

**ADULTOS PRIVADOS DE LIBERTAD. NIÑAS Y NIÑOS PRIVADOS DE  
DERECHOS**

**ADULTS DEPRIVED OF LIBERTY. GIRLS AND BOYS DEPRIVED OF  
RIGHTS**

Agustina María de Lourdes Duhart<sup>1</sup>

Universidad de San Pablo-Tucumán.

Resumen: A partir de la sanción de la Ley N° 8293 (junio de 2010), la Provincia de Tucumán adscribe a la nueva normativa de promoción y protección de derechos de niños, niñas y adolescentes (NNyA) cuyo antecedente nacional se encuentra en la Ley N° 26.061 del año 2005. Ambas legislaciones responden a las regulaciones internacionales de Derechos Humanos articuladas en la *Convención Internacional de los Derechos del Niño* de 1989<sup>2</sup>, instrumento de jerarquía constitucional y complementaria a los derechos y garantías reconocidos en la misma (art.75 inciso 22 de la Constitución Argentina). Se plantea entonces una transformación radical en el abordaje de aquellas situaciones problemáticas donde la niñez y la adolescencia ven vulnerados sus derechos. Evolucionándose hacia una concepción totalmente diferente del sujeto en cuestión y representando esto un desafío político, social e institucional. Si bien se ha avanzado en la implementación de políticas públicas en este sentido, hay todavía incertidumbre en el abordaje de muchos aspectos de importancia que involucran a este colectivo. Tal es el caso de aquellos NNyA que sufren la privación de la libertad de sus padres o adultos de referencia.

Palabras clave Derechos Humanos. Infancia. Política pública. Sistema de Protección Integral de Derechos de NNyA. Acciones positivas.

Abstract As of the enactment of Law No. 8293 (June 2010), the Province of Tucumán ascribes to the new regulations for the promotion and protection of the rights of children

---

<sup>1</sup> [aduhart@uspt.edu.ar](mailto:aduhart@uspt.edu.ar)

<sup>2</sup> La Convención Internacional de Derechos del Niño es el instrumento normativo internacional ratificado por todos los países del mundo menos Estados Unidos.

and adolescents (NNyA) whose national antecedent is found in Law No. 26.061 of the year 2005. Both laws respond to the international regulations on Human Rights articulated in the International Convention on the Rights of the Child of 1989, an instrument of constitutional hierarchy and complementary to the rights and guarantees recognized therein (Article 75, paragraph 22 of the Argentine Constitution). A radical transformation is then proposed in the approach to those problematic situations where children and adolescents see their rights violated. Evolving towards a totally different conception of the subject in question and representing this a political, social and institutional challenge. Although progress has been made in the implementation of public policies in this regard, there is still uncertainty in the approach to many important aspects that involve this group. Such is the case of those children and adolescents who suffer the deprivation of liberty of their parents or reference adults.

Key words: Human rights. Childhood. Public politics. Comprehensive Protection System for the Rights of NNyA. Positive actions.

Recibido 7 de mayo 2021

Aceptado 15 de junio 2021

### *I. La infancia como categoría histórica y social*

El historiador francés Phillipe Ariès<sup>3</sup> postula en su obra que la infancia es una categoría de carácter socio-histórica. Por lo tanto, al estudiar temas relacionados con ella, no podemos obviar el tratamiento que ha recibido por parte del Estado como aparato legítimo de protección y como eje ordenador de la sociedad. Por ello debemos puntualizar que: la categoría *infancia* asume rasgos particulares dependiendo del contexto, época y comunidad en la que se inserta; ya que se trata de una expresión cultural, sujeta a cambios. Y que las instituciones y las normas que las instituciones producen, no son ajenas al campo social, ni impuestas a él, sino que son inseparables de la configuración social y de

---

<sup>3</sup> Philippe Ariès (Blois 21 de julio de 1914 - 1984).

las acciones que allí son posibles. Entonces, si bien la infancia, es constitutiva y común a todos los niños se la observa como una categoría fragmentada por la diversidad de vidas cotidianas de los niños y niñas y las circunstancias que atraviesan.

