia. Con la creación de este instituto pretendemos la resocialización de estos adolescentes, con un tratamiento particular, concreto, determinado para cada caso y para cada niño, con escolaridad, con labor terapia, con deporte, etcétera. Y con un equipo interdisciplinario especializado en el tema y en el trato de niños y adolescentes.

Se crean por esta misma ley, las llamadas comisarías de la niñez y adolescencia, que son delegaciones especiales para varones y para mujeres, pero que deben tener la particularidad de estar a cargo de personal formado en el trato de niños y adolescentes, dotados de infraestructura profesional y habitacional adecuada.

Se establecen concretamente las medidas socioeducativas de distintas clases, que van desde las simples órdenes a medidas que importan el alojamiento en estos centros. Estas medidas tienen por objeto afianzar en el joven el sentido de la responsabilidad y el fortalecimiento de los valores del niño para su formación personal y respeto de los demás miembros de la comunidad.

Por último, la policía que atienda la delincuencia juvenil deberá recibir una capacitación especial en la materia.

Concluyendo: el niño adolescente en conflicto con la ley penal es una categoría especial de persona, porque se encuentra en una etapa de vida que se caracteriza por adolecer de la madurez psicofísica necesaria en su desarrollo.

Las causas de la criminalidad son multifactoriales; comprenden desde las carencias nutricionales de la primera infancia, que muchas veces producen retardos en su formación o secuelas neurológicas, hasta causas psicológicas, problemas de conducta, patologías, causas familiares, carencias afectivas, familias disgregadas, conflictos familiares.

En la provincia de San Juan en este momento no existe el instituto. Pero se pretende que a través de la ley del niño recientemente sancionada —el 5 de diciembre de 2002—, se aborde el problema del niño de una manera integral, proponiendo, primero: la descentralización de los problemas de la niñez y adolescencia, para que cada niño y familia sean tratados en su lugar de origen, en su departamento. Para ello, proponemos la creación de centros de orientación y apoyo familiar municipales.

En segundo lugar, se crea un fuero especial de Familia, Niñez y Adolescencia. Este fuero existe en la provincia desde el año 1947, pero está dividido en Juzgados de Familia y de Menores.

En los Juzgados de Familia se atiende el divorcio y todas sus consecuencias. En los Juzgados de Menores, se tratan todas las problemáticas del niño.

Pretendemos que, a través de la ley, el fuero de Familia atiende a la familia y al niño en el mismo Juzgado.

Los Juzgados de Menores serán penales, para niños y adolescentes, con competencia exclusiva, con una infraestructura propia, con equipos interdisciplinarios y secretarías para acompañamiento de tratamientos socio—educativos.

Proponemos erradicar las causas de la delincuencia a través de las políticas públicas de la niñez. El Estado deberá implementar programas de prevención, asistencia, promoción y orientación a esta población. Proponemos la creación de un instituto especializado con profesionales y docentes para los casos muy graves. Una policía capacitada y especializada en el tratamiento adolescente. Equipos técnicos que los Juzgados para intervenciones interdisciplinarias. Seguimiento y control de las medidas socio—educativas y correctivas para los adolescentes con problemas con la ley penal.

Y, por último, para tratar la propuesta de abordaje desde la perspectiva provincial, la doctora (Burló ?) va a explicar desde el Estado y desde la Justicia cuáles han sido las medidas que se han tomado.

Sra. Presidenta. — Gracias, doctora. Lo que quiero solicitar es que tratemos de ser breves. Cada provincia tiene entre diez y quince minutos. Como la provincia de San Juan ya ha utilizado ese tiempo, le pediría que trate de ser lo más sintética posible.

Participante. — La consideración de la problemática de la minoridad se aborda en la provincia de San Juan desde dos ámbitos de actuación claramente diferenciados pero íntimamente relacionados.

Uno deriva del plan de acción trazado por el órgano administrativo a quien le incumbe implementar y llevar a cabo las acciones tendientes a priorizar las políticas integrales de atención a la niñez y adolescencia, en el marco de las políticas sociales locales y desde la perspectiva de la Convención de los Derechos del Niño y Adolescente, incorporada en la Constitución nacional.

La Dirección de Protección al Menor ha abordado, en fecha reciente, la problemática con un programa de atención integral del niño y del adolescente. Comprende una área preventiva comunitaria con programas del niño en la calle, apoyo escolar y atención a la salud; otra área de apoyo y orientación familiar; una área de abordaje institucional y una área de tratamiento institucional.

Otro aspecto es el que se refiere al análisis de la legislación vigente en la materia y las propuestas de reforma que la comisión designada al respecto elevó a la Honorable Cámara de Representantes de San Juan. Esta tarea culminó con la sanción de la Ley N° 7.338, publicada en el boletín oficial en el año 2003. En el presente se encuentra suspendida su vigencia por decreto del Poder Ejecutivo provincial, pues dispone dejar pendiente la ejecución de aplicación de su normativa a la existencia de fondos genuinos o bien a una reasignación presupuestaria atento a las actuales circunstancias económicas del país y, por ende, de nuestra provincia.

Esta responsabilidad compartida para poner funcionamiento los derechos del niño, surge del artículo 4° de la Convención Internacional. Estamos convencidos que el respeto de los derechos del hombre comienza por la manera en que una sociedad trata a los niños y a los más necesitados, creando las condiciones que le permitirán desarrollar todas sus potencialidades, a fin de prepararlos para llevar una vida adulta plena de satisfacción y alejándolos de las tentaciones que lo sitúan al margen de la ley.

Creemos que la mirada hacia nuestros niños y adolescentes debe centrar su atención de una manera especial en el ámbito familiar. La Convención erige al niño y adolescente como sujeto de derechos. Desde esta óptica, sabemos que ello se construye desde su concepción, siendo la familia el ámbito desde el cual necesariamente se transmiten los valores de solidaridad y respeto.

Igual temperamento caracterizó la atención del niño en conflicto con la ley.

Cien años después de la creación del primer tribunal para menores, en 1899 en Chicago, están cuestionados los sistemas en vigor. La puja de las dos corrientes existentes, la que brega por las garantías del sujeto con aplicación de la normativa de la Convención y la que sólo entiende que aumentando las penas y bajando la edad de imputación mágicamente se resuelve el problema de la violencia, han retrasado la sanción de una legislación que responde a las exigencias de los tiempos actuales.

La provincia de San Juan, al igual que la mayoría de las provincias argentinas, ha sancionado una norma que abandona el viejo modelo de protección al menor, derivado de su situación familiar irregular, ubicando al niño como responsable de su accionar. Es decir que, como en el espacio jurídico de los adultos, los niños tienen derechos y, también, responsabilidades.

Pero, hay una nota diferencial, que a veces se pierde de vista, es la edad del autor del delito. Es una persona humana que todavía no ha logrado su desarrollo pleno y a la cual debe protegerse integralmente.

La instalación de un nuevo paradigma, el de los niños y adolescentes como sujetos de derecho, conlleva a la necesidad de definir políticas para la infancia con bases científicas y humanistas, con programas específicos de acción, que tengan a los niños y adolescentes como protagonistas y no como seres pasivos de atención.

Claro está que ser sujeto de derecho en el marco de la Convención no significa ser completamente adulto, sino tener todos los derechos que tienen los adultos más los derechos específicos que establece la normativa internacional para los niños en razón de su edad.

En síntesis, la delincuencia juvenil nos pone de cara a un doble desafío: el de responder a un aumento ostensible de las manifestaciones delictivas tanto cuantitativas como cualitativamente y el de responder a las necesidades de seguridad de la población que si bien, consienten en la existencia de un derecho penal específico para los menores, exige siempre que se respete su seguridad.

Este doble desafío nos moviliza a encontrar otras formas de respuestas sociales a esta delincuencia calificada ligada a la edad y al aprendizaje de las normas.

Habíamos hecho una reseña detallada de nuestra ley, pero, en aras del tiempo, vamos a dejar una copia.

Agradecemos la invitación del Senado de la Nación. Queremos recalcar y poner el énfasis en que la norma puede definir el derecho del niño transgresor a recibir tratamiento socio—educativo en organismos terapéuticos especializado, los tribunales pueden ordenar tal medida resocializadora, pero si la política no dispone de tal organismo, la norma se limita a una mera declamación. Eso es todo.

Sra. Presidenta. — Muchísimas gracias.

Le damos la palabra a la provincia del Chaco. Está presente el señor (?) Pereira de la Subsecretaría de Coordinación Técnico Administrativa del Ministerio de Desarrollo Social y la señora Ana del Río, coordinadora de instituciones de internación.

Sra. Del Río. — En estos momentos, en la provincia del Chaco nos encontramos en plena reorganización de la Dirección de Minoridad y Familia, que es el órgano de aplicación del Estatuto del Menor y la Familia.

Coincidimos plenamente con la descripción de la situación realizada por los representantes de San Juan en cuanto a la situación de nuestros adolescentes en conflicto con la ley. También coincidimos en que bajando la edad de imputabilidad no se va a lograr que disminuya la delincuencia. Tampoco creemos que a eso contribuyan leyes más severas. Lo que propiciamos es un trabajo preventivo, de promoción y de desarrollo de los niños que están en riesgo social.

Desde ese punto, estamos trabajando en la Secretaría de Desarrollo Social, de la cual depende la Dirección de Minoridad y Familia.

En la legislatura del Chaco también se trabaja para la readecuación de la legislación a los nuevos tiempos que se viven. Lo mismo hacemos con los jóvenes que han delinquido.

En ese sentido, trabajamos en un proyecto denominado Tres Horquetas y del que forman parte el Poder Judicial, el Ministerio de Educación, la Secretaría de Desarrollo Social y en este momento, luego de un año de implementación del proyecto, se ha incorporado el Ministerio de Salud.

¿Qué significa el proyecto Tres Horquetas? Es brindar un espacio abierto y transitorio de contención socio-formativo para facilitar la adecuada reinserción de los menores de edad en conflicto con la ley penal en un medio familiar y/o comunitario. Dentro de ese complejo —deberíamos tener algunos más para trabajar adecuadamente con los menores— se brinda una atención integral mediante acciones que están planificadas por el Ministerio de Educación. Los jóvenes de entre 14 y 17 años, derivados por la Justicia a ese complejo, reciben educación formal y capacitación laboral para que cuando egresen de allí puedan reinsertarse en la sociedad.

Entre los objetivos de trabajo figuran la verificación de la situación individual y familiar de cada uno de estos jóvenes, brindar asistencia nutricional correcta, dar cobertura a las necesidades de salud, posibilitar la educación formal e informal adaptada a las necesidades y capacidades personales, las prácticas deportivas, alternativas, recreativas, artísticas y culturales e intercambio con la comunidad cercana al complejo.

En este momento, nos encontramos en un proceso de reestructuración porque en un principio para la admisión en el complejo los jóvenes no tenían que poseer ninguna clase de adicción a las drogas. Pero sabemos que eso en este momento es casi imposible porque el delito está muy vinculado al consumo de drogas. De allí que trabajamos con el Ministerio de Salud para poder asistir a los jóvenes frente a esa problemática. También trabajamos en la prevención y, en ese sentido, hemos planificado desde la Dirección de Minoridad y Familia la atención hacia los barrios, sobre todo los más carenciados, estableciendo zonas estratégicas en las que se han instalado centros de atención y trabajo, con equipos interdisciplinarios conformados por asistentes sociales, psicólogos, asistencia médica y educadores que trabajan en terreno. ¿Qué significa esto? Que no estamos en la Secretaría de Desarrollo Social ni en la Dirección de Familia y Minoridad sino en los barrios, asistiendo a las familias donde hay menores que pueden estar en conflicto con la ley y que ya han tenido alguna incursión en una comisaría.

Este trabajo en el terreno nos permite conocer acabadamente la situación porque en los barrios las familias se conocen entre sí. En consecuencia, cuando hay niños en ese camino, se presentan los equipos interdisciplinarios. También trabajamos en lo que será la campaña vinculada a nuestros niños en situación de calle porque sabemos que allí comienza esta desviación hacia la delincuencia.

En ese sentido, tenemos registrados a todos los niños en situación de calle que solicitan una moneda. La campaña, que requerirá el acompañamiento de toda la sociedad, se centrará en no dar monedas a los niños que están en situación de calle, aunque sí habrá que acompañar a las familias. Se ha hecho un censo que nos indica en qué lugar vive la familia y cuál es la situación de cada niño. De ahí que lo primero que haremos es acompañarlo para que asista a la escuela porque, si así sucede —además, es el lugar en el que debiera estar—, evitaremos llegar a una situación de delincuencia.

Finalmente, también trabajamos en el programa de libertad asistida y de adolescentes en conflictos con la ley, con la asistencia financiera de la propia provincia, aunque esperamos que pronto podamos recibir alguna ayuda por parte de la Nación.

Gracias, señora presidenta.

Sra. Presidenta. — Corresponde que hagan uso de la palabra los representantes de la provincia de Entre Ríos.

Se encuentra presente el doctor Arsenio Mendoza, defensor de pobres y ausentes del Superior Tribunal de Justicia de la provincia y la profesora Dora Javega de Garcilazo, presidenta del Consejo Provincial del Menor.

Sra. Javega de Garcilazo. — En realidad, armé un esquema que compartiré con ustedes vinculado con el proyecto de ley de baja de edad de los jóvenes y no me referiré demasiado a la particularidad de la provincia de Entre Ríos, aunque quedo a disposición de los señores senadores para responder cualquier inquietud puntual.

