

Legislación sobre infancias en Argentina. Una mirada en el contexto histórico

Legislation on children and adolescents in Argentina
A look at the historical context

María Cecilia Battistini*

Resumen: En el presente ensayo se efectúa un recorrido sobre los contextos en que se sancionaron las principales leyes que regulan en materia de niñez y adolescencia en la Argentina. Se trata de un análisis, desde una mirada socio-histórica, de los procesos culturales, sociales y políticos que rodearon la sanción de las leyes N° 10.903 de patronato de menores y N° 26.061 de Protección integral de los derechos de niñas, niños y adolescentes.

Se pretende describir las diferentes maneras de concebir a las niñeces y adolescencias a lo largo del tiempo y espacio, y su correlato con la forma en que el Estado les asignó entidad jurídica y reguló su existencia como individuos en sociedad.

Palabras clave: Contexto histórico; niñas, niños, adolescentes; ley de patronato de Menores; ley de protección integral de derechos de niñas, niños y adolescentes.

Abstract: In this essay, a tour is made of the contexts in which the main laws that regulate childhood and adolescence in Argentina were enacted. It is an analysis, from a socio-historical point of view, of the cultural, social and political processes that surrounded the enactment of Laws No. 10,903 on the patronage of minors and No. 26,061 on Comprehensive Protection of the rights of girls, boys and girls. teenagers.

It is intended to describe the different ways of conceiving childhood and adolescence throughout time and space, and its correlation with the way in which the State assigned them a legal entity and regulated their existence as individual s in society.

Keywords: Historic context; girls, boys, adolescents; Minors' patronage law; law for the comprehensive protection of the rights of girls, boys and adolescents

¹ Poder Judicial de Córdoba - E-mail: maria.cecilia.battistini@gmail.com – ORCID: [0000-0001-7862-1059](https://orcid.org/0000-0001-7862-1059)

A modo de introducción

Repensar, recuperar, descubrir las diferentes miradas sobre la infancia construidas a lo largo del tiempo, es una tarea compleja y con múltiples caminos para llevarla adelante.

Uno de esos recorridos puede hacerse mediante el análisis de las normativas que regularon el tema, entendiéndolas en el contexto de procesos y acontecimientos históricos, “este enfoque histórico resulta imprescindible como telón de fondo para tratar cualquier aspecto o problemática específica ligada a la infancia” (Morales, 2007).

En lo concreto, “el concepto de infancia ha sido, en muchos casos, un supuesto y en otros, el depósito de una idealidad. Un componente de “a historicidad” se desliza en las miradas sobre la infancia, provocando la invención de retóricas” (Carli, 2011, p. 10), de allí que resulte interesante un análisis con anclaje en el contexto sobre las leyes que la regulan.

Por medio del presente ensayo, se pretende realizar un repaso de algunas de las leyes que regularon y regulan la infancia en el ámbito de los procesos sociales, culturales y políticos en las que surgen. La idea es poder mirar el momento histórico y la manera en que se veía y comprendía la niñez.

La infancia, a la luz de las normativas, no como determinantes de la representación que se tiene sobre ella, sino como un elemento más en la asignación de sentidos. Entender que la homogeneización que pretende la norma sobre el instituto que regula (por ejemplo: la infancia) no es reflejo de la realidad, sino un elemento condicionante en las relaciones humanas, que por ser producto de ellas se convierten en herramientas de control o de liberación.

La legislación que se va a analizar esta comprendida por la Ley de Patronato de Menores (10903), la Convención Internacional de los derechos del niño (en adelante, CIDN) y la Ley de Protección Integral de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes (26061).

El proyecto de construir una Nación. Un repaso por la historia de Argentina de comienzos del siglo XX

La Argentina de fines de siglo XIX se encontraba frente a la disyuntiva de poblar el país, unificar criterios de convivencia y marcar el rumbo del Estado. Desde la liberación del poderío español y tras la cruenta guerra de independencia, se abrió otra etapa que fue la guerra interna entre Unitarios¹ y Federales² con una fuerte presencia de los caudillos locales.

El triunfo de Urquiza en la batalla de Caseros³ y la consecuente caída de Juan Manuel Rosas marcó un rumbo en la historia Argentina que devino en la sanción de la

¹ Corrientes de pensamiento que bregaba por la centralización del poder en Buenos Aires.

² Corrientes de pensamiento que reconocían la autonomía de las provincias, no obstante, asociadas a una entidad superior a la que le delegarían sus poderes.