Sintetizando la postura de Ariès, vemos como se concibe en la historia universal a la infancia: sostiene el autor que en las sociedades medievales no había interés por la educación y la familia cumplía la función de la transmisión de la vida, los bienes y el apellido. Los niños vivían mezclados con los adultos en una existencia colectiva y se les dispensaba igual trato que a aquellos. A diferencia de la *paideia*<sup>4</sup> helenista donde existía una transición al mundo adulto con el inicio de la educación.

A principios de la edad moderna reaparece el interés por la educación inspirando a eclesiásticos, legistas, e investigadores y se implanta en la sociedad, transformándola. En los siglos XVI y XVII, las órdenes religiosas como los jesuitas se convierten en órdenes docentes cuya enseñanza se dirige a niños y jóvenes. Se reconoce que el niño no está preparado para afrontar la vida, que es preciso someterlo a un régimen especial antes de que conviva con la vida adulta, y la familia deja de ser únicamente una institución de derecho privado para la transmisión de bienes y el apellido, asumiendo una función moral y espiritual que forma cuerpos y almas. Así, nace el sentimiento moderno de la familia, donde los padres en un mandato moralista deben dar a sus hijos una formación para la vida y la escuela es la institución responsable de esta preparación. Como instrumento de disciplina severa, reemplaza el aprendizaje tradicional y encierra a una infancia antaño libre, en un régimen cada vez más estricto, lo que condujo en los siglos XVIII y XIX a la reclusión total del internado.

Se privó entonces al niño moderno de la libertad que gozaba entre los adultos épocas atrás. Además, las familias burguesas no admitirán la antigua convivencia de sus hijos con los “pobres o necesitados” en las escuelas caritativas creadas en el siglo XVII, sino que los incluirían en los internados y escuelas, monopolios de su propia clase. El antiguo cuerpo social único que comprendía toda la variedad de edades y condiciones

---

<sup>4</sup> Así se denomina el proceso de crianza de los niños en las polis, ciudades-estado griegas, donde se transmitían valores y saberes técnicos inherentes a la sociedad.

sociales, aglutinaba ahora a las personas que se identificaban como semejantes por su parecido moral y particular tipo de vida (Ariès Phillipe, 1987).

El fenómeno de la “Revolución Industrial” del siglo XIX, trajo la inclusión de los niños a la fuerza laboral y su consideración como “adultos pequeños”. A mediados de ese siglo, en Francia, tendrán lugar las legislaciones referidas a la protección en el ámbito del trabajo y más adelante las que garantizaban el derecho a la educación; considerándose una correlación entre edad del niño y escolaridad, desatendida en otros tiempos. Luego, se extenderán al área social, jurídica y sanitaria, expandiéndose por toda Europa a principios del siglo XX.

Ya en la segunda mitad del período, muchos países se preocupan por establecer normativas que protejan a la infancia. En este sentido es clara la influencia internacional de Naciones Unidas en la producción de declaraciones y documentos con poder de imposición supranacional. En 1924, su predecesora la Sociedad de las Naciones adopta en su V Asamblea, la Declaración de Ginebra<sup>5</sup> sobre los derechos del niño que si bien no era vinculante para los Estados, fue el primer instrumento que reconocía derechos específicos a los niños y las niñas y sobre todo hacía hincapié en los deberes y responsabilidad de los adultos sobre su bienestar.

Establece el derecho de los niños y niñas a disponer de medios para su desarrollo material, moral y espiritual; la asistencia especial cuando están hambrientos, enfermos, discapacitados o hayan quedado huérfanos. Sostiene que han de ser los primeros en recibir socorro cuando se encuentren en dificultades; protegidos frente a cualquier explotación y educados en la responsabilidad social.

Es el marco de la modernidad y a partir de la concepción madre de las declaraciones de derechos francesa y norteamericana del siglo XVIII que establece que: *“todos los hombres nacen libres e iguales”* que las regulaciones internacionales de Derechos Humanos (DDHH) donde comienzan a visibilizarse los derechos de la infancia.

---

<sup>5</sup> La iniciativa surgió de la organización internacional “Save the Children” fundada en Londres en 1919 por las hermanas Eglantyne Jebb y Dorothy Buxton con el objeto proteger a los niños afectados por la Primera Guerra Mundial.