Algunas cuestiones a las que me quiero referir están vinculadas con la conflictividad social que, obviamente, en la provincia de Entre Ríos fue particularmente sentida en los últimos años por la situación política que se dio en áreas esenciales del Estado como salud, educación y niñez. Por lo tanto, en la provincia de Entre Ríos, el impacto de profundización de desigualdades económicas se sintió con mucha fuerza porque las áreas de acción social estuvieron verdaderamente ausentes. Desde luego, esto impactó mucho en la situación de los niños y jóvenes de la provincia.

La exclusión es un fenómeno que atañe a amplios sectores de la población y es algo más que desigualdades monetarias. Exclusión incluye pobreza, pobreza no excluye exclusión, no es un fenómeno marginal sino un fenómeno social que cuestiona y amenaza los valores de la sociedad.

No significa únicamente una insuficiencia de ingresos o exclusión; significa algo más que la desigualdad social e implica el riesgo de una sociedad dual o fragmentada, amenaza la presión social de cada Estado.

La exclusión social significa la ruptura de los derechos sociales; viene dada por la negación o la inobservancia de los mismos, lo que además incide sobre los derechos políticos y económicos.

Las estrategias para evitar o limar las consecuencias de la exclusión social se han visto limitadas con la primacía de los criterios económicos. Los principios sociales han estado supeditados a los criterios de crecimiento económico y competitividad. Su punto de partida es el quiebre que se ha producido en el modelo de integración social basado en el empleo asalariado, con el aumento del desempleo y de los empleos marginales y precarizados y en las relaciones de solidaridad familiar y social, que hoy están caracterizadas por la inestabilidad familiar y debilidad de las unidades comunitarias.

La exclusión social se caracteriza por una retirada del mundo laboral, la ausencia de otro tipo de protección social y aislamiento social. Este grupo sufre las formas más extremas de pobreza, carece de acceso a las formas normalizadas de participación social y es incapaz de salir por sí solo de esta situación.

Las rupturas pueden ser compensadas por redes protectoras, como la familia, la solidaridad comunitaria o pública. Cuando todos estos mecanismos fallan, las personas y las familias se precipitan hacia situaciones de fuerte irreversibilidad.

Las estimaciones del volumen del problema dan cifras muy precisas. En el caso de nuestro país, el INDEC ha dado a conocer las últimas estimaciones, las que arrojan que un 57,5 por ciento de la población urbana es pobre y que el 27,5 es indigente en números absolutos. Si se toma la población urbana, suman alrededor de 19 millones de personas, y la de indigentes, 9 millones 400 mil.

En nuestra provincia, Concordia cuenta con la cifra récord de pobreza, alcanzando a casi el 80 por ciento de la población, de los cuales 50,5 son indigentes. Y en la ciudad de Paraná, la población pobre se eleva al 66 por ciento, de los cuales 32 por ciento son indigentes.

La intervención social, según los criterios que sustentamos en el actual proceso de exclusión e inserción, se da reforzando las poblaciones en situación de vulnerabilidad y organizando estrategias de inserción social.

En este contexto de alta conflictividad social, la niñez y la adolescencia deben constituirse en destinatarios prioritarios de acciones por parte del Estado, la comunidad y la familia, que den respuesta a la ausencia u omisión de los derechos esenciales para su crecimiento y maduración.

Esta omisión de políticas públicas que debieron dar prioridad a la niñez y a la adolescencia, no puede ser resuelta desde la criminalización o penalización de conductas derivadas del despojo que han sufrido los niños y jóvenes desde hace varios años en nuestro país.

Por el contrario, sostenemos que la decisión del Estado debe estar en ofrecer programas con financiamiento adecuado, que permitan a una gran franja de jóvenes entre 14 y 18 años, incluirse socialmente a través de las actividades propias de su edad: escolarización, capacitación, recreación, trabajo.

En tal sentido, pensamos que la baja de la edad de imputabilidad penal a los 14 años, es poner la mirada en el final de la historia dramática de miles de niños, priorizando los reclamos de aquellos sectores sociales que, precisamente, no han dado muestra de la responsabilidad pública de la situación de exclusión social que hoy viven miles de familias. Obviamente, a ellos se les tornan peligrosos los niños y jóvenes

provenientes de familias marginales.

Insistimos: el Estado, hoy más que nunca, debe ejercer con fuerza la decisión de avanzar sobre la impunidad en nuestra sociedad. Y este avance significa reconocer a través de acciones concretas, la reparación del daño sufrido por aquellos niños y jóvenes que crecieron en condiciones de indignidad.

Sabemos que las condiciones de alojamiento de jóvenes en conflicto con la ley penal no están acordes con la normativa vigente, tanto la Constitución Nacional como la normativa internacional. Gran número de jóvenes en algunas provincias permanecen por varios meses en comisarías, en condiciones alejadas de las adecuadas, frente a la carencia de ámbitos acordes a su problemática.

Por ello, plantear hoy que los jóvenes de entre 14 y 18 años serán derivados a institutos socioeducativos dirigidos a la recuperación del menor y su reinserción social es, a mi criterio, una falacia que sirve más bien para justificar la baja de la edad punible pero no una realidad que pueda ser alcanzada en la actualidad, más aún considerando la situación presupuestaria y financiera que caracteriza las áreas de infancia y adolescencia en nuestro país.

Además, las provincias nos encontramos en una clara situación de desigualdad en cuanto a la distribución de recursos por parte del Consejo Nacional del Niño, el Joven y la Familia, los que no llegan ni en su mínima expresión al interior, concentrados en la Capital Federal y la provincia de Buenos Aires.

Las leyes nacionales 10.903 y 22.278 —Ley del Patronato del Estado y Régimen Penal de Menores— autorizan al juez, frente a la mera imputación, a disponer provisoriamente del menor, proceder a la comprobación del delito, tomar conocimiento directo del menor, de sus padres, tutor o encargado, ordenar informes y peritaciones conducentes al estudio de la personalidad, de las condiciones ambientales y familiares. En caso de ser necesario, el juez podrá disponer su privación de la libertad por tiempo indeterminado.

De aquí surgen claramente facultades arbitrarias e inconstitucionales de los jueces, autorizando las mismas leyes a disponer definitivamente del niño o joven si se haya abandonado, con falta de asistencia, peligro moral o si presenta problemas de conducta.

La legislación provincial en la materia en Entre Ríos —la ley 9.324— se encuentra consustanciada doctrinariamente con estas leyes, tiene adecuación a la Constitución de la normativa internacional de la Convención de los Derechos del Niño, en sus artículos 28, 35, 36, especialmente el 40. Consideramos que las facultades antes mencionadas son violatorias de disposiciones constitucionales y que permiten desplegar a los señores jueces disposiciones coactivas por tiempo indeterminado sin respetar el debido proceso.

Nuestro gobierno ha planteado la necesidad de la adecuación legislativa en la mencionada ley con la Convención de los Derechos del Niños, habiendo ya avanzado en la aprobación de una nueva organización institucional, lo que fue realizado a través de una orgánica planificada desde la visión de un organismo, cuya función es proteger derechos a través de acciones y programas que marquen como eje sustantivo a la familia.

Es así que hemos puesto en funcionamiento un programa de fortalecimiento familiar, con el objetivo de avanzar hacia el ejercicio de los derechos y no permanecer en la mera difusión de los mismos.

En relación a esto, nuestra provincia tiene tres instituciones, que atienden a jóvenes privados de la libertad, tiene un sistema de acompañamiento en la comunidad, que se basa básicamente en el criterio de libertad asistida. Y en estos momentos estamos trabajando en lo que nosotros hemos planteado como la "des-psiquiatrización" de los temas penales. Nos encontramos al momento de tomar el área con una gran derivación a centros psiquiátricos. En realidad, son jóvenes que mantienen conductas de transgresión penal y por no tener un diagnóstico claro o sentirse incapacitados en las áreas correspondientes a brindarles tratamiento han sido derivados, camuflando su verdadera problemática.

En Entre Ríos, este sistema de acompañamiento en la comunidad que implementamos en la gestión anterior del doctor Busti, trabaja con operadores y está dedicado a delitos menores. Tiene hoy 200 menores en toda la provincia. Significa que son delitos menores, por eso están siendo abordados a través de este sistema.

Los jóvenes privados de libertad en la provincia de Entre Ríos son 72, de los cuales 12 están internos por homicidios o hechos graves. Con lo cual quiero decir que ni siquiera estadística ni criminalísticamente podemos estar hablando de que hay una alta incidencia de jóvenes que han cometido hechos graves en nuestra provincia.

La propuesta de la provincia es la siguiente: dar tratamiento a la postergada Ley de Protección Integral de los Derechos del Niño y del Adolescente, cancelando así el ciclo de las leyes nacionales 10.903 y 22.278.

Otorgar por ley financiamiento adecuado a un programa para adolescentes, que posibilite su rápida

inclusión al sistema educativo; antes que su capacitación y trabajo, que su objetivo central sea la integración social de aquellos jóvenes que han abandonado el sistema educativo y que, a su vez, no se capacitan ni trabajan.

Implementar un nuevo sistema de responsabilidad penal juvenil aplicable a personas menores de 18 años, considerando la inimputabilidad para los menores de 16 años.

De mi parte, nada más.

Sra. Presidenta. — Muchísimas gracias.

- No se alcanzan a percibir las palabras del orador pronunciadas fuera de micrófono.

....en consecuencia, en la Corte de la provincia hay un procurador general que es titular del ministerio fiscal y un defensor general que es el titular de la defensa oficial y del ministerio privado. Este es el lugar que me corresponde a mí dentro de la provincia. Desde ese lugar hablo. Me toca trabajar con las víctimas y victimarios menores de edad en esta temática.

Me preguntaba cuál sería un aporte interesante para quien se está por sentar a intentar comprender en una ley toda esta conflictividad.

Quiero dar un detalle número rápido, para que puedan ver cuál es la realidad de la provincia. Como se ve en la tabla, nuestra provincia representa el 3,2 por ciento de la población del país. No es un número importante. Se nutre de una población con muchos inmigrantes, con distintas expresiones, está próxima a Buenos Aires. Tiene una variable cultural interesante respecto a lo que es una expresión general del país.

Por otro lado, surge cómo los jóvenes emigran de la provincia. Fíjense cómo baja porcentaje de población en el segmento poblacional entre los catorce y diecinueve años. Se van en búsqueda de estudio o de trabajo.

En esta filmina vemos información proveniente de los Juzgados de Menores, que sólo existen en tres lugares de la provincia de Entre Ríos: Paraná, (?) Galeguaychú y Concepción del Uruguay.

En estos tres Juzgados existen 1.801 expedientes. Esto no quiere decir que todos sean por delitos. Son expedientes que se abren en los tribunales producidos por algún hecho contemplado en el Código Penal.

La cifra antes mencionada no contempla los casos de las localidades que no tienen Juzgados de Menores que representan al cuarenta por ciento de la población de la provincia.

Según la información obtenida del Consejo del Menor, durante el año 2001, vemos que la problemática de la minoridad comprende a 4.551 menores bajo un rótulo de patronato que, en alguna medida, es una exigencia de los contadores para justificar el pago de los subsidios. Si no, no tiene otra forma para pagarlos.

Hay más de dos mil chicos que están con su propia familia subsidiados por el Estado. Hay 1.372 niños internados en hogares. De estos niños, 600 fueron internados por la justicia, 323 están en el sistema de familias sustitutas o pequeños hogares y 235 en el sistema de adopción.

En la Defensoría, tenemos la información acabada de todos los lugares públicos y privados que existen en la provincia. Esa información nos dice que hay 1.393 internados hoy en el sistema. De estos niños, 601 están internados por orden judicial, es decir el 43 por ciento; y 792 están internados por sus propias familias a los fines de que puedan estudiar y comer o tener una cobertura que la familia no les puede generar.

Si vemos cómo se rotulan, desde el propio sistema judicial y de minoridad, los niños que están ingresados por intervención judicial, encontramos estos nombres: riesgo, abandono, maltrato y abuso. También, existe la situación irregular, que viene de resabio de la vieja ley. Esto se mantiene en la nueva Ley N° 9.324, que dice situación irregular y protección integral. Es decir, trabaja sobre los dos paradigmas. Esta es la única ley en Entre Ríos que fue reformada por acordada del Superior Tribunal. Nadie dijo nada. Nadie se quejó, ni los legisladores, ni abogados, ni jueces y sigue para adelante.

En cuanto a las situaciones irregulares, representa un porcentaje ínfimo en relación al resto.

Si tomamos a los niños internos por el tipo de causa judicial que se agrupan en juicios asistenciales o penales, vemos que el setenta y seis por ciento son por causas asistenciales o, también, llamadas de patrocinio institucional. Son niños que la familia no puede mantener alimentaria y disciplinariamente. El nueve por ciento son penales. El dos por ciento provienen de tribunales federales, es decir, por droga. Y el trece por ciento no posee datos. Esta es una información que hemos recogido por planilla.

Si vemos la edad de esos infractores internados, la mayoría son los chicos de diecisiete años. Hay tres chicos de catorce años, dos chicos de quince años, seis chicos de dieciséis años, once chicos de dieciocho años, tres chicos de diecinueve años y ocho chicos están fugados.

El nivel de fuga de los hogares es importante, ya que no tenemos hogares con contención. Son hogares a puerta abierta.

Si vemos el tipo de hechos por los cuales ingresan los internos, la mayoría son delitos contra la propiedad. Hay un cuarenta y cinco por ciento de delitos contra la propiedad. Hay un veintisiete por ciento de delitos contra la persona. En cuanto a los homicidios, incluidos tentativa de homicidio y robos seguidos de muerte, hay once casos en un total de cuarenta y tres chicos internados.