³ Fue un enfrentamiento armado que se llevó a cabo en febrero de 1852. Allí, se enfrentaron el ejército grande encabezado por Urquiza (unitarios) contra la Confederación Argentina, encabezada por Rosas (federales), de la que resulta vencido este último.

Constitución nacional de 1853, sin la participación de Buenos Aires y su posterior incorporación en 1859. Una constitución impregnada por el pensamiento liberal que dio forma al Estado argentino y dejó entrever algunos temores de la elite dominante de la época:

La constitución del 53 es en ello explícita: la separación entre el ciudadano y el habitante, la distinción entre libertad política y libertad civil, traduce la desconfianza de una elite dirigente hacia las masas consideradas como incapaces de discernir lo conveniente para el bien de la república. (Svampa, 2006, p. 49)

Alguno de los puntos que tenían por delante los grupos de Poder era contribuir a la formación de la Nación argentina, la generación de valores comunes, idiosincrasias, pautas culturales y entre otras cosas “poblar el país”. Así, lo expresó Alberdi cuando enunció: “Si queremos ver agrandados nuestros Estados en poco tiempo, traigamos de fuera sus elementos ya formados y preparados” (Alberdi, s/d., p. 61).

Por ello, entre otras políticas, se llevaron adelante diferentes campañas de fomento a la inmigración, con la idea de que el país se poblaría de europeos “cultos”, que influirían en la cultura de argentinos y argentinas. Esto se vio plasmado en el texto constitucional, artículo 25: “el gobierno federal fomentará la inmigración europea”, sin mencionar siquiera otros orígenes de inmigrantes.

Sin embargo, quienes vinieron mayoritariamente a poblar la patria fueron los sectores más humildes de Europa, expulsados por las condiciones laborales, políticas, económicas y la esperanza que les habría América.

Las presidencias de Mitre (1862/1868), Sarmiento (1868/1874) y Avellaneda (1874/1880) fueron las principales encargadas de fomentar la inmigración en Argentina. En 1876 -bajo la presidencia de Avellaneda- se sanciona la Ley de Inmigración y Colonización N° 817 que consideró inmigrantes a los "extranjeros jornaleros, artesanos, industriales, cultivadores o profesores que, con menos de 60 años de edad, buena moralidad y aptitudes suficientes, lleguen en 3° o 2° clase (en barco) al territorio de la República para establecerse en ella". Este fue el marco regulatorio para los grupos que ingresaban al país provenientes de otras regiones.

Existen registros de dos grandes camadas inmigratorias: la primera (fines del siglo XIX), incluida rápidamente en el territorio argentino, principalmente para poblar zonas sin comunidades que eran aptas para la producción agrícola – ganadera que era el modelo económico vigente; y la segunda (comienzo del siglo XX), más desorganizada y que no se vio incorporada en el modelo productivo agroexportador, lo que implicó que grandes grupos de personas quedaran en la periferia de las grandes ciudades, para ser mano de obra barata en las industrias nacientes.

Muchos de los inmigrantes que ingresaron al país fueron obreros muy activos políticamente, sindicados en ideas anarquistas y socialistas. Esas personas comienzan a

darle forma e impulsar los justos reclamos de los trabajadores argentinos, lo que llevó al nacimiento de las primeras organizaciones sindicales del país⁴.

La Argentina empezó a transitar nuevas experiencias sociales, políticas y culturales, vinculadas a reclamos de las clases trabajadoras. Muestra de ello son los acontecimientos de la conocida Semana Trágica (1919), en donde trabajadores fabriles fueron fuertemente reprimidos frente a las huelgas y reclamos por derechos laborales, y el episodio conocido como la Patagonia trágica o rebelde (1920-1921) un tiempo de persecución y enfrentamiento impulsado por el Estado argentino en contra de las huelgas de trabajadores anarquistas y socialistas del sur del país.

Queda a la vista que el país se encontraba poblado por personas provenientes de distintos puntos del mundo, que hablaban distintos idiomas, profesaban diferentes cultos, recogían diferentes culturas y formas de vida y lo hacían conjuntamente con los ciudadanos locales. Frente a esta realidad tan diferente a la que habían imaginado las elites argentinas al fomentar la inmigración, debieron tomarse medidas para poder encausar el proyecto de la República.