## *II. La infancia en la legislación internacional*

En el año 1946 la Organización de Naciones Unidas crea el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), dicha entidad tenía por objeto proporcionar ayuda de emergencia a los niños de Europa al finalizar la Segunda Guerra Mundial y luego amplía su intervención en los llamados países en desarrollo. Dos años más tarde la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 en su artículo 25 punto 2 establece que:

*“La maternidad y la infancia tienen derecho a cuidados y asistencia especiales. Todos los niños, nacidos del matrimonio o fuera del matrimonio, tienen derecho a igual protección social”.*

Así surge, el compromiso por parte de los países firmantes de propiciar los mecanismos necesarios para dar cumplimiento con el instrumento.

La Asamblea General de Naciones Unidas aprueba en el año 1959 la *Declaración de los Derechos del Niño*, siendo un conjunto de principios que se concentra en el derecho a la educación, a la atención de la salud y a la nutrición adecuada. Asimismo, la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) de 1969 en su artículo 19 expresa:

*“Todo niño tiene derecho a las medidas de protección que su condición de menor requiera por parte de su familia, de la sociedad y del Estado”.*

Años más tarde, en 1989 Naciones Unidas aprueba la *Convención sobre los Derechos del Niño* (CDN), el tratado de derechos humanos más aceptado de la historia que incita a un compromiso de cambio legal por parte de los estados signatarios, detallando peligros a combatir y condiciones a asegurar.

El niño es considerado como un ser social con derechos y deberes a quien el Estado y la sociedad deben proteger, educar y atender en la satisfacción de sus necesidades básicas para el logro de su bienestar integral. Así lo remarca la Opinión Consultiva 17 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH):

*“Tal como se señalara en las discusiones de la Convención sobre los Derechos del Niño, es importante destacar que los niños poseen los derechos que corresponden a todos los seres humanos –menores y adultos- y tienen además derechos especiales derivados de su condición, a los que corresponden deberes específicos de la familia, la sociedad y el Estado”<sup>6</sup>*

A partir de aquí se insta a reconfigurar la dinámica relacional Estado-Sociedad Civil en lo que refiere al rol del poder público para con los niños, niñas y adolescentes. Dados los principios fundamentales de la *Convención* que el Comité de los Derechos del Niño<sup>7</sup> destaca para interpretar y hacer respetar todos los demás derechos, a saber:

1. Participación: los niños como personas y sujetos de derecho, pueden y deben expresar sus opiniones en los temas que los afecten. Sus opiniones deben ser escuchadas y tomadas en cuenta para la agenda política, económica o educativa de un país.
2. Supervivencia y desarrollo: las medidas que tomen los Estados Parte para preservar la vida y la calidad de vida de los niños deben garantizar un desarrollo armónico en el aspecto físico, espiritual, psicológico, moral y social de los niños, considerando sus aptitudes y talentos.
3. Interés superior del niño (ISN): cuando las instituciones públicas o privadas, autoridades, tribunales o cualquier otra entidad deba tomar decisiones respecto de los niños y niñas, deben considerar aquellas que les ofrezcan el máximo bienestar. El ISN es el principio interpretativo garantista trascendental en el ámbito del derecho de los niños.
4. No discriminación: ningún niño debe ser perjudicado de modo alguno por motivos de raza, credo, color, género, idioma, casta, situación al nacer o por padecer algún tipo de impedimento físico. Ni por las características personales de sus padres, tutores o responsables.

---

<sup>6</sup> Corte IDH. Condición Jurídica y Derechos Humanos del Niño. Opinión Consultiva OC-17/02 del 28 de agosto de 2002. Serie A n°17, párrafo 54.

<sup>7</sup> El Comité de los Derechos del Niño, es el órgano de expertos independientes que supervisa la aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño por sus Estados Partes

5. Este último principio, inherente a la definición de derechos humanos, refiere a la necesidad de diferenciar las distintas situaciones por las que atraviesan los seres humanos, teniendo en cuenta las etapas de la vida en la que se encuentran, su cultura y sus particularidades para que el derecho pueda ser realizado plenamente. Al aplicar la prohibición de discriminación, debe ser posible el control sobre la “*discriminación de impacto o indirecta*”<sup>8</sup>.

La Convención es por excelencia tanto un instrumento jurídico como una herramienta de planificación política que importa una transformación ideológica y conceptual. Compromete a los Estados signatarios a diseñar políticas que contemplen formas de participación comunitaria que reconozcan el protagonismo esencial del niño y su familia y promuevan el respeto y satisfacción de sus derechos.