El resto son por delitos contra la propiedad. Hay un solo caso de extorsión que consistió en robar una moto y pedir un rescate por la moto. Un hecho parecido al que pasó en Gualeguay, que motivó una gran manifestación, después de la manifestación de Blumberg, en la que se levantó la mitad del pueblo.

Fíjense qué curioso hasta dónde lleva la presión popular. Antes de la manifestación ya estaba preso el chico autor del delito, le habían secuestrado el arma. Este chico tiró con una escopeta de dieciséis a dos metros. No llegó a desparramarse toda la perdigonada. Mató a la víctima inmediatamente. Era un chico mayor de edad. Se encontraba en la franja imputable. El muerto tenía diecisiete años.

Después de ese hecho, se produce la gran movilización. Declaran los vecinos y caen detenidos cuatro personas más que habían participado junto con este. Esto, también, denuncia hasta qué medida la sociedad se compromete o no con este problema. Muchas veces espera que lo resuelva otro.

En qué condiciones estamos hoy y cómo se aplica la Ley N° 29.278, que lleva varios años en vigencia. La Convención la ha ido acotando y ha ido generando una serie de jurisprudencia que no se puede ignorar. Es decir, cuando estemos tratando una ley nueva, vamos a tener una carga importante de fallos que van calificando conceptos dentro de todo esto.

En nuestra provincia, la Ley N° 29.278, según el Superior Tribunal, a partir del año 2000, en distintas sentencias que ya han generado cinco casaciones en casos de menores de edad, están marcando estos tópicos que se deben interpretar a la luz de los artículos 18, 31, 75, inciso 22 de la Constitución y en la medida en que se adaptan a la Ley N° 22.278 y armonizan con estas normas y conducen a un régimen excepcional diferente del aplicable con mayores y se distingue por el carácter protector y no punitivo que privilegia agotar en el tratamiento las medidas alternativas de la naturaleza educativa y rehabilitante.

Para nosotros, esto es jurisprudencia vigente hoy.

De acuerdo a esa doctrina, ¿qué exigencias debe tener el juez para aplicar una pena? Tiene que encontrar la declaración de responsabilidad. Esta es parecida a la de culpabilidad, pero adaptada al criterio de autoría. El chico tiene que tener dieciocho años cumplidos. Tiene que haber pasado por el tratamiento estructural no menos de un año. Incluso se puede prorrogar hasta la mayoría de edad si fuera necesario. Tiene que tener en cuenta la modalidad del hecho, los antecedentes del chico, los resultados del tratamiento, la impresión directa del juez y que sea estrictamente necesario aplicar una sanción.

Esa inexorable condición de necesidad tiene que ir junto con la de proporcionalidad que determina la Convención.

Esto es importante ya que esta jurisprudencia nace con el caso de un chico menor de edad que comete un homicidio críminis causa a los diecisiete años con dos adultos. Estos adultos actualmente están con condena perpetua y el menor está absuelto porque cumplió con todos los pasos.

Es un caso paradigmático. Realmente es para exponerlo y analizarlo. Se dieron todas las condiciones de un tratamiento bien hecho y se vio cómo un chico se puede rehabilitar.

Hoy este chico es encargado de un bar en Rosario. Es jefe de una comunidad terapéutica. Está casado, tiene una criatura y hoy en día ha dado un giro de 180 grados.

La opinión consultiva número 17 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos nos marca hitos o exigencias que se deben aplicar en el sistema que actualmente es regido por la ley 22.278. Esa exigencia es la del juez natural, competente, independiente e imparcial; además, deben existir la doble instancia, la presunción de inocencia, la contradicción, audiencia y defensa y órganos jurisdiccionales.

Esto es importante rescatarlo porque, a través de la prensa, hemos escuchado que muchos argumentan en beneficio de una nueva ley penal que los menores tengan las garantías del debido proceso. Por lo que acabo de señalar, no se necesita una nueva ley para las garantías del debido proceso ya que constan en la opinión consultiva y, además, está el Pacto de San José de Costa Rica.

Por otro lado, no conozco a nadie que haya denunciado a un juez de menores y solicitado el juicio político por no cumplir con sus obligaciones. O sea que forma parte de un discurso de venta de libros más que una preocupación por el tratamiento dado a los menores.

Si se va a ir a un sistema nuevo, no se puede dejar de tener en cuenta lo siguiente.

La Convención en el artículo 40, punto 3), nos exige procedimientos, autoridades e instituciones

específicos para los niños.

La Convención alude a la parte delictiva-penal de los menores en los artículos 37 y 40.

El artículo 37 alude a los países que se incorporan a la Convención con un sistema donde el chico está incluido en el sistema penal.

En el artículo 40 se introduce una palabra que nos indica que es una contradicción hablar de derecho penal y de menores. No hay derecho penal por debajo de los 18 años. El derecho penal es un bloque o mecanismo de relojería y, si se le cambia un engranaje, se crean problemas y no funciona.

No se puede desmembrar el derecho penal ni se pueden hacer injertos. De ahí que la palabra capacidad es la que va a sellar el destino del próximo régimen que se quiere crear para los menores. Pero si se mira la cuestión desde el punto de vista del derecho penal se advertirá que posee tres requisitos: capacidad, imputabilidad y culpabilidad. Sin estos tres elementos no hay pena, la pena es retributiva, es reproche. En cambio, el menor sigue medidas, las que son pedagógicas.

El sistema español mide la capacidad como madurez y tiene un régimen de menores entre 14 y 18 años de edad, similar a lo que se conversa actualmente para la Argentina.

Zaffaroni, que es un autor a tener en cuenta porque es un ministro de la Corte, habla de la posibilidad de comprensión y la capacidad de culpabilidad.

El sistema español unifica la edad de 18 años para la capacidad civil y penal. Nosotros, en cambio, deberemos explicar por qué la capacidad penal es a los 14 años y la civil es a los 21. ¿Por qué un chico que está preso por homicidio no puede reconocer a su hijo?

En consecuencia, el sistema, además de contar con esa ventaja, posee para los menores medidas de internación y seguridad que pueden llegar a un máximo de cinco años de tiempo y un proyecto educativo personalizado. Sin embargo, también hay críticas a ese sistema. Y son importantes porque están escritas por un abogado defensor, que son particulares porque no los hay públicos.

Pero, más allá de todo eso, creo que lo importante es de dónde miramos el problema. Los chicos suelen llegar a Tribunales como víctimas la primera vez y luego como victimarios. Si los quieren en el primer escalón, seguramente, va a ser más beneficioso para toda la sociedad. En cambio, si están en el último, normalmente se caen.

En este sentido, veo esta demanda como muy autoritaria y, si me lo permiten, quisiera terminar mi exposición con una anécdota que deriva de una de las tantas historias que uno escucha y que refieren a esta clase de sistemas de tipo autoritario.

En una oportunidad, lo despiertan al rey avisándole que hay un muerto asesinado por su cuñado. El rey dice "¿Qué horror, cómo vamos a juzgar al hermano de mi esposa?" Se resuelve preparar todo y meter preso al jardinero, que era nuevo. Se realiza el juicio, ponen al jardinero en el banquillo de los acusados y le dicen que está acusado por un crimen. Así es como avanza el juicio, pero el rey se da cuenta de que la farsa se estaba tornando demasiado grotesca y deciden dejar todo en manos de Dios. Le dicen al jardinero: "Pondré dos papelitos en una canasta y tu escojes. Si sacas el que dice *inocente* serás liberado y si dice *culpable* serás condenado." El jardinero, apremiado por la necesidad, apela a la picardía y manotea un papelito y se lo traga. El rey le dice: "¿Qué has hecho insensato? Abortaste el juicio de Dios." Contesta el jardinero: "No Majestad, ha sido un arrebato, pido perdón. Pero se puede saber cuál es el juicio de Dios. Abran el otro papel y es el que no es. El que me tragué es el que me toca." Abrieron el otro papel y decía *Culpable*. Obviamente, ambos decían *Culpable*.

A veces, cuando se insiste demasiado desde el autoritarismo, la necesidad y la picardía van a generar un quebrantamiento de la ley transgredida a corto plazo.

Sra. Presidenta. — A continuación, corresponde que hagan uso de la palabra los representantes de la provincia de Mendoza.

Se encuentra presente la doctora Rodríguez, juez de familia de dicha provincia.

Sra. Rodríguez. — Quiero agradecer a la Comisión por la oportunidad del ejercicio de la construcción de consensos que nos brindan a través de la presente ronda consultiva. Además, me parece bueno que se transforme en una modalidad ante el tratamiento de otras leyes importantes.

Desde hace un mes soy juez de familia en una jurisdicción del Valle de Uco, que es una zona más bien rural. Pero durante cinco años fui juez de familia en una circunscripción de Mendoza que tiene cuatro circunscripciones judiciales.

Como todos saben, Mendoza posee una ley de niñez y adolescencia desde 1995 y, como tal, no sólo ha definido y determinado instituciones adecuadas a la Convención sino también procedimientos judiciales que otorgan competencia a los jueces de familia en todo lo atinente a lo civil en cuanto a niños y adolescentes víctimas

Y a la Justicia Penal de Menores, a niños y adolescentes con infracciones a la ley.

Como todos sabemos, la Argentina tiene un compromiso asumido desde la Constitución del año 94, a través de su artículo 75 inciso 22. Dentro de estos compromisos de los Estados —como ya lo han señalado anteriormente— tenemos muy claramente escogido, dentro del articulado, el artículo 40 de la Convención y una de las reglas de Beijing.

Con respecto al artículo 40, me interesaba puntualizar sobre todo que el Estado asumió el compromiso de tomar medidas apropiadas para promover el establecimiento de leyes, procedimientos, autoridades e instituciones específicas. Me remito a lo que dijeron anteriormente. Y en particular, el establecimiento de una edad mínima antes de la cual se presumirá que los niños no tienen capacidad para infringir leyes penales.

También, como otro punto, siempre que sea apropiada y deseable la adopción de medidas para tratar a esos niños sin recurrir a procedimientos judiciales.

De las reglas, me interesa señalar el hecho de que se nos pide no fijar una pena a una edad demasiado temprana.

En función de esto, siguiendo un esquema sugerido por Beloff y teniendo en cuenta que el artículo 40 nos decía que los Estados debían adecuar sus leyes, procedimientos, autoridades e instituciones, vemos que a nivel del Estado argentino tenemos una alta fragmentación, no sólo en las leyes que se refieren a la infancia sino también en los abordajes con respecto a los niños y adolescentes.

En cuanto a la sanción de leyes, hay marcados obstáculos para generar acuerdos sobre la base del consenso. Incluso en las cuestiones de procedimiento, administrativas o judiciales, desde la Convención sólo tenemos siete provincias —quizás estoy olvidando alguna— que han modificado sus procedimientos. No obstante, ha habido algunas novedades, algunas cuestiones creativas e ingeniosas dentro de los marcos legales donde, por ejemplo, lo que mencionó antes la provincia del Chaco o la mediación penal. En Mendoza, por ejemplo, desde hace pocos días se ha implementado la mediación penal como una experiencia piloto, en casos de primeros infractores a la ley penal.

También, desde los organismos administrativos, existen medidas alternativas no privativas de libertad y otros programas que se adecuan a estas medidas alternativas.

En cuanto a las autoridades e instituciones, vemos que las reformas legales han tenido poco impacto o relevancia en reformas institucionales o en las prácticas.

Con respecto a esto de las edades, tenía algunas preguntas: ¿Cuándo se tiene capacidad para infringir leyes penales? Me remito a algunas reflexiones anteriores. ¿Cuándo se tiene la habilidad de comprender la criminalidad de los actos y el significado social de ellos? ¿Cuáles son las circunstancias que acompañan la madurez emocional, mental o intelectual a las que refieren las Reglas de Beijing?

La última pregunta es: ¿Se puede fijar una edad legal a los 14 años sin admitir prueba en contrario? O sea, dentro de las teorías que existen dentro del Derecho penal, ¿podemos presumir que hay conciencia valorativa, conciencia discriminativa a esa edad?

En definitiva, dentro de estos ámbitos, ¿no tenemos que incorporar también para poder responder a esto no sólo a los especialistas jurídicos sino también a los expertos en la criminología y en las áreas de psiquiatría y psicología?

O sea, nosotros hoy, los que estamos acá y los que están tratando estas leyes, ¿tenemos las competencias necesarias para responder estas preguntas?

Quiero señalar además que en Mendoza, el año pasado ha estado marcado por algunas nuevas tendencias o, por decirlo de alguna manera, con algunas reacciones. Quizás algunos, por los diarios, supieron que en el verano —en enero— la policía realizó *razzias* con los niños. Esto tuvo una reacción inmediata.

Luego hubo distintos hechos de niños, generalmente en situación de calle, altamente vulnerables, porque además tenían adicciones. La mayoría de ellos estaban realizando actividades de supervivencia en calles.

Nosotros tenemos desde el año 95 esta ley de protección integral, pero esto no quiere decir que hasta ahora las prácticas hayan acompañado siempre y en un mismo sentido a esta ley de protección integral.

Por estadísticas se dice que Mendoza es una provincia con alto nivel de inseguridad y, por otro lado, también una provincia con alto índice de judicialización.

Hubo un hecho en el cual mataron a un policía dentro del ámbito de la universidad y esto fue cometido por menores edad. Por ese motivo, durante todo el año hubo respuestas de distintos organismos de derechos humanos y también fuertes diferencias con el Ministerio de Justicia y Seguridad, que después

fueron adecuándose y limándose. Pero también la universidad dijo que el tema de seguridad era algo vacante, no sólo por parte del Estado sino también de las otras instituciones.