Algunas de las medidas con más envergadura en el sentido mencionado son: la sanción del Código Civil (1869, aplicado desde 1871), la sanción del Código Penal (sobre la base del Proyecto de Tejedor de 1886), la Ley de Educación Común N° 1420 (1984), la Ley de Residencia N° 4144 (1902), la Ley de Patronato de Menores N° 10903 (1919), la Ley de Defensa Social N° 7029 (1910), Ley de Organización Carcelaria y Régimen de las penas N° 11833 (1933), entre otras. Así, “en líneas generales, es posible afirmar que en todas partes el Estado fue construido en función de un discurso del orden y orientado por una voluntad de transformación social y de progreso general” (Svampa, 2006, p. 50).

Primeros pasos para regular la infancia en Argentina. La ley de Patronato de Menores (N° 10903)

Desde el surgimiento del Estado transcurrieron largos años hasta que la infancia alcanza a tener una regulación específica. Con la sanción del Código Civil de Vélez se construyó un concepto legal de la niñez. Allí, la definición jurídica de niñas, niños y adolescentes se realizó, empleando un parámetro exclusivamente biológico determinado por la edad, y se utilizó el término “menores” para nominarlos. Los “menores” fueron reconocidos como sujetos capaces de derechos, pero incapaces de hecho como regla, es decir sin aptitud para el ejercicio de tales derechos por sí mismos –salvo excepciones-, y los clasificó en “incapaces absolutos” (menores impúberes) y “relativos” (menores adultos).

Dicho instrumento legal, además, ligó la regulación de las infancias con el instituto de la “patria potestad” definidos como “el conjunto de derechos que las leyes conceden a los padres desde la concepción de los hijos legítimos en la persona y bienes de dichos hijos, mientras sean menores y no estén emancipados” (art. 264 original del Código Civil).

⁴ Desde 1857, hay registro de las primeras estructuras de trabajadores/as organizados en el país, conocida como la Sociedad Topográfica Bonaerense. Sin embargo, es recién a partir de 1870 que comienzan a surgir los primeros sindicatos.

En 1919, se sancionó la Ley N° 10903, Ley de Patronato de Menores, conocida también como “Ley Agote”, que es el nombre del diputado del partido conservador que la impulsó, durante la presidencia de Yrigoyen. Ello fue con posterioridad a la conocida Semana Trágica. Sobre el punto, Zapiola (2010) aporta que:

Los acontecimientos parecían confirmar las proyecciones más oscuras de las élites acerca de la amenaza política que representaban los menores callejeros y abandonados para el orden social establecido, circunstancia que Agote no dejó de señalar en la Cámara baja poco después de los sucesos, con motivo de una nueva presentación de su proyecto: ‘Hoy no hay nada quizá que interese más a la cámara y al país que esta cuestión de la vigilancia y del cuidado de la infancia, sobre todo, en aquellas clases donde faltan los recursos suficientes para educarla y mantenerla dentro de una línea de conducta honesta y moral. Los señores diputados habrán visto en aquellos días que hoy llamamos la “Semana Trágica”, a los principales autores de los desórdenes, a los que iban a la cabeza en donde había un ataque a la propiedad privada o donde se producía un asalto a mano armada, eran los chicuelos que viven en los portales, en los terrenos baldíos y en los sitios oscuros de la capital federal’. (DSCD, cit., 1919, Tomo I, 30/5/1919, p. 266)

Por otro lado, importa referenciar que previo y concomitante a la sanción de la Ley de Patronato de Menores, se llevaron adelante destacadas reuniones científicas de carácter internacional, como el Primer Congreso Penitenciario (Buenos Aires, 1914), el Primer Congreso Panamericano del Niño (Buenos Aires, 1916) y el Segundo Congreso Panamericano del Niño (Montevideo, 1919) que inciden en las legislaciones de la época. Autores como Iglesias, Villagra, Barrios (2010) han analizado que en estos eventos se refuerza una imagen predominante sobre las infancias, influenciada por las corrientes positivistas predominantes en la época.

La preocupación se centró en niños, niñas y adolescentes de orígenes humildes a quienes se vinculó directamente con la delincuencia y el abandono. Se consolidó la idea de que estos sujetos representaban un peligro para la sociedad y había que controlarlos. Así, autores como García Méndez (1991), han señalado que la historia de la infancia se encuentra signada por la historia del control social desarrollado en relación a ella y Argentina no escapó a esa tesis.

Se trató de una norma que plasmó lo que se conoce como el “modelo tutelar o de patronato”. El patronato de menores se creó para suplir y ejercer la patria potestad que se suspende a los padres por los motivos fijados en dicha ley, como, por ejemplo, *el abandono moral o material de menores*, entre las demás causas establecidas en el art. 3.

Mediante este instrumento, se introdujo al sistema legal argentino una herramienta que permitió dar un tratamiento particular a un sector social que generaba preocupación a los gobernantes de la época: las personas menores de edad. Esta ley viene a focalizar la política pública en relación a aquellas familias “anormales” cuyos niños y niñas sufrían abandono moral o material y se construyó bajo la influencia del higienismo y el control social. Permitted al Estado sustraer de la sociedad a aquellos niños y niñas pobres -que igualó a delincuentes- y asumir la tutela sobre ellos.

La normativa parte de considerar a niños, niñas y jóvenes como “Menores”, menores que un adulto, menos que una persona, sin capacidad de decidir por ellos mismos, como objetos de protección y no como sujetos de derechos, es decir como incapaces.

Por otro lado, se caracterizó porque dividió a la infancia en al menos dos grupos: una representada por los estratos sociales altos, en los que la crianza y socialización de los niños era principalmente de carácter privado (...) La otra signada por la intervención directa por parte del Estado, concentrada en los niños pertenecientes a los sectores de bajos recursos económicos. (Gil Domínguez, Fama, Herrera, 2012, p. 17)

Hubo, en esta legislación, una evidente preocupación por lo que estaba pasando en el país con el ingreso de inmigrantes:

Se instaló un discurso jurídico en torno al menor que hizo visibles las necesidades de control de los hijos de extranjeros, al acentuarse la consideración de la incapacidad de estas familias de contenerlos, algo que se relacionaba con cuestiones como el desarraigo, las costumbres diferentes y la lengua. Otros factores de importancia fueron los ideales anarquistas y socialistas que esta población extranjera portaba, lo que hacía necesarios la aplicación de mecanismos de control que evitaran su propagación. (Laje, 2004)

La Ley 10903 definió en su artículo 21 que:

Se entenderá por abandono moral o material o peligro moral la incitación por los padres, tutores o guardadores a la ejecución por el menor de actos perjudiciales a su salud física o moral; la mendicidad o la vagancia por parte del menor, su frecuencia a sitios inmorales o de juego, o con ladrones, o gente viciosa o de mal vivir, o que, no habiendo cumplido los 18 años de edad, venda periódicos, publicaciones u objetos de cualquier naturaleza que

fueren, en las calles o lugares públicos, o cuando en estos sitios ejerzan.

Esta aclaración que el legislador realizó dejó en evidencia el sentido de la norma respecto a la necesidad de intervenir sobre esas infancias.

Los aspectos preponderantes de la norma son, entre otras cosas:

La ausencia de plazos legales para la adopción de las denominadas medidas tutelares, la institucionalización de niños, niñas y adolescentes como primera opción antes que, como última ratio, la vigencia de la categoría de abandono y peligro moral y/o material como justificativo de la intervención jurídico burocrática, y la consecuente criminalización de situaciones de carencia socioeconómica. (Villalta, 2019, p. 73)

Se identificó con una fuerte presencia de los jueces de menores como “buenos padres de familia”, la ausencia de políticas públicas integrales y la creencia social de que los niños son “objetos” que proteger/corregir han sido las características del sistema. Así, “la función tutelar del patronato del Estado se organizó alrededor de todo este conjunto de conceptos, que institucionalizan la internación como la modalidad típica de la intervención ante la niñez, carenciada, desamparada o desviada. Esto significa reclusión en institutos del Estado, separación de la familia, grupo de crianza y medio natural e implica la sustitución de sus funciones naturales” (Bisig, 2008).

A esta mirada sobre la infancia, se la denominó como la doctrina de la “situación irregular”, la que permaneció vigente legislativamente hasta hace pocos años y marcó el rumbo institucional y una pauta cultural en torno al tratamiento que se daba desde el Estado a la niñez.

Aires de cambios. La mirada internacional. Convención internacional de los derechos del niño (1989)

La primera mitad del siglo XX estuvo marcada por cruentos enfrentamientos armados y el más amplio desconocimiento de los derechos mínimos de los seres humanos. Las dos guerras mundiales dejaron como saldo: hambre, muerte, persecución, privación de libertades, exiliados y por sobre todas las cosas la evidencia de que los Estados modernos podían ser tan o más tiranos y autoritarios que las monarquías o regímenes absolutistas de otra época.

Según Mary Beloff (1994), una vez que finalizó la Segunda Guerra Mundial, la comunidad internacional comenzó un lento pero firme camino en pos del reconocimiento expreso de los derechos humanos en textos normativos que obligaron a los Estados a respetarlos en cualquier circunstancia, incurriendo en responsabilidad internacional en caso de no hacerlo.