Entonces, dentro del proyecto de seguridad de la provincia, una de las áreas era infancia y adolescencia. Y en un informe que se elaboró en diciembre del año pasado, se plantea que todo proyecto de seguridad debe desarrollarse en el marco de un proyecto de construcción política a largo plazo, a través de estrategias políticas eficaces, con mecanismos procesales de participación para llegar así a la inclusión e integración de los niños y adolescentes. O sea que este informe daba, además, una gran importancia a la prevención.

Esto que les anticipé explica entonces cómo quizás, en un inicio, este proyecto de baja de edad se enmarcaba dentro de una política de seguridad —o una pretendida política de seguridad—.

Vemos por lo tanto que la situación de vulnerabilidad del niño y adolescente ha comenzado a verse no sólo como una cuestión de pobreza, exclusión o marginalidad sino también como una cuestión de seguridad.

Estos chicos, que están en esta situación de vulnerabilidad, son protagonistas de un escenario complejo, donde conviven leyes nuevas —como nuestra ley—, con viejas prácticas, nuevas problemáticas con temáticas, lo que lleva a una multiplicación de los espacios de discusión, con insuficientes políticas de prevención, lo que hace imprescindible retomar el concepto de corresponsabilidad entre familia, comunidad, Estado, como hecho ya de decisión y acción.

Es decir, podemos pensarlo desde la seguridad, pero no podemos olvidarnos de todo lo demás ya que eso constituye la base.

El replanteo viene a proponer pararse desde otro lado y volver sobre el eje que impregna la doctrina de la protección integral.

¿Cómo está funcionando hoy esta corresponsabilidad entre familia, sociedad y Estado? Y, ¿cómo funciona el espacio público de la infancia? Seguramente, este es un espacio común en todas las provincias en mayor o menor medida. Pero, tenemos estos grupos vulnerables. Hay violencia en las escuelas, jóvenes y adolescentes sin espacios, chicos que no estudian, jóvenes con adicciones, niños golpeados o abusados, limpiavidrios, chicos de la calle. En medio de esto tenemos a los Derechos del Niño y las garantías que están consagradas por nuestra legislación. Pero, sin embargo, los niños siguen en esta situación disgregada.

En este replanteo acerca de cómo están dadas las políticas para la infancia, de alguna manera, quería plantear que las políticas para la infancia, en Mendoza, están decididas por el Poder Ejecutivo Provincial. Éste, a su vez, es asesorado por el Consejo Provincial de Niñez y Adolescencia.

¿Quién es el ejecutor de las políticas? Esta función está atribuida por un decreto reglamentario al Ministerio de Salud y Desarrollo Social.

Me quiero detener acá, para plantear algo que, también, puede pasar a nivel nacional. El Ministerio de Salud y Desarrollo Social es el ejecutor, pero, a su vez, es el que realiza el seguimiento y el monitoreo. Acá se presenta una cuestión: si se sancionara un régimen de protección integral, ¿a quiénes le vamos a dar las distintas funciones, si el mismo ejecutor puede ser el que monitorea?

Este Ministerio ejecuta bajo dos lineamientos que son: la descentralización de recursos y la gestión asociada a través de la Dirección de Familia y Minoridad, de las OSC y de los convenios que realiza con instituciones internacionales, nacionales y municipales.

Algo que es muy importante tener en cuenta, sobre todo si se estableciera algo a nivel federal, es que la Constitución de 1994 nos habla del respeto por las autonomías municipales. Si bien el Poder Ejecutivo es el que va a delinear las políticas públicas, el Ministerio tiene a su vez que realizar acuerdos con cada municipio para poder hacer la descentralización de los recursos. Los programas tienen que venir desde los municipios y el que ejecuta y descentraliza los recursos es el que aprueba los programas de acuerdo a las políticas establecidas por el Poder Ejecutivo.

Con respecto al impacto que tienen estas políticas públicas, la Ley de Protección Integral nos dice que tanto las escuelas, los municipios, los centros de salud, los hospitales, son los que van a tener su equipo. Estas instituciones son las que van a atender a los niños y adolescentes y representan la barrera de contención para definir si una situación se judicializa o no.

Cuando un caso entra al Juzgado de Familia o al Juzgado Penal de Menores, si se aplican todas las medidas de protección, se introduce al niño en un circuito para que vuelva a su medio. Lo cierto es que cuando el niño vuelve a su medio, si estas políticas no funcionan o son insuficientes, la situación de la familia de ese niño vuelve a judicializarse. Entonces, se convierten en situaciones cíclicas.

En definitiva, la decisión judicial sólo va a ser eficaz, en la medida en que las políticas pueda mantenerse en el tiempo. No nos basta con tener un subsidio de cinco meses.

En la propuesta integral, lo pertinente sería que uno de los aspectos fuera la responsabilidad penal juvenil.

A raíz de todo esto, había preparado algunas preguntas para una reflexión.

Si bien es altamente auspiciosa la reforma del régimen penal de menores vigente, por una legislación que se adecua a los compromisos asumidos por la Constitución, ¿podría convenir el régimen legal de la Ley N° 10.903 y el nuevo régimen de responsabilidad penal juvenil? ¿Podría sostenerse un régimen de responsabilidad penal juvenil sin reforma judicial? O sea, ¿vamos a trabajar con los mismos jueces que estaban operando con la Ley N° 10.903?

En Mendoza, esta ley se implementó en la parte judicial en el año 1999. Todos los jueces de Familia y Penal de Menores han ingresado por concurso. También se realizó una adecuación ya que los niños tienen fiscales, defensores penales, mediadores de familia y penales, hay mecanismos de registro como cámaras gesel. Hay procedimientos que deben ser utilizados para la protección efectiva.

Otro interrogante se plantea acerca de cuando se dice que se baja la edad imputabilidad de los menores de edad. ¿Se le dice a la sociedad su alcance en la práctica? A veces, la gente cree que cuando se dice que se baja la edad, eso significa que el chico está preso. Tenemos que explicar el verdadero alcance. Es una cuestión de responsabilidad.

Las sanciones privativas de la libertad, ¿siguen participando de las características de medidas socio educativas o tienen otra naturaleza? ¿Sería conveniente mantener algún criterio diferenciador en la gravedad de los delitos a los fines de la fijación de la edad de la imputabilidad? La Ley N° 22.278 diferenciaba delitos de acción privada y de acción pública.

¿Cómo se realizará las legislaciones provinciales en cuyas provincias existen procedimientos judiciales para los niños y adolescentes infractores? Por ejemplo, ¿qué juez interviene respecto del niño, niña o adolescente infractor de edad inferior a la edad mínima que se fije? Hoy, en Mendoza, interviene el juez penal de menores porque hay una infracción a pesar de no ser punible.

¿Quién interviene en las contravenciones? Los actos más frecuentes que molestan a los ciudadanos son los relacionados a los chicos que escupen, insultan en espacios públicos. Y esas infracciones que son contravenciones no entrarían dentro del régimen penal propuesto, porque sólo habla de delitos.

En conclusión, sin una ley marco de protección integral se hará muy difícil que una ley instaure prácticas en cualquiera de los espacios en los que se encuentra involucrada la infancia.

Es importante profundizar las reflexiones acerca de lo negativo que puede significar utilizar solamente la variable de reducción de edad en la imputabilidad, en tanto de que puede ser generadora de más exclusión, violencia e inseguridad. En cambio, puede ser más beneficioso legislar sobre procedimientos administrativos y judiciales que garanticen la legalidad, el debido proceso, la defensa del juicio, derecho a la vida, etcétera.

La realidad argentina hace imperioso sincerar el discurso en cuanto a la sanción a los adolescentes que cometen delitos y las condiciones de su ejecución. Estamos hablando de qué está pasando con los institutos y los centros especializados. En Mendoza, es muy grave este tema. Hay doscientos treinta chicos, de los cuales ciento sesenta están en centros en forma permanente.

Porque, de acuerdo a la peligrosidad, hay tres organismos que intervienen en la materia. Además, coincido con lo que se dijo en cuanto a que hay chicos que van a los centros exclusivamente por problemas psiquiátricos.

Es importante dimensionar, adecuar y respetar las experiencias legislativas provinciales y sus prácticas y, desde una perspectiva de la protección integral, aparece como necesario el fortalecimiento institucional de los organismos de la infancia y de la sociedad civil para avanzar en la sensibilización y participación de la comunidad y organizaciones de la sociedad civil que permitan la inclusión e integración de los niños y adolescentes y a su medio familiar, como así también el control, monitoreo y seguimiento de las políticas para la infancia.

Me parecen importantes los proyectos de ley que están en discusión y también es importante la figura del defensor de menores porque si, como les planteaba, el que ejecuta y controla, el Poder Ejecutivo y el Poder Judicial son parte del Consejo provincial, es necesario que los jueces seamos controlados en todo lo atinente a la aplicación si es que asumimos el rol de la protección integral.

Tal como lo solicitaron, los niños ingresados en la provincia de Mendoza por causas asistenciales son 800.

Finalmente, habiendo ya caminado la ley de protección integral, creo que es necesario hacer algunos ajustes emanados desde la comunidad, aunque lo más importante es la armonización de los tres poderes del Estado y la decisión política de la Suprema Corte de Justicia en cuanto a los niños institucionalizados. De ahí

que existan acordadas que solicitan a los jueces controlar la situación de los niños cada dos meses. Además, también hay una decisión política en cuanto a la mediación penal con el objetivo de evitar la judicialización.

Sra. Presidenta. — Corresponde que hagan uso de la palabra los representantes de la provincia de Neuquén.

Se encuentra presente la doctora Argenti, directora de Familia de la provincia y doctora Patricia Sierro, Directora Provincial de Prevención de Adicciones.

Sra. Sierro. — Buenas tardes.

Si bien coincido con muchos de los diagnósticos que hicieron otras provincias en cuanto al aumento de los consumos y la baja de la edad de los involucrados, lo cual influye en el incremento de delitos violentos, en realidad, mi dirección pertenece a la Subsecretaría de Seguridad del Ministerio de Seguridad y Trabajo. Pero como no me voy a extender en lo que hace al tema adicciones, quiero hacer una reseña muy corta sobre la mediación penal juvenil para luego dejar lugar a que haga uso de la palabra la doctora Argenti, quien se referirá al proyecto de ley en consideración.

Teniendo en cuenta el espíritu de las leyes 152/95 que persigue como objetivo principal dar una respuesta a la víctima frente al daño sufrido y a la ley 2302/00 donde se enfatiza la protección integral del niño y del joven como sujetos de derecho, se articuló entre los poderes judicial y ejecutivo un convenio de colaboración que persigue incluir a la víctima en forma activa para la resolución alternativa del conflicto denunciado.

De esta manera, se da respuesta a una de las previsiones del artículo 74 de la ley 2302, criterio de oportunidad, cuya función no es la penalización de los problemas sino la desjudicialización y la posibilidad de poner al joven imputado y su familia en el lugar del otro intentando sensibilizarlo y, al reconocer su responsabilidad en el conflicto, buscar junto al damnificado algún tipo de reparación por el daño ocasionado.

¿Qué es la mediación? Es un proceso que permite o facilita la resolución del conflicto por un medio alternativo al convencional, que es la judicialización

¿Quiénes llevan adelante esta tarea? Se trata de un equipo interdisciplinario con capacitación victimológica y en el que sus integrantes desarrollan la función de mediador en el programa de mediación penal juvenil.

¿Por qué interdisciplinario? Para enriquecer la mirada y la lectura de la policausalidad de factores que intervienen en la comisión del acto denunciado.

Los profesionales utilizan técnicas precisas que posibilitan la construcción de una solución al conflicto tratado por parte de sus protagonistas.

¿Para qué la mediación? La implementación de este procedimiento ayuda a las personas involucradas a modificar sus percepciones acerca del problema que los aflige con el objeto de encontrar una respuesta que los satisfaga.

El cumplimiento de los objetivos del programa son: desjudicialización del problema, recomposición del problema, construcción cooperativa en la búsqueda de alternativas de resolución, participación de los otros actores sociales en la búsqueda de soluciones, la no proliferación de las conductas transgresoras y la derivación responsable.

Con relación al niño o joven y su familia denunciados, evitar estigmatizar las conductas del joven, impedir la cristalización de altas y conductas antisociales, lograr que el autor o el sospechado asuma la reparación del daño que ha causado, entendiendo no sólo reparación económica sino especialmente la emocional que implica básicamente un reconocimiento del dolor causado al otro y el pedido de disculpas por haberlo expuesto a esa situación.

Reforzar las situaciones parentales a fin de que se puedan rever las pautas de crianza, búsqueda y reconocimiento de recursos alternativos de inclusión social, internos y externos a la persona, acompañar y orientar al joven y su familia en la elaboración de un nuevo proyecto de vida.

Con respecto a la persona dañada hay que evitar que permanezca en el lugar de indefensión, que la víctima se sienta escuchada y tenida en cuenta, que la persona denunciante cumpla un rol activo en la búsqueda de la solución al problema, búsqueda cooperativa en las formas de reparación del daño ocasionado.

A partir de un artículo que se publica en un diario de Neuquén, quería hacer un comentario sobre la mediación.

El entrevistado, doctor Palmieri, oficial penal del niño y el adolescente, dice que está a cargo de la Defensoría de Primera Instancia en lo Penal del Niño y el Adolescente de Neuquén y que en dicha provincia rige la mediación penal, pero no a cargo del Poder Judicial sino de la Subsecretaría de Seguridad. Con la mediación, se indica, se soluciona el 80 por ciento de los casos con acuerdo de las víctimas, por lo que los

menores imputados no ingresan al sistema penal y no son criminalizados.