En consecuencia, se consolidaron instrumentos normativos internacionales que resguardaron derechos y reconocieron garantías a las personas sin distinción de sexo,

etnia, edad, religión. En ese contexto, se avanzó con posterioridad en la regulación y reconocimientos de derechos específicos sobre grupos sociales particularmente vulnerados: niños, niñas y jóvenes, mujeres, comunidades originarias, personas con discapacidad, minorías sexuales y disidencias, entre otras.

La comunidad internacional definió otorgar un plus de protección y pautas globales de tratamiento a algunos sectores sociales. En ese escenario es que se legisló, en materia de infancia, normas internacionales de reconocimiento de los derechos de niños, niñas y jóvenes. Dichas legislaciones se integraron principalmente por la Declaración de Ginebra sobre los derechos del niño de 1924, la Declaración de los derechos del niño de 1959 sancionada por Naciones Unidas, la Convención Internacional de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes (en adelante CIDN), sancionada en 1989, entre otras.

La CIDN es una norma con un amplio consenso internacional, lo que quedó evidenciado por la ratificación de 196 países del mundo, siendo el último en hacerlo Somalia en el año 2015-. No obstante, con el paso del tiempo ha recibido duras críticas – aspectos que no se analizarán en el presente trabajo-.

Está inspirada en una perspectiva de derechos humanos que avanza en el reconocimiento de derechos y garantías específicas para niñas, niños y jóvenes, y en el reconocimiento a las personas menores de edad sujetos plenos y capaces.

En lo terminológico, sustituyó el término “menor” por el de “niño”, lo que da cuenta del cambio de mirada y la búsqueda de la unificación de la infancia la hora de reconocer derechos.

La CIDN trazó una nueva perspectiva en torno al tratamiento de la niñez y adolescencia, al menos para Argentina y Latinoamérica, en donde la legislación sobre la materia estaba fuertemente inspirada en el Positivismo.

Se abrió paso a la doctrina jurídica/social conocida como “la protección integral de derechos”, que concibe a niñas y niños como sujetos de derechos, en donde el Estado y el mundo adulto (familia, escuela, instituciones barriales, etc.) son responsables de garantizar el pleno cumplimiento de sus derechos y acompañar su proceso de crecimiento, “la doctrina de la protección integral se sustenta en dos pilares: 1) la exigibilidad y 2) el interés superior del niño” (Gil Domínguez, Fama, Herrera, 2012, p. 21). Es decir, se pasa a centrar la atención en las personas menores de edad de manera integral, y en la búsqueda de la mayor satisfacción del máximo de sus derechos como principio rector.

Alessandro Baratta (1998) desarrolló la idea del nacimiento de una nueva forma de abordar las democracias y propugnó el paso del “menor hacia el ciudadano”, en búsqueda de saldar la deuda con este sector de la sociedad.

No obstante, la sanción de la CIDN no produjo cambios inmediatos, sino que, por el contrario, a pesar del amplio consenso mencionado, abrió un nuevo tiempo de lucha y disputa de sentidos y poderes:

Afirmar que la CDN ha coadyuvado a impulsar diferentes cambios no significa plantear que un tratado internacional por la sola fuerza de su existencia logra tal cometido, (...)

ni mucho menos implica postular que los cambios y transformaciones impulsadas sean de tal envergadura que los derechos de los niños, las niñas y los adolescentes se encuentren actualmente garantizados y protegidos. (Villalta, 2019, p. 68)

¿En qué contexto se llega a la sanción de la Ley de Protección Integral de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes?

El tiempo en que se sancionó la CIDN, coincide con las recientes salidas en Latinoamérica de cruentas dictaduras y con el emerger de una ciudadanía que comenzó a ver las atrocidades ejecutadas por el Estado, la violación de derechos humanos y la conculcación de libertades. Emergen, con la vuelta de la democracia, organizaciones sociales y políticas que habían sido reprimidas durante largos años, entre ellas algunas que asumían la defensa de los derechos de niñas, niños y adolescentes. Un ejemplo de esas organizaciones fue Abuelas de Plaza de Mayo, que bregaba -y aún lo hace- por la recuperación de niños y niñas apropiados/as durante la dictadura y la restitución de su derecho a la identidad.

Una vez ratificada la CIDN por Argentina⁵ y con su posterior incorporación a la Constitución nacional⁶, el país quedó en una especie de esquizofrenia normativa, en tanto seguían vigentes las normas nacionales y provinciales que regulaban sobre la infancia desde el modelo tutelar a la par de las nuevas miradas introducidas internacionalmente.