Muchas gracias.

Sra. Argenti. — Buenas tardes.

Nuestra ley 2302 fue sancionada en 1999 y reglamentada en 2002. Hubo avances y retrocesos y, por esa razón, quisiera contarles cómo es la estructura en la que se hallan la justicia civil, con los juzgados de familia, y la justicia penal, punto sobre el que me voy a extender un poco para explicar los programas del Poder Ejecutivo.

Dentro de lo que hace a la justicia civil, tenemos dos Juzgados de Familia, un defensor de los derechos del niño y del adolescente. En realidad, son tres defensoras, que están trabajando en forma activa y que tratan de impulsar a todos los organismos a cumplir con los derechos de niños y adolescentes.

Dentro de esta doctrina de protección integral del niño y adolescencia, nosotros estamos ejecutando veintiocho programas que dependen del Ministerio de Acción Social, si bien en este momento estamos haciendo una reforma, que es descentralizar cuarenta y cuatro centros que están en la ciudad de Neuquén. Porque hemos visto la necesidad de trasladarnos más cerca de los barrios, no de los más conflictivos sino de todos los barrios, para poder ver, en un diagnóstico local, algunas problemáticas, con lo cual vamos a redefinir posiblemente algunos programas.

Con respecto a nuestra justicia penal, en esta ley tenemos un juez de garantías, un fiscal penal, un defensor penal y un Tribunal compuesto por tres jueces, que son quienes van a dictar la pena de los jóvenes.

Nosotros no contamos en este momento con ningún niño cumpliendo una ejecución de pena, si se quiere. Nuestra ley prevé nada más que un arresto excepcional solamente de 30 días para aquellos niños, niñas o jóvenes que hayan cometido un delito cuya pena sea mayor de 10 años. Le hemos apostado fuertemente a todos los sistemas alternativos que hay, sin que sean con encierro.

Actualmente, tenemos libertad asistida, fuera del arresto excepcional de 30 días, que es una casa, no es una estructura carcelaria; son todos civiles, con lo cual no tenemos conflicto de poderes, ni de policías ni del sistema penitenciario, sino que todo depende del Ministerio de Acción Social.

Posteriormente a la posibilidad de este arresto excepcional, entran en el programa de libertad asistida, donde tenemos más o menos 60 chicos. Se trata de un régimen ambulatorio, con medidas que ha dictado el juez y algunas específicas de tratamiento, diseñadas por nuestros equipos.

Dentro de esos 50, 60 chicos, también hay jóvenes que están en este momento cumpliendo lo que se llama una suspensión de proceso a prueba. Si bien esto está dentro de lo que es la libertad asistida, es más una medida de control, porque necesitamos muchos profesionales que hagan un seguimiento cuerpo a cuerpo con ese adolescente, haciendo verificar el cumplimiento de las medidas, paralelamente al tratamiento que se hace con estos jóvenes. Sin embargo, cuando trabajamos con suspensión de proceso a prueba, apostamos más a un tratamiento socioeducativo.

Hago la distinción en función de este seguimiento que veo que hacen casi todos los profesionales en terreno, en el cumplimiento de las sanciones que se han aplicado.

Nosotros tenemos algunas medidas de control con respecto a esta justicia penal o a nosotros mismos como ámbito de aplicación del Ejecutivo, y que es una Comisión interpoderes, que va haciendo el seguimiento y el control de la aplicación de esta ley. Nos reunimos en forma proporcional, a veces cada seis meses, en otros casos por algún tema de urgencia que surge en la provincia de Neuquén, donde está el Poder Legislativo, el Ejecutivo y miembros del Tribunal Superior de Justicia, es decir, del Poder Judicial.

A la vez, dentro de estos sistemas alternativos, tenemos la Oficina de Protección de Derechos. Esta oficina trabaja revisando las prácticas institucionales mismas del Ministerio, de todos los organismos del Ejecutivo, ya que muchas veces, en función del interés superior del niño, vulneramos las garantías y los derechos de los niños.

Por otro lado, también se encarga de supervisar el trabajo de libertad asistida que está específicamente contemplado dentro de nuestra ley de protección integral. Porque a veces no se vulnera solamente con respecto a las instituciones sino que, por ejemplo, si los profesionales que están a cargo del tratamiento de un niño que tiene una medida de libertad asistida lo dejan, también estamos vulnerando sus derechos.

Entonces, esta Oficina de Protección de Derechos, está haciendo el seguimiento de lo que es la medida de libertad asistida —porque está así específicamente puesto en la ley— y, a la vez, va a ejercer el control de nuestras prácticas institucionales y de otros organismos también.

Sería mucho más extenso y creo que ni hemos agotado el tiempo, pero en realidad lo que queríamos era referirnos a la estructura. Creo que somos algunas provincias las que tenemos este sistema penal. Y

quería agregar que en realidad hemos bajado la reincidencia con este sistema que hace a la seguridad ciudadana, trabajando con lo que es mediación; cuando se entra al sistema penal, con lo que es libertad asistida y suspensión de proceso a prueba, y ha dado muy buenos resultados.

Sra. Presidenta. — Muchísimas gracias.

Le damos la palabra a la expositora por la provincia de Río Negro, doctora Meana, secretaria de Relaciones Institucionales, Participación Ciudadana y Derechos Humanos.

Sra. Meana. — Buenas tardes. La provincia de Río Negro valora, señora presidenta, la oportunidad que nos da de sentar nuestra posición. En realidad, yo venía dispuesta a referirme al tema nacional que nos convoca. Pero viendo la exposición que hicieron las demás provincias respecto de su problemática en particular, voy a decir brevemente que en relación a los menores, en la provincia tenemos un hogar de alta contención y tenemos hogares de puertas abiertas.

Los problemas que se nos presentan, presupuestarios y de infraestructura, creo que son los que comparten la mayoría de las provincias. Incluso los problemas de vecinos que no quieren tener cerca el hogar de puertas abiertas.

Se está trabajando con esta realidad y se está comenzando a trabajar desde mi área con algunos temas tales como es la resolución alternativa de conflictos —la mediación—. Estamos comenzando a trabajar con grupos que nos deriva la justicia. Se trata de grupos de chicos con sus padres, que tienen problemas menores, de conducta, y se está haciendo capacitación en mediación escolar. Porque justamente en muchos casos los conflictos tales como los delitos contra las personas, en los menores, en una amplia franja se dan dentro de los colegios, de la comunidad educativa. Y formando alumnos mediadores, que medien entre sus padres, se desactiva el conflicto escolar.

La ley integral de protección del niño y del adolescente es en nuestra provincia un proyecto todavía.

Y ahora sí, me voy a referir al tema nacional, que sería deseable que pudiéramos abordarlo en otro momento y no en éste; en un momento más propicio a una reflexión más serena. Pero de todas formas es el momento en que toca, y hay que hacerlo.

Respecto del régimen penal de menores y de protección de la niñez y la adolescencia, la provincia de Río Negro comparte lo que propone el Poder Ejecutivo en el Plan Estratégico, que es la premisa de buscar un punto de equilibrio entre el valor seguridad, que la sociedad reclama, y la tutela de los derechos de los menores y su posibilidad de resocialización.

Compartimos, desde ya —cómo no vamos a hacerlo— la necesidad de adecuar nuestra legislación a la Convención de los Derechos del Niño, y también la necesidad de dictar la ley integral especial para la protección del niño en situación de desamparo, que el artículo 75 inciso 23 de la Constitución exige que se dicte.

Tenemos reparos, sí, con la disminución de la edad de la imputabilidad penal. Para exponer nuestra postura con más claridad, me voy a apropiarme por una cuestión metodológica, de una clasificación que hace Pedro David en su libro "Sociología criminal juvenil". En ese libro, dice que la cuestión de la edad y de bajar los límites de la imputabilidad de la responsabilidad penal debe estar enmarcada por otras indagaciones puntuales y que son las siguientes.

En primer lugar, qué dice nuestra realidad jurídico social sobre los resultados de nuestro actuar reciente. En segundo lugar, qué podemos esperar razonablemente de los cambios. En tercer lugar, qué podemos hacer para movilizar la respuesta razonable frente al delito y a la victimización, que es la otra cara de la moneda respecto del niño y adolescente. Y, por último, qué podemos hacer para crear una respuesta solidaria y esperanzada.

En cuanto a la primera cuestión, que es la referida a los datos que arroja la realidad jurídico social sobre los resultados de nuestro accionar presente, nos encontramos con que nuestros menores, tanto aquellos que han infringido las leyes penales como los considerados en situación de riesgo, en general, no gozan de los derechos acordados en la Convención de los Derechos del Niño y, en especial, no gozan de los derechos acordados en los artículos 37 y 40 de la Convención.

Además, hay otro dato de la realidad. Se considera —al menos intuitivamente porque hay poca estadística al respecto— que los menores inimputables son utilizados por los mayores para delinquir ante la inexistencia de consecuencias penales.

Se alega, desde la mayoría de los sectores, que la llamada Ley Agote no sólo es anacrónica sino también es inconstitucional. Permite disponer a los jueces de los niños por tiempo indeterminado, sin escucharlos y sin derecho recurrir. Esto afecta la dignidad ya que hay una medida de seguridad sin delito y se violan el artículo 11 del Pacto de San José de Costa Rica, el principio de reserva y el de legalidad.

Por este tiempo, se cita la arbitrariedad con que diez niños fueron condenados en nuestro país a

prisión perpetua dando lugar a una publicación que nos colocó tristemente en la vidriera del mundo.

Se dice con insistencia que se utiliza el criterio de discrecionalidad que la ley otorga a los jueces para criminalizar la pobreza y para alcanzar la impunidad de los que gozan protección económica y social.

En una apretada síntesis, estos son los datos que arroja nuestra realidad.

Adrián Marchisio publicó una estadística muy interesante sobre menores de edad, infractores de la ley penal y estado actual del sistema, que se refiere al último semestre del año 2001. Creo que esta investigación ayudaría a desmitificar muchos fantasmas sociales acerca de ciertos temas que se dicen a diario.

Con respecto a la segunda cuestión que es qué podemos esperar razonablemente de la solución propuesta, es decir, de la disminución de la edad de imputabilidad, coincidimos con la opinión que dice que ni la edad de discernimiento ni la edad cronológica son sistemas válidos para evaluar la capacidad de delinquir del menor. En tanto la edad cronológica es un criterio de rigidez matemática, que puede o no corresponderse con el grado de madurez del niño. Y el discernimiento es un concepto impreciso y en desuso.

Esta es una mera disquisición teórica porque la Convención de los Derechos del Niño adopta claramente la edad cronológica. Este es el criterio al que debemos atenernos. Al utilizar este criterio es que se propone disminuir en dos años la edad de imputabilidad penal. Se asegura que de esta forma se ingresa al menor en un sistema de justicia garantista que le permitirá el acceso a los derechos que la Convención de los Derechos del Niño le otorga.

Sin embargo, las garantías procesales, que con tanta claridad se establecen en dicha convención, no requieren una instrumentación típicamente penal para hacerse efectivas. El debido proceso debe observarse en todas las ramas del derecho. Incluso, abarca la jurisdicción administrativa, según los procedimientos de la Suprema Corte.

En consecuencia, la disminución de la edad de la imputabilidad tiene un efecto neutro en el ejercicio de su derecho. El menor podría ejercerlo igualmente.

Sin perjuicio de la necesidad de modificar la legislación obsoleta, la ley N° 23.849, que aprueba la Convención de los Derechos del Niño, tiene vigencia desde el año 1990. Ya que estamos hablando de una nueva edad de imputabilidad, cabe preguntarse si no visualizamos otras falencias. Por ejemplo, ¿no visualizamos una falencia en el sistema judicial que no aplica el criterio de que la ley posterior deroga la anterior para aplicar, desde 1990, la Convención de los Derechos del Niño?

Los artículos 26 y 27 de la Convención de Viena, también aprobada por ley, establecen la buena fe en el cumplimiento de los pactos y dicen que ningún país puede sustraerse del cumplimiento de sus compromisos internacionales so pretexto de las normas de su derecho interno. ¿Por qué no se aplicó esto para hacer entrar en vigencia la Convención de los Derechos del Niño?

Por último, ¿por qué el ministerio tutelar no ha leído en cada caso la inconstitucionalidad de las normas que se oponían al tratado por la aplicación del artículo 75, inciso 22 de la Constitución Nacional que dice que tiene jerarquía constitucional en las condiciones de su vigencia?

Es más, hasta podríamos preguntarnos por qué los jueces no la aplican de oficio a esa vieja ley, siguiendo cierta jurisprudencia que comienza a abrirse paso en nuestro país.

Y la pregunta que para mí es central: ¿será porque, en realidad, no se persigue el interés superior del menor ni garantizarle sus derechos, sino proteger a la sociedad a través de la penalización de sus niños? ¿No es esa la línea que marcan las diez condenas a cadena perpetua a las que me refería? ¿No evidencia más peligro que un menor que quebranta la ley, un juez al que debe limitarse de la discrecionalidad que la ley le dio para atemperar la legalidad y la equidad porque la usa arbitrariamente?

La disminución de la edad de imputabilidad penal no va a proteger a los menores de la hipotética utilización que los mayores hacen de ellos para delinquir. Simplemente, esos mayores buscarán niños inimputables, o sea de menor edad, para utilizarlos. Por la línea de ese razonamiento, llegaríamos a penalizar a menores de ocho años. Retrocederíamos a la durísima legislación de la Inglaterra medieval.

Es más, siguiendo la teoría de Piaget, esa sería la edad ideal para manipular el desarrollo del sentido de justicia en el niño. En esa etapa se subordina el niño y su sentido de justicia a la autoridad del adulto, con el dominio y el predominio de la justicia retributiva.