La Argentina, luego de los primeros años del gobierno de Raúl Alfonsín (1983/1989), si bien logra dar importantes pasos para afianzar la democracia, comenzó a transitar un escenario de crisis social, económica, política e institucional, que desencadenó la salida anticipada del presidente. En 1989, asumió la jefatura de Estado Carlos Saúl Menem y su gobierno se caracterizó por llevar adelante el vaciamiento del Estado, la privatización de servicios públicos, el cierre de los ferrocarriles, la ficción monetaria, el crecimiento de la brecha entre ricos y pobres, el incremento de la indigencia, la retirada del Estado Nacional de muchas temáticas (educación, salud, transporte, etc.), por mencionar solo algunos de los acontecimientos de la década de los '90. En esa época se terminó de consolidar el modelo neoliberal que había comenzado a gestarse en la última dictadura cívico militar (1976-1983).

Existen datos alarmantes de lo que dejaron las políticas neoliberales en los distintos grupos sociales, Benito señala que:

La niñez fue otro de los segmentos seriamente afectados. El 50 % de los niños de la Argentina se encontraba bajo la línea de la pobreza, alcanzando en el Nordeste el 65 %. En cuanto a los programas alimentarios destinados a los niños pobres, solo alcanzaban al 44 % del total en el segmento que va desde los 0 a 2 años, y el 20 % en el de 3

⁵ Ley N°23849 promulgada el 16 de octubre de 1990.

⁶ Art. 75 inc. 22 de la Constitución nacional, incorporada por la reforma de 1994.

y 4 años. La salud es otro aspecto deficitario en este segmento: la tasa de mortalidad de niños menores de 5 años fue de 24,3 por mil, lo que equivale a decir 47 muertes diarias y 17.000 al año. En este caso, la mayoría de ellas por enfermedades o causas evitables. (Benito, 2000, p. 18)

Así, “la devaluación aplicada (...) el desempleo masivo, y la crónica recesión económica que se inicia en el segundo semestre de 1999 son factores claves del contexto económico” (La Serna, 2003, p. 113).

Este proceso de crisis eclosionó a finales del 2001, con el corralito financiero, los cacerolazos, la represión policial, la ruptura de la equidad entre el peso y el dólar, el conocido “que se vayan todos” dirigido a la clase política, fueron algunos de los motivos que ocasionaron la renuncia del presidente Fernando De La Rúa que había llegado al gobierno por medio de una alianza política.

Tras ello, Argentina fue gobernada por cinco presidentes en un período de 11 días, hasta que asumió finalmente el senador Eduardo Duhalde (2002-2003) para gobernar la Nación durante la transición, hasta el llamamiento a elecciones. Luego, en el 2003 con apenas un 22.25 %⁷ de los votos ganó las elecciones Néstor Carlos Kirchner, tras el renunciamiento que efectuara su contrincante Carlos Menem a la segunda vuelta electoral.

Este gobierno debió hacer frente a situaciones críticas de pobreza⁸, desempleo⁹ hambre. Uno de los aspectos centrales de esa gestión de gobierno fue el avance sostenido en temáticas vinculadas a los derechos humanos, por ello se sancionaron diversas leyes que tuvieron como eje que Argentina cumpla con estándares establecidos en normativas internacionales. Entre ellas, se encuentran la Ley Nacional de Educación N° 26206 (2006), la Ley de Comunidades Indígenas N° 26160 (2006), la ley de nulidad de las leyes de Punto Final y Obediencia Debida N° 25779 (2003), entre otras.

En ese escenario, en el 2005 se alcanzó, en materia de infancias, media sanción en el Senado de la Nación del proyecto de ley que adhiere al paradigma de la “Protección Integral” y en septiembre del mismo año, se produjo la sanción definitiva de la Ley N° 26061 en cámara de diputados, nominada “Ley de Protección Integral de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes”. Esta normativa, con vigencia en todo el territorio del país, marca los presupuestos mínimos en materia de infancia y se adecua el tratamiento a los postulados de la CIDN.

Previo a la sanción de esta ley, algunas provincias habían avanzado con la intención de adecuarse a la CIDN, pero la gran mayoría siguió sosteniendo y regulando desde la perspectiva de la situación irregular. En el caso de Córdoba, la Ley 9053

⁷ Información obtenida de <https://www.argentina.gob.ar/interior/dine/resultadosyestadisticas/2003>

⁸ Según el INDEC en el segundo semestre del 2003 se encuentran por debajo de la línea de pobreza 2.524.000 hogares (https://www.indec.gob.ar/ftp/nuevaweb/cuadros/74/pob_tot_2sem03.pdf).