Estas consideraciones nos llevan a afirmar que cambiar la edad de la imputabilidad de los menores, no va a ayudar a mejorar la realidad delictiva del país.

Sin duda, contribuirá a satisfacer, al menos temporariamente, el reclamo popular. Podrá contenerlo. Pero, no va a disminuir la delincuencia, ni mejorar el sistema judicial, ni va a impedir que los mayores utilicen menores para delinquir, lo sigan haciendo con menores aún más chicos. Será como tapar el sol con

la mano.

La otra cuestión —con esto termino— es qué podemos hacer para movilizar la respuesta razonable frente al delito y la victimización. Más allá de las respuestas de contención social —por todos conocidas y compartidas—, debemos buscar alternativas al tratamiento del menor en conflicto de la ley.

Daniel González Álvarez, magistrado de la Corte Suprema de Costa Rica, que es un país que tiene la edad de imputabilidad a los catorce años y funciona bien, descalifica, como la mayoría de los autores, las respuestas conservadoras que consisten fundamentalmente en aumentar y endurecer las penas, ya que no existe relación directa entre la gravedad de la sanción y el desestímulo del hecho.

Cita cómo los principales instrumentos de las Naciones Unidas recomiendan reducir al máximo la utilización del sistema de justicia tradicional para resolver los conflictos generados por la delincuencia juvenil.

Es necesario flexibilizar y diversificar la reacción penal para que exista una amplia gama de respuestas posibles ante el caso concreto. Asimismo, los medios alternativos de resolución de conflictos pueden constituirse en herramientas eficaces. Álvarez también recomienda profesionalizar y especializar una policía de menores.

Lo más difícil es la última cuestión, cómo crea una respuesta solidaria y esperanzada.

Nosotros consideramos que el modelo de justicia que responde al modelo de adultos, respetando garantías y con ciertos elementos diferenciales es superado por un modelo de bienestar que contemple todos los instrumentos de amparo, defensa y ayuda del niño.

Creemos que debemos mantener el régimen tutelar como sustituto del punitivo, aunque no recurriendo a medidas que se denominan tutelares pero se convierten en medidas de seguridad sino respetando al menor como sujeto de derechos.

En esta línea de pensamiento, disminuir la edad de imputabilidad deja de ser prioritario porque da paso a otras prioridades, salvo que esa disminución de la edad no tienda a reconocer derechos y a proteger sino a bajar la edad de la victimización.

Creemos que en este punto reside el equilibrio entre la necesidad de seguridad de la sociedad y la tutela de los derechos de los menores.

Dice la sabiduría popular que la esperanza es lo último que se pierde. Si nosotros privamos a nuestros chicos de la esperanza vamos a tener adultos desesperanzados y, entonces sí, vamos a tener que vivir encerrados detrás de las rejas de nuestras casas ya que tendremos miedo de los que perdieron la esperanza, que es lo último que se puede perder.

Sra. Presidenta. — Corresponde la palabra a la provincia de Salta.

Se encuentra con nosotros la doctora Mirta Lapag, secretaria de la Niñez y la Familia y la doctora Casey, directora general de la Niñez y la Familia de Salta.

Sra. Lapag. — Voy a tratar de ser lo más breve posible y resumir cómo funciona el área de la Secretaría de la Niñez y la justicia de menores en la provincia de Salta.

La Secretaría de Niñez y Familia, que se creó recientemente y empezó a funcionar este año —antes estaba en el ámbito de la Secretaría de Desarrollo Social—, tiene rango de secretaria de Estado y pasó a depender directamente del gobernador de la provincia.

En ese contexto, se ha rediseñado el ámbito de actuación y una serie de programas que, fundamentalmente, tienen que ver con el trabajo de prevención de todos los problemas que tienen los niños que están en situación de riesgo.

Trabajamos en la prevención en la creencia de que es el pilar fundamental a partir del cual podemos evitar situaciones lamentables y que requieren soluciones extremas.

En ese sentido, poseemos un programa que se llama de prevención y asistencia a familias en riesgo por el que, detectada una situación de riesgo, inmediatamente implica poner a trabajar a equipos técnicos que intervienen para buscar alternativas de solución y evitar, de esa forma, la desintegración del núcleo familiar por todos los modos otorgando asistencia económica o brindando asistencia terapéutica. Pero lo importante es evitar la judicialización de la situación de riesgo y la institucionalización de los menores en los institutos u hogares de niños.

A partir de allí, hay una ley de niñez, adolescencia y familia que, desde luego, adhiere a todos los principios establecidos en la Convención Internacional de los Derechos del Niño y crea el Consejo Provincial de Niñez, Adolescencia y Familia como un órgano asesor de gobierno de las políticas de gobierno vinculadas con el área específica, integrada por distintos organismos del Estado, organizaciones no gubernamentales y organizaciones de la sociedad civil.

Por otro lado, hemos creado un nuevo programa dentro de la Secretaría de la Niñez vinculado con la promoción de los derechos del niño, adolescente y la familia. Dentro de él funciona la Oficina de Protección de los Derechos de la Infancia y otros programas destinados a los niños de calle y madres adolescentes o adolescentes en situación de riesgo.

Por supuesto, procuramos medidas de acción positiva para preservar los derechos vulnerados de estos niños en situación de calle o de riesgo.

Durante el año pasado, desarrollamos diversos programas destinados específicamente a los adolescentes porque observamos que no había nada concreto para esta franja de jóvenes. Desde luego, siempre el objetivo es prevenir situaciones extremas de riesgo.

En la provincia hay dos institutos de menores en conflicto con la ley, uno para varones y otro para mujeres. Son instituciones abiertas en las que se procura que una vez ingresados los jóvenes tengan un acompañamiento psicosocial y una reinserción inmediata al sistema educativo. Es más. Funcionan aulas satélites y, en lo que hace al polimodal, existe un sistema virtual de educación, elaborado a través de un convenio con el Ministerio de Educación de la provincia.

En el caso de que no logremos la reinserción de los jóvenes en el sistema de educación formal, intentamos aplicar una educación no formal a través de cursos o talleres de capacitación para reinsertarse en la sociedad a través de un oficio.

En cuanto a la justicia de menores de Salta, hay dos juzgados especializados en delitos de menores de 18 años que funcionan en la capital de Salta y los juzgados de menores, que comparten la competencia con los juzgados correccionales, en los distritos judiciales del Norte —circunscripciones de Tartagal y Orán— y del Sur.

Dentro del ámbito del Ministerio Público, tenemos los defensores de menores especializados que tienen intervención en todos los casos en que esté en juego el interés de un menor.

En cuanto a los análisis de la ley, en general compartimos muchas de las observaciones que se hicieron y de los aportes que se habían realizado. Y yo pensaba, para no aburrirlos y no ser reiterativa, otra observación que habíamos hecho y que creo que no se dijo acá, es con respecto a la competencia de los jueces en los delitos que tienen que ver con la competencia federal, cometidos por los menores de edad. Es importante tenerlo en cuenta, porque si bien ahora se está hablando del régimen penal de menores, se está mencionando dentro del ámbito de la competencia de los delitos que tienen que ver con el ámbito provincial. Y en el ámbito federal no sabemos quiénes van a juzgar en estos casos. Así que creo que es importante tenerlo en cuenta.

Sra. Presidenta. — Muchas gracias.

Le damos la palabra, por la provincia de San Luis, a la licenciada Mirta Videla, asesora del Ministerio de Cultura del Trabajo, directora del Hogar Materno Infantil Juana Koslay.

Sra. Videla. — Buenas tardes. Muchas gracias por la posibilidad de participar en este encuentro, que al menos me viene enriqueciendo con todo lo que he estado escuchando.

Hace muy poco que estoy en la provincia de San Luis —no hace ni dos meses— y estoy participando de una modificación muy importante en cuanto a la situación de la niñez y la adolescencia en riesgo, que es la transformación de las instituciones religiosas en un proceso laico y profesionalizado.

En cuanto al tema nacional de la posible reducción de la edad de la imputabilidad de los menores, nosotros consideramos que antes de pensar en renovar el sistema represivo, punitivo y en asilar, es necesario hablar de las causas que llevan a los niños y adolescentes a cometer esas conductas que algunos llaman delitos y otros llaman transgresiones. Pero que, en realidad, dentro del marco del criterio de vulnerabilidad, sabemos que quien comete esos actos es porque, anteriormente, la sociedad en la que se vive lo ha carenciado de los elementos afectivos, alimenticios, culturales y familiares de los que carencia.

Por esa razón, pensamos que es importante y fundamental la creación de una ley como la 5.400, que fue aprobada en septiembre del año pasado, que se llama Ley de Familia Solidaria.

Dentro de esta ley se ha pensado que los niños y adolescentes en situaciones de carencia social, afectiva o de comportamiento de transgresión social, deben ser incluidos en sus familias biológicas, en familias adoptivas o en familias solidarias.

Por tal motivo, se aprobó la ley y se crearon equipos interdisciplinarios, que estuvieron trabajando hasta hace dos meses en la selección de estas familias.

Como ustedes saben, las familias solidarias, las familias sustitutas o los hogares comunitarios tienen a nivel de Naciones Unidas protocolos de selección, en los cuales un equipo interdisciplinario elige las condiciones psicológicas, morales, económicas y sociales, de acuerdo a las características de cada niño que requiere de esa familia. Y el Estado provincial se hace cargo, le provee aquellas necesidades que estas

familias tienen para incluir a los chicos.

Cuando acá se hablaba de la cantidad de niños que están en institutos, en otras provincias, en transgresión con la ley, a pesar de que no pertenezco al partido político ni a la gestión de gobierno —soy profesional y estoy aquí como técnica—, me doy cuenta de que la creación del programa de inclusión social en la provincia de San Luis ha bajado el nivel de desocupación y ha disminuido enormemente la cantidad de transgresiones de lo que ustedes llaman los “niños en la calle”. Y cuando se cerraron los tres institutos —el Hogar Materno Infantil, el Hogar de la Madre y el Niño y el otro hogar religioso—, en uno había treinta y dos menores, de los cuales treinta fueron restituidos a su familia; en el otro había veintiséis y en el otro quince.

En este momento tengo a mi cargo lo que era el Hogar Materno Infantil Juana Koslay. Le hemos modificado el nombre y se llama Escuela de Promoción Familiar. Y en el término de dos meses hemos desinstitucionalizado —ahora voy a explicar cómo— a las veintidós madres con niños que estaban y a los siete niños que estaban, por situaciones diferentes. La mayoría de los chicos que estaban incluidos era por razones sociales, mezclados con algunos intentos de robo o de abandono.

La desinstitucionalización consiste en la aplicación estricta de esta ley de familia solidaria. Digamos que tenemos un *stock* de familias solidarias que se van seleccionando, a nivel de ciudad y en las zonas del campo también. Sobre todo, hay muchos chicos que necesitan una actividad. Los problemas ciudadanos los padecen todas las ciudades de este país. Y estos chicos son incluidos con estudios psicológicos, sociales, con una programación de actividades educativas, deportivas y con un seguimiento diario del equipo.

Cuando asumí esta asesoría en la provincia, mis colegas los psicológicos no participaban en esta tarea. Estaba en manos de los asistentes sociales y en el ámbito judicial. Como en la inclusión social hay profesionales también que gozan de este plan, pedí que los psicólogos que estaban en la inclusión social con interés en el tema de niños y adolescentes, se incorporaran. En este momento tenemos doce psicólogos, cuatro asistentes sociales y cinco enfermeras, que están trabajando en equipo.

La novedad, que tiene que ver con algunas de las cosas que valoro en la provincia de San Luis —aunque también puedo ser crítica en otras—, es que la policía es universitaria y pertenece al IUSI, que es el Instituto Universitario de Seguridad Integral. Y los cadetes de tercer año están participando, junto con los equipos interdisciplinarios de psicólogos, asistentes sociales, enfermeras y educadores, en el trabajo diario que se hace de seguimiento de los niños que están en estas familias.

Hay hechos sintomáticos. El hecho de que hace dos días secuestraran un cadete del Instituto Universitario tiene que ver con estas cosas que pasan dentro de la provincia.

Pero yo reflexionaba recién en este encuentro, y decía: qué paradoja, nosotros tratando de proponer cómo hacer en cada provincia y, ayer, la fisura del sistema mostró que el sistema educativo, judicial, familiar y policial, quería acusar a un niño de 5 años por haber robado un muñeco. Y esto tiene que ver con este movimiento que, a nuestro criterio, se está haciendo para proponer bajar la edad de imputabilidad de los chicos. Y se habla de delincuencia juvenil y de delincuencia de menores. En realidad, debiéramos empezar a hablar de la vulnerabilidad social. Tenemos que hablar del criterio de vulnerabilidad. Y vulnerabilidad es el grado de sufrimiento afectivo que un ser humano tiene por todo lo que le hemos carenciado como sociedad. Entonces, restituir no significa reprimir, asilar, encerrar, sino empezar a reparar. Y reparar, en primer lugar, implica la recuperación de su familia.

Me ha tocado personalmente visitar a muchas de estas familias, y darme cuenta que simplemente no les alcanzaron los medios para sustentar a los chicos que están, de esa manera, deambulando a veces, aunque hay pocos en la provincia. Incluyéndolos en un programa de inclusión social, dándoles los muebles que necesitan, los elementos básicos y el seguimiento profesional adecuado, estos niños en estos momentos están dentro de su familia. Y son muy pocos los que pueden ser incluidos en el tema de la adopción.