⁹ Según fuentes oficiales, el desempleo rondaba en el 20.4% en el 2003 (<http://www.trabajo.gob.ar/estadisticas/Bel/historico.asp>).

(2002), es un ejemplo de las provincias que pretendieron dar un paso a en la adecuación, pero que, sin embargo, siguió atrapada en la concepción anterior.

La Ley 26061 plasma las luchas por el reconocimiento de derechos de niñas y niños de organizaciones sociales y ONGs comprometidas con la infancia, pero de ninguna manera puede hablarse de una necesidad reconocida como masiva por la sociedad. En este sentido, se trata de un instrumento legal propulsor de un cambio cultural en la materia, que profundiza la discusión sobre nuevos discursos en torno a la niñez. Alessandro Baratta (2007) aporta que:

El derecho y la constitución formal también pueden ser objeto de un uso dirigido no solo a la conservación de la realidad social o de la constitución material, sino a la modificación de esta realidad, de la constitución material, obviamente dentro del límite del posible significado de las formulaciones normativas de nuestras constituciones, leyes y convenciones internacionales.

Esta legislación, en línea con los postulados de la CIDN, concibe a niñas y niños como sujetos, titulares de un cúmulo de derechos mínimos comunes a todas las personas y un plus por las situaciones puntuales del sector que los coloca en situación de vulnerabilidades.

El cambio de paradigma pretende dejar atrás una concepción de la niñez en términos de incapacidad o de no completitud, para pasar a considerar a niñas y niños plenos, en proceso de formación, sujetos de derechos y al mundo adulto (constituido por la familia, el Estado, las organizaciones de la sociedad civil), en el responsable de garantizar la efectividad de estos derechos. La infancia se aborda como un tiempo en la vida de las personas que requiere de protecciones específicas de derechos y se consolida la idea de que los adultos son responsables de la garantía de acceso a derechos y de acompañar el proceso de ejercicio de los mismos de manera autónoma por niñas y niños.

Por consiguiente, la Ley 26061 vino a proponer una nueva institucionalidad en materia de infancia, lo que implicó e implica la necesidad de profundas reformas en los organismos del Estado y en las prácticas de sus operadores, y la idea de reforzar la generación de políticas públicas integrales. Ahora, las respuestas para garantizar la efectividad de los derechos reposan en la familia, quien deberá contar – de ser necesario- con el acceso a las políticas públicas especiales de prevención desplegadas por el Estado y solamente en situaciones excepcionales y por tiempos acotados, podrán excluirse a niñas, niños o adolescentes de sus hogares.

Para alcanzar sus fines, avanza en la creación de un sistema de protección integral de derechos, que puede explicarse bajo la forma de una pirámide integrada por tres niveles. En la base se encuentran las políticas públicas como el primer gran eslabón de protección y promoción de derechos que abordan de manera universal a la infancia (salud, educación, desarrollo social, etc.). En el segundo nivel, se encuentran las medidas de protección integral que son aquellas que deben desarrollarse a una situación particular de vulneración de derechos. Y en el tercer nivel, se ubican las

medidas excepcionales que solo se toman cuando fallaron las anteriores y por término de tiempo definido, como su nombre lo indica, son de excepción y requieren de un contralor jurisdiccional.

Visto en el tiempo, los pasos posteriores a la 26061, implicaron grandes disputas en el plan de avanzar en la aplicación de la letra de la norma, porque postuló un cambio en la institucionalidad de la infancia que acarrea profundas transformaciones en el Estado y en las miradas y expectativas sociales. Además, la existencia de una nueva norma no implica inmediatamente que deja de existir lo que había y las ideologías que lo sustentaban.

A casi 15 años de su sanción muchas transformaciones se plasmaron a lo largo del país. Se creó a nivel nacional, la Secretaría de Niñez, Adolescencia y Familia (SENAF), el brazo ejecutivo del que depende la política pública para el sector y se fueron transformando los modelos judiciales “tutelares” por otros que propugnan acomodarse a las leyes internacionales y nacionales. También, se diseñaron políticas públicas de carácter integral, como, por ejemplo, la asignación universal por hijo entre otras. Empero resta mucho por hacer.

Conclusiones

Poner en tensión una categoría social como la infancia, desde una perspectiva socio/jurídica resulta impensada de realizar sin un abordaje histórico que permita comprender la complejidad que transita en la letra de la norma.