Entonces, si esto no fuera posible, las familias solidarias se encargan en este caso de contener a los chicos. Nosotros no tenemos en este momento ningún instituto de menores; no tenemos ninguna institución que encierre a los menores, porque han sido cerrados. En el único lugar que tengo a mi cargo, que es el Hogar Materno Infantil Juana Koslay, estamos trabajando cotidianamente en esta tarea. Y me encuentro con situaciones paradójicas, como tener una madre con cuatro niños, que fue incluida cuando tuvo su primer embarazo. Ella tenía el famoso programa Jefes y Jefas de Hogar y una cuota para la vivienda en la ciudad de La Punta. Como ustedes saben, allí las viviendas se pagan entre 60 y 90 pesos por mes, que son accesibles para todos los que trabajan. Entonces ella siguió teniendo hijos, porque como no le alcanza con el Plan Jefes y Jefas para pagar la cuota, ya va por el cuarto y está embarazada.

Ante esa situación lo que hice fue solicitar que se le dé una vivienda transitoria y un plan de inclusión social, para que esa madre tenga trabajo, se haga cargo de sus cuatro niños y no siga con esta situación de dependencia estatal que generan las instituciones. La dependencia, por los planes asistencialistas, hace que la gente suponga que indefinidamente el Estado tiene que dar, proveer sin ningún

límite. Entonces, en esta situación particulares de las que hablábamos con la compañera de Santa Fe, es muy difícil globalizar la edad. En realidad, los psicólogos hablan de subjetividad, de respeto de cada caso, de particularizar la situación. Es muy difícil hablar de todos los niños de catorce años o todos los menores de dieciséis años, cuando cada sujeto y situación necesita ser estudiada particularmente.

Hemos cambiado la concepción de hogares infantiles por la de escuelas de formación familiar. Porque pensamos que en esto debe hacerse escuela. Así como la desinstitucionalización psiquiátrica tiene diez años en la provincia y se transformó la escuela de salud mental; también pensamos que hay que hacer una escuela de la desinstitucionalización, del respeto y del rescate de la familia como único ámbito posible del crecimiento y del desarrollo de una persona.

Por eso, hemos transformado a todo el personal que estaba asistiendo, cuidando o resguardando a los niños y adolescentes en capacitadores. Se realizó la transformación del personal de cocina, de costura, de los cuidadores en capacitadores de los adolescentes para que tengan un oficio. Para que no salgan a cometer delitos como sucede cuando son guardado. Encontramos en las instituciones en las cuales los chicos iban a dormir y salían de día, que cuando volvían habían aprendido a cometer delitos. Entraban por problemas sociales y salían por situaciones de delincuencia.

Los mismos trabajadores con sus oficios se han convertido en talleristas y estamos proponiendo la capacitación de los chicos que antes no tenían oficio o que estando con sus familias no tienen la forma de defenderse.

Hemos propuestos cambiar los nombres de algunos programas que tradicionalmente se utilizan y que son estigmatizantes. No lo llamamos más "violencia familiar o doméstica", le llamamos "pedagogía de la ternura". No lo llamamos más "los chicos de la calle o en la calle" sino que proponemos llamarlo "la vuelta a casa o la vuelta a la escuela".

Modificar concepciones porque el lenguaje habla de una concepción ideológica diferente. Con el pleno respeto de la Convención de los Derechos del Niños, creemos que vamos a hacer una transformación.

Personalmente, tengo reuniones semanales con los tres jueces de Menores y Familia: el de Concarán, el de San Luis y el de Villa Mercedes. Cada situación la estamos evaluando interdisciplinariamente, como realmente debe ser. Ni judicializar ni estigmatizar ni hacer una cuestión religiosa o privada. Porque, en realidad, debemos ser sinceros, la niñez y la ancianidad dejan mucho dinero. Por lo tanto, siempre ha habido una disputa por el ámbito de competencia.

Por eso, la provincia de San Luis, en esta situación, me ha pedido que les cuente lo que es la ley de familia solidaria y nuestra propuesta actual. Muchas gracias.

Sra. Presidenta. — Muchísimas gracias.

Le damos la palabra a la provincia de Santa Cruz. Está con nosotros el doctor Juan Balois Pardo, Secretario de Estado de Seguridad.

Sr. Balois Pardo. — En primer lugar, quiero agradecer este ámbito de participación federal. Nos congratulamos con esta modalidad de tratamiento de los temas legislativos, una ronda de consulta a las provincias, sobre todo las provincias de la periferia que venimos reclamando desde hace muchos años esto de sentirnos parte de un proyecto de país.

Lamentablemente, soy sólo una pieza que era complementaria de los distintos representantes de la provincia de Santa Cruz. Estaba previsto que participen la licenciada Silvia Ronconi, la doctora Marcela Arce que pertenece al ámbito de Minoridad y Familia del Ministerio de Asuntos Sociales y el doctor Neiro, diputado de la provincia que está trabajando junto con el Superior Tribunal y el Poder Ejecutivo en un equipo en lo que es la reformulación judicial.

Simplemente, me queda aprovechar la oportunidad aunque, seguramente, no la estamos aprovechando del todo porque estaba previsto que entreguen las conclusiones de la provincia de Santa Cruz. Quedamos en encontrarnos aquí. Alguna situación eventual habrá hecho que estos funcionarios no pudieran estar. No obstante ello, oportunamente le vamos a remitir por escrito este trabajo.

Me parece oportuno hacer propicia la oportunidad para comentar, al igual que los demás colegas, algunas particularidades de nuestra provincia.

En primer lugar, la posición desde la función que me toca ocupar, la Secretaría de Estado de Seguridad, en esta mesa donde la mayoría de los referentes provienen de los ámbitos de trabajo de protección y tutelaje, tanto desde la Justicia como de los Ministerios de Asuntos Sociales, quizás se pueda ver como la veta dura de la visión de la problemática. Pero, a lo mejor, sirva para reflexionar sobre algunas cuestiones.

En Santa Cruz, estamos potenciando fuertemente el trabajo en materia de participación comunitaria a la hora del abordaje de la problemática de la seguridad. En los foros de participación comunitaria, el tema

de los menores, de la violencia juvenil, el alcoholismo y las adicciones toman el ochenta por ciento del tiempo y de la preocupación.

Nuestra provincia no vive situaciones de inseguridad complejas, de delito profesionalizado, de crimen organizado, entonces, el tema de la gente que se siente violentada en la vida en comunidad adquiere gran relevancia.

En estos foros se hablan mucho del crecimiento de la delincuencia juvenil. Este es un dato cierto y concreto. Se habla mucho de la disminución de la edad de quienes intervienen en estos hechos. Cada vez son más jóvenes. Esto lo plantea la sociedad. Aparece la preocupación del delito contra la propiedad. "No tienen derecho a entrar por la ventana a mi casa". También, el delito contra las personas: la violencia juvenil, las patotas.

Estos son en su mayoría los planteos que nos hacen los foros de participación comunitaria. Es, quizás, lo que decía la representante de Mendoza cuando refería que la cuestión de los menores se comienza a ver como una cuestión de seguridad.

En los últimos años, Santa Cruz ha caminado en la dirección de tender hacia una mayor especificidad de la Justicia en materia de menores y familia. No es sencillo para una provincia que tiene por particularidad un tremendo territorio, con poblaciones con muy pocos habitantes. Es la segunda provincia más extensa.

Lo que quiero decir es que llevar una mayor cantidad de servicios básicos a toda la población, significan altos costos. No obstante, está la firme decisión política de hacerlo. Se está avanzando en un reforma judicial importante en este momento.

En la zona norte de la provincia, se está implementando nuevos Juzgados de Minoridad y de Familia. Estos juzgados están separados.

Hubo un planteo muy fuerte en los últimos años —por eso escuchaba con atención a los representantes de la provincia de San Luis— surgió de la propia iniciativa de la Justicia de Menores, el lograr más instituciones de carácter abierto, semiabierto y con la posibilidad de internación, de tratamiento cerrado, para los menores en conflicto con la ley penal.

Se han licitado dos nuevos institutos. San Cruz tiene un solo instituto de menores. No aumentando mucho la cantidad de plazas para internaciones, sino fundamentalmente constituyendo equipos de profesionales para el trabajo.

Estamos en una política de reforma policial muy importante que se sustenta en formación profesional policial. El único instituto que tiene la provincia de Santa Cruz tiene una capacidad de doce internos. Hoy hay once menores alojados allí. Es un instituto policial. Esto forma parte de nuestro replanteo en la necesidad de modificar esta situación

Pero, no obstante eso, Santa Cruz, al igual que Río Negro, cuya representante habló de la aceleración de los tiempos de reflexión en función de cierta precipitación de las decisiones, ha habilitado un mecanismo de búsqueda de consensos básicos. Y, en ese sentido, voy a ser cauto y no le voy a dejar planteada la postura de Santa Cruz porque, precisamente, estamos en pleno proceso de construcción de dichos consensos. Además, los tiempos para la reflexión son importantes, sobre todo desde la participación ciudadana y si es que realmente se buscan políticas de Estado que gocen de niveles de consenso importantes —el consenso absoluto y total no existe— como para convencer a la sociedad, que se siente violentada ante el delito y, muy especialmente, si lo fue de delitos cometidos por menores, de la necesidad de adoptar nuevas políticas.

En lo estrictamente personal, manifiesto que estamos haciendo muchos esfuerzos para que estos ámbitos de participación sirvan como lugares de reflexión. Justamente, cuando la gente tiene la oportunidad de reflexionar y profundizar el análisis, termina por acompañar en su gran mayoría la necesidad de fortalecer el trabajo de la protección del menor y su tutelaje como función básica del Estado.

Pero la implementación de modificaciones legales implica que deba reconocer que a la hora de las discusiones las posiciones están bien sopesadas si se trata de ámbitos de reflexión donde participan especialistas o bien diferentes si de lo que se trata es de la participación ciudadana o comunitaria.

Más allá de esto, las modificaciones legales requieren de otras transformaciones y aquí es donde entregaremos un informe por escrito en función de las reformas estructurales y judiciales que deberá hacer la provincia de Santa Cruz.

Por otro lado, más allá de la baja o no de imputabilidad de la edad, lo fundamental es el tratamiento en la reeducación y resocialización en forma especial de los menores. Para eso, es necesario contar con las instituciones y estructuras necesarias para este abordaje.

Desde el gobierno provincial estamos trabajando con la firme decisión ya expuesta, aunque es obvio que vamos a necesitar un poco de tiempo.

Creo que, más allá de cuestiones filosóficas, el fin último es el tratamiento especial del menor y su correspondiente resocialización.

Señora senadora: sepa disculparnos por no haber aprovechado la oportunidad para traerle nuestras conclusiones, pero se las haremos llegar por escrito.

Sra. Presidenta. — Fíjese si será difícil este tema que aún el Poder Ejecutivo no nos ha remitido el proyecto oficial. Es decir que el mismo debate que se da aquí y en el seno de la sociedad se está llevando adelante en el ámbito del Poder Ejecutivo.

Las provincias grandes —Buenos Aires, Capital y Córdoba— fueron escuchadas la semana pasada y ahora nos queda la última grande, que es la de Santa Fe.

Tiene la palabra la licenciada Graciela Martinet, directora provincial del Menor y la Familia de la provincia de Santa Fe.

Sra. Martinet. — Es grato este movimiento que nos permite juntarnos a todos los argentinos para discutir un tema en el que me parece que se nos va el futuro.

Santa Fe presenta un panorama totalmente diferente a lo que he escuchado hasta ahora y en el ejercicio de la gestión, por lo menos en el área que nos ocupa, podemos decir que constatamos dos cosas.

En primer lugar, los niños y los jóvenes nunca vienen solos. Siempre, como dice el refrán, viene con una familia bajo el brazo. Por lo tanto, cualquier modificación, cambio o variación que se produzca en uno de los miembros del grupo familiar afecta a los otros.

Por lo tanto, abordar la problemática de la infancia y la adolescencia se torna una tarea imposible si no se lo hace juntamente con la problemática de la familia en su totalidad.

La otra cuestión que también constatamos diariamente son las consecuencias en los sujetos —niños y jóvenes— protagonistas de un nuevo modelo de organización social. Es decir, el ingreso de nuevos modos de vivir la vida propios de la globalización y de los efectos de un modelo económico que promueve y sostiene la falta de equidad en la distribución de la riqueza, con su correspondiente secuela de pobreza extrema y exclusión.

De esa manera, violencia familiar, desnutrición, deserción escolar, niños que trabajan para mantener su hogar, niños de la calle, transgresiones múltiples en grado creciente, consumo de drogas, embarazo adolescente, prostitución infantil, maltrato, abandono y abuso sexual son la moneda corriente con la que trabajamos todos los días y frente a la que nos horrorizamos.

Esto se constituye en síntomas del malestar social de una infancia y son muestras de que las respuestas sociales construidas hasta el momento son, al menos, insuficientes.

Para estar a la altura de las circunstancias e intervenir en consecuencia, es preciso debelar la estructura en la que está inserta. Esto es, las determinaciones socio económicas y los efectos de la globalización y el libre mercado para poder elaborar políticas que nos permitan restituir un espacio, lugar, lapso o vínculo que los constituyan como ciudadanos.

Parafraseando a ecos no apocalípticos, pero tampoco tan integrados, algunos datos que fueron tomados del último censo de población del 2001 nos permite ver dónde estamos parados.

Santa Fe aparece como la provincia con mayor población —3.701.000 habitantes— luego de Buenos Aires y Córdoba. De ese total, 791.848 son niños de 0 a 14 años. Y si a ello, ateniéndonos a la Convención, les sumamos los de 15 a 19, llegamos a 1.058.245, siendo la franja etaria de 0-18 años la tercera parte de la población de la provincia y la base de la pirámide poblacional.

Si a estos datos los cruzamos con los de pobreza e indigencia de la Encuesta Permanente de Hogares de mayo de 2003 según la cual la región en la que está inserta Santa Fe posee el 52 por ciento de sus habitantes bajo la línea de pobreza y, de ellos, el 24 bajo la línea de indigencia, debemos considerar que son más de 500 mil niños los que están en situación de riesgo.

Y aproximadamente 200 mil en alta vulnerabilidad. Esto se traduce en los datos educativos. Así tenemos que el 31 por ciento de jóvenes entre 15 y 19 años, ya no asiste a ningún establecimiento escolar. Por lo tanto, de 266 mil jóvenes, 18 mil tienen primario incompleto. Y esta misma proporción se mantiene cuando hablamos de jóvenes entre 20 y 29 años.

Si nos ubicamos en el nivel educativo superior, es decir, el secundario, el 47 por ciento de los jóvenes entre 20 y 29 años, tiene el secundario incompleto, lo que los condiciona como el grupo de mayor vulnerabilidad a la precariedad laboral, junto con las mujeres y los adultos mayores.

Hay otro dato interesante a considerar. De 872.132 hogares encuestados, 140 mil son hogares unipersonales, donde el porcentaje de las mujeres que viven solas es altamente mayor que el porcentaje de hombres. De estos hogares, 14.378 son nucleares incompletos los que tienen a un hombre como jefe de

hogar y son 70 mil los que tienen a una mujer.

Si a esta presentación cualitativa le agregamos la discrepancia que toma la problemática según se trate de las grandes concentraciones urbanas, como Rosario y Gran Rosario, podemos decir que, indudablemente, la población vive a esos menores como provocadores de inseguridad.

En Santa Fe y Gran Santa Fe a esto tenemos que agregarle las consecuencias sociales y subjetivas de lo que fue la catástrofe hídrica, que dejó a la tercera parte de la ciudad bajo agua.

Tenemos entonces que en este marco socioeconómico nos encontramos con miles de familias que no tienen trabajo ni vivienda digna, y acceden a la alimentación y a la salud, pero en calidad de prestaciones —brindadas por el Estado, pero prestaciones—.

En esta masividad de la segregación y de la miseria, resultan destruidas entonces las redes familiares o barriales alternativas en los casos de disolución familiar, redoblando, con el desamparo social, la indefensión inicial. Esto es, la imposibilidad de valerse por sí mismo en los primeros años de vida propia de la criatura humana.

La última década del siglo veinte, con la adhesión a la Convención de los Derechos del Niño, instala en el país un debate teórico conceptual, producto de la aparición de un nuevo paradigma sobre la infancia. La discusión en torno a este tema, se abre específicamente en relación a la sustitución de la doctrina de la situación irregular por la doctrina de la protección integral, que significó pasar de una concepción de menores como objeto de tutela y de protección a considerar a niños y a jóvenes como sujetos de pleno derecho.

En este proceso, —como aquí han dicho— no sólo se trata de la redefinición de la categoría de infancia sino que fundamentalmente implica redefinir prácticas jurisdiccionales y también el tratamiento de la problemática en programas oficiales.

Dicho proceso está en curso de realización. Pero la transición entre un sistema que se retira y el que ingresa, genera permanentemente puntos de tensión, tanto entre jurisdicciones como dentro de cada una de las jurisdicciones, entre la corriente paternalista y la garantista, que deja a la provincia, pese a los esfuerzos realizados y los que se realizan, en deuda con una ley sobre la infancia y la adolescencia que se adecue al mandato de la Constitución.

En ese marco presentado y en la responsabilidad del Estado de adoptar medidas administrativas, legislativas y de cualquier otra índole que dé efectividad, podemos decir que la provincia tiene organizada una Dirección provincial del menor, cuyas estrategias se implementan en dos órdenes: focalizar acciones en familia y sujeto en riesgo, promoviendo y transformando programas preventivos y promocionales que logren el fortalecimiento de la misma. Y evitar o reducir progresivamente el número de niños, niñas y adolescentes institucionalizados por causas sociales, tanto en sistemas públicos como privados, mediante la orientación y el acompañamiento familiar, la refuncionalización de horarios de internación, el mayor desarrollo de programas alternativos, la capacitación de los diversos actores de esta unidad de organización y de toda la organización gubernamental o de la sociedad civil con la que se mantengan acuerdos.

Para esto existen varios programas. Como programas de becas de capacitación y de pre egreso para jóvenes; un programa de convenios con entidades primarias, comunas y municipios, para guardas judiciales y familia. Y existe un viejo programa que se llama de Centros de Atención Familiar. Y decimos que es un viejo programa porque se inició en la década del 50, con la Fundación Eva Perón. Consiste en espacios barriales, donde a través de la asistencia directa a niños durante un período o durante ciertas horas de la mañana, se intenta abordar a la población más vulnerable, apuntando a lo preventivo, lo promocional, lo educativo y asistencial, buscando el desarrollo integral del niño y de su grupo familiar.

Se hace con el trabajo con grupos familiares, a fin de encontrar alternativas de solución conjunta a sus problemas, resguardando su dignidad y seguridad y estimulando la integración del niño en la sociedad a través del trabajo en redes.

Tenemos sólo 31 centros familiares distribuidos en toda la provincia. Y tenemos el mérito de que, de acuerdo a una investigación que hace la Universidad Católica de Rosario donde se cruzan los datos, en la última —del año 95, 99—, de los niños que habían concurrido a este servicio, ninguno de ellos había entrado en el circuito delictivo. Por eso seguimos apostando a este programa.

En la otra vertiente, tratamos de llevar adelante políticas de infancia orientadas a la protección integral de niños, niñas y adolescentes y el fortalecimiento de acciones desde la perspectiva de género, mediante el esfuerzo de todos los actores sociales pertenecientes al organismo y en coordinación con otras áreas del gobierno.

Contamos así con la ley provincial de violencia familiar y también con una ley provincial de salud reproductiva y procreación responsable. Y recientemente se ha creado la Comisión Provincial para la Prevención y Erradicación Progresiva del Trabajo Infantil.

En el caso de los menores que entraron en el circuito delictivo, si bien se origina en un determinado momento como parte de la Dirección del Menor y dentro de la Secretaría de Estado de Promoción Comunitaria, desde hace cuatro años se crea la Dirección Provincial de Menores en Conflicto con la Ley, bajo la jurisdicción del Ministerio de Justicia, dándosele el rango de Dirección Provincial. Allí se aborda toda la problemática específica, a través de distintos programas, con instituciones abiertas, libertad asistida y también tiene un instituto de máxima seguridad, en Rosario.

Cumplimentar, lograr los objetivos y las acciones planteadas en este apretado resumen que planteo, exige disponibilidad de recursos, tanto humanos como financieros con lo cual implementarlo. Porque fundamentalmente, después de veinte años de una política de achicamiento del Estado, soportando con la estructura que se tenía hace veinte años, estamos sosteniendo la explosión de la demanda, cuantitativa y cualitativamente, después de una crisis.

Entonces, es imposible soportar lo que esta demanda lleva. Pero, también, me parece que exige la concurrencia, encuentro y articulación de todas las áreas gubernamentales y no gubernamentales, de todos los niveles nacionales, provinciales y municipales, junto con la sociedad civil para, de una buena vez, posibilitar una utilización más racional de los recursos.

Instaurar en la agenda pública y política la situación de la infancia y la adolescencia, no es sólo una cuestión presupuestaria ni de edad de punibilidad. Es, fundamentalmente, una cuestión ideológica y ética. El panorama que reflejan cotidianamente los medios de comunicación masiva, donde vemos a niños y jóvenes como protagonistas de hechos de muerte, sea como víctimas o como agentes de la misma, debería llevarnos a interrogarnos acerca de lo que está pasando en este país en el que se origina como consigna política que los únicos privilegiados son los niños.

El error de estos hechos exige comenzar a elaborar políticas que obtengan respuestas que superen las buenas intenciones, porque sabemos que sólo sirven para empedrar el camino al infierno, y la caridad y la beneficencia, porque lo que está en juego es el destino mismo de la comunidad.

Sra. Presidenta. — Muchas gracias.

Finalmente, le damos la palabra a la provincia de Tierra del Fuego. Nos acompañan el doctor Aldo Rubén Cena, secretario de Seguridad provincial y el doctor Francisco Giménez, asesor letrado de la Secretaría de Seguridad.

Sr. Cena. — Muchas gracias. Quería aclarar que no soy doctor. Me acompañan el señor Giménez que es el asesor de la Secretaría y el comisario doctor Walter Papa, que es integrante y asesor letrado en la Policía provincial.

Como decía mi colega de la provincia de Santa Cruz, nuestra secretaría forma parte de un sistema de red en la provincia que está trabajando con la problemática de los jóvenes.

En particular, traigo en mensaje de nuestro gobierno, nuestra provincia plantea lisa y llanamente la negativa con respecto al tratamiento de la baja de la edad de imputabilidad.

Sin entrar en cuestionamientos con otras provincias que tienen otros tipos de problemas, nuestra provincia considera que hay responsables de la situación de los jóvenes.

Somos pocos habitantes. Es como que nos conocemos todos. La mayoría de los pobladores llegó a Tierra del Fuego incentivado por una cuestión promocional, por una ley que nos decía que podíamos ir a trabajar a ese lugar y adquirir un buen nivel adquisitivo y un buen trabajo.

Hoy estamos atendiendo un tipo de problema que encierra una situación que los expertos tipifican como situación abandonada por parte de la familia. Esos jóvenes, que no necesariamente son hijos de la pobreza, hoy, están delinquirando. Muchos no provienen de familias estrictamente pobres. Tienen otras necesidades que hacen a la vida general y a las alternativas que tienen.

Este gobierno, que asumió hace tres meses, ha abordado esta problemática de lleno como una cuestión de Estado. Ha creado el Ministerio de Juventud y Deporte buscando establecer alternativas.

También, ha creado la Subsecretaría de Adicciones que se encarga de atender a los jóvenes con este problema. Antes, nuestra provincia enviaba a nuestros jóvenes a Buenos Aires o Córdoba. En esos lugares, a los chicos con problemas de adicciones o conductas delictivas, se les enseñaban conductas para nuevamente reinserirse en la sociedad. Hoy, nuestro gobierno está pensando y diseñando políticas para que esos jóvenes no sean más derivados al norte, sino que sean atendidos en casa.

Minoridad y Familia, que depende del Ministerio de Desarrollo Social, es parte también de esta red, junto con la Subsecretaría de Adicciones, en la que trabaja en forma relacionada y directa con un departamento de prevención. Ellos son los primeros que están en contacto con el joven y la familia.

En las casa de admisiones, se pretende que ingresen chicos que no, necesariamente, tengan medidas cautelares o estén judicializados, ya que se trabaja en acciones preventivas. Se trata de

anteponerse a este tipo de problemas e intentar de reeducar y resocializar a toda la familia.

Los jóvenes que, antes, se derivaban al norte, tal vez, volvían con su problema de adicción solucionado. Pero, al volver al seno familiar, reincidían nuevamente.

Por problemas de trabajo y de distancia, no pudieron acompañarme los jueces de Menores y Familia de Río Grande, que tenían un trabajo detallado y técnico para fundamentar esto. Pero, los representantes de la provincia de Entre Ríos nombraron algo muy importante que encierra todo: el financiamiento. Si no hay financiamiento, no podemos avanzar.

Relacionado a con esto, está el tema de este fondo fiduciario de seiscientos millones de pesos que se está creando de seiscientos para atacar esta problemática de la seguridad. Desde Tierra del Fuego, veríamos con agrado que la Nación disponga la mayor parte de este presupuesto a atender este tipo de problemática de la niñez y del joven. Todas las provincias tenemos problemas con los adultos. Pero, hoy, por lo menos en nuestra provincia, los menores que están delinquiendo contra la propiedad son producto de los adultos y tenemos que solucionar ese problema.

Es por esto que nos parece importante darle esa finalidad a esa cantidad abultada de dinero. Ojalá nuestra provincia y las demás periféricas puedan hacer uso o ser participes de ese fondo fiduciario.

Simplemente queríamos acercarle a usted la decisión política de nuestro gobierno de no apoyar la baja de edad de imputabilidad y celebrar este tipo de reuniones que nos parecen muy amenas.

Sra. Presidenta. — Muchas gracias.

Después de dos hora de reunión, reconocer realmente lo que cada provincia hace con sus propios recursos, sin ningún tipo de asistencia del gobierno nacional, adecuando su legislación a la Convención Internacional y sus procedimientos e institutos a fin de desinstitucionalizar a los niños.

Creo que las provincias hacen lo que desde el Congreso Nacional deberíamos imponer en la legislación nacional.

Lo que afirma el representante de la provincia de Santa Cruz es cierto porque vemos que sin una ayuda financiera será muy difícil dar el salto cualitativo que se requiere para estar en línea con lo establecido por la Convención. De modo que cuando el Poder Ejecutivo remita el proyecto del fondo fiduciario, que aún no fue remitido, intentaremos que parte de esos recursos se destinen a esta cuestión, que es tan importante.

Sr. Representante de Santa Cruz. — La moción fue hecha por el representante de Tierra del Fuego.

Sra. Presidenta. — Sí, correcto.

Tal vez el lapsus fue intencional. *(Risas.)*

Les agradecemos su presencia y su aporte. Tengan la seguridad de que serán escuchados en el ámbito del Congreso.

Queda levantada la reunión.

— *Son las 18 y 33.*