Las leyes que han regulado y regulan actualmente sobre la Infancia no solo asignan sentidos al grupo comprendido, sino que crean institucionalidad y establecen una serie de principios orientadores de las políticas públicas dirigidas al sector. Asimismo, toda ley es fruto de los devenires históricos en donde los grupos sociales disputan sentidos en relación al mundo que los rodea.

La legislación sobre una materia genera la tensión entre la letra de la norma y la realidad que regula, en muchas ocasiones son generadoras de prácticas acordes a sus disposiciones y en otros casos de acciones de resistencia. Esto sucede porque muchas normas y sobre todos las que reconocen y resguardan derechos humanos son el resultado de luchas de intereses.

Poder mirar, al menos una parte, del camino que transitó la legislación sobre la infancia deja como saldo la complejidad de los acontecimientos sociales, políticos y culturales que van dando paso a cada norma. Una mirada en la historia de esos acontecimientos permite comprender qué contexto mundial y local se transitaba, cuáles eran las ideas y posiciones de los grupos que logran imponerse en las legislaturas, los modelos de país que se discutían.

Estas páginas son apenas una aproximación a un análisis histórico en relación a uno de los aspectos que rodean y constituyen la infancia, y más que pretender cerrar ideas apunta a dejar abiertos interrogantes.

Referencias Bibliográficas

- Alberdi, J. B. (s/d). *Bases. Puntos de partida para la organización política de la republica argentina*. Buenos Aires: Claridad.
- Baratta, A. (2007). Democracia y Derechos del Niño. En *Revista: Justicia y Derechos del Niño*, 9. Santiago de Chile: UNICEF.
- Baratta, A. (1998). Infancia y democracia. En *Infancia, ley y democracia*. Bogotá-Buenos Aires: Temis-De Palma.
- Beloff, M. (1994). De los delitos y de la infancia. En *Revista Nueva Sociedad*, 129, Enero- febrero.
- Benito, M. (2000). La explosión de la pobreza en la Argentina. En *Derechos Humanos en Argentina. Informe Anual*. Buenos Aires: CELS.
- Bisig, E. (2008). *Modulo 1 – Clase 2 – Curso: Ley de protección integral de Derechos de Niños, niñas y adolescentes. Sentidos, alcances y transformaciones necesarias*. CASACIDN.
- Carli, S. (2011). *La Memoria de la Infancia. Estudios Sobre historia, cultura y sociedad*. Buenos Aires: Paidós.
- García Méndez, E. (1991). *Ser niño en América Latina. De las necesidades a los derechos*. Buenos Aires: UNICRI – Galerna.
- Gil Domínguez, A., Fama, M. V., Herrera, M. (2007). *Ley de protección integral de niñas, niños y adolescentes, derecho constitucional y de familia. Comentada, anotada y concordada*. Buenos Aires: Ediar.
- Laje, M. I. (2004). *El contexto legal de las instituciones correccionales. Entre la defensa social y las garantías, en Adolescentes y jóvenes en instituciones de menores: Un análisis social de la intervención estatal*. Tesis Doctoral, Buenos Aires: UBA.
- La Serna, C. (2003). *Frente a la exclusión social, ¿qué cambios?*, Córdoba: IIFAP.
- Morales, J. C. (2007). A 100 años de la creación del primer Tribunal de menores y 10 años de la Convención internacional de los derechos del niño: los desafíos pendientes. En *Revista: Justicia y Derechos del Niño*, 9. Santiago de Chile: UNICEF.
- Svampa, M. (2006). *El Dilema Argentino: Civilización o barbarie*. Buenos Aires: Taurus.
- Villalta, C. (2019). La convención sobre los derechos del niño en perspectiva. En Herrera, Marisa, Gil Domínguez, Andrés y Giosa Laura (comps.) *A 30 años de las Convención sobre los derechos del niño. Avances críticas y desafíos*. Buenos Aires: Ediar.
- Zapiola, M. C. (2010). La Ley de Patronato de Menores de 1919: ¿una bisagra histórica. En Lionetti, Lucía y Miguez, Daniel. *Las Infancias en la Historia Argentina. Intersecciones entre Prácticas, Discursos e Instituciones (1890-1960)*. Buenos Aires: Prohistoria. Publicado en:
<https://www.academica.org/maria.carolina.zapiola/17>

Páginas de internet consultadas:

<https://www.argentina.gob.ar/interior/dine/resultadosyestadisticas/2003>

https://www.indec.gob.ar/ftp/nuevaweb/cuadros/74/pob_tot_2sem03.pdf

<http://www.trabajo.gob.ar/estadisticas/Bel/historico.asp>