### *III. La legislación en América Latina*

En América Latina, la legislación de las primeras décadas del siglo XX estuvo orientada principalmente a la protección de mujeres y niños trabajadores. En Argentina en 1916 se conoce una propuesta de un “código de infancia” que establecía la figura de jueces de menores, creaba el consejo de menores y obligaba a la asistencia escolar. Es la primera aproximación normativa sobre derechos de infancia en la región, posteriormente en 1919 se promulga la Ley de Patronato de Menores Nro. 10.903.

En adelante, Brasil, Costa Rica, Uruguay, Ecuador y Venezuela elaboraron sus “códigos de infancia” hasta 1939, en donde se establecían parámetros de intervención del Estado en cuestiones como delincuencia juvenil, “niños de la calle” y trabajo de mujeres y niños, además de la creación de organismos avocados en asuntos como bienestar social, salud, justicia juvenil, adopción y custodia legal; como así también determinadas políticas de protección a la mujer.

---

<sup>8</sup> “...Se produce una discriminación indirecta cuando la aplicación de un criterio de diferenciación jurídico en principio neutro (...) o no ‘sospechoso’ (...) produce un resultado significativamente negativo o perjudicial respecto de la minoría racial en desventaja (...) en comparación con el grupo social mayoritario. Por eso se las llama también ‘discriminaciones de impacto’ (frente a las discriminaciones de trato o directas)”. Rey Martínez, Fernando, “La discriminación racial en la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos”, Revista española de derecho constitucional, Año n°27, n°79, 2007, págs. 279-307.

En el año 1948 se aprueba un Código Panamericano de la Infancia, en el que comienzan a reconocerse algunos derechos a los niños (identidad, alimentación educación, etc.), en línea con los derechos universales (Dávila y Naya 2010).

La movilización fue intensa con respecto a las ratificaciones a la CDN más que con cualquier otro instrumento de derechos humanos en un contexto de transición de las dictaduras militares hacia gobiernos democráticos y sobre todo gracias a la influencia de un actor internacional clave como UNICEF.

El punto de arranque en la adecuación normativa estuvo dado por el Estatuto del Niño y el Adolescente (ECA) que se aprueba en Brasil en julio de 1990. La mayoría de los países no hicieron reservas ni declaraciones al tratado, sólo Argentina<sup>9</sup> y Colombia hicieron reservas con respecto al artículo 38 sobre la participación de los niños menores de 18 años en conflictos armados y Argentina exclusivamente en lo que refiere a la protección legal de los niños en materia de adopción internacional (artículo 21).

El artículo 44 de la CDN compromete a los Estados a presentar informes periódicos sobre su aplicación ante el Comité. Se contraen obligaciones internacionales que en caso de incumplimiento pueden ser reprochadas internacionalmente aún por los ciudadanos que residen en ellos.

Con la CDN, se produce una transformación clave en la perspectiva de abordaje de la temática, que en América Latina acompaña además del llamado proceso de democratización, el de modernización del Estado.

La sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso “Niños de la calle – Villagrán Morales vs. Guatemala” es un acto de máxima relevancia, en tanto, el fallo responsabiliza al Estado de Guatemala por la muerte de cinco niños de la calle en manos de la policía al violar lo establecido en el artículo 19 de la Convención Interamericana de Derechos Humanos en lo que refiere a la protección del derecho a la vida y a la dignidad; indemnizando a las familias de las víctimas y obligándolo a investigar los hechos. *“Ya nadie discute en América Latina que la protección de la niñez*

---

<sup>9</sup> Ley Nro. 23.849, promulgada el 27/09/90.

*debe plantearse a partir de un enfoque de ciudadanía y de protección de los derechos humanos de niños y niñas” (Beloff, 2008).*

#### *IV. El Estado Argentino frente a la infancia. La transición de paradigmas.*

Desde el plano normativo y tal como se refirió antes, en nuestro país entró en vigencia el 21 de octubre de 1919, la Ley de Patronato de Menores también conocida como Ley Agote o Ley Nacional Nro. 10.903. La cual indica un primer intento por proteger a la infancia en cuestión<sup>10</sup> desde la cultura de la “*compasión – represión*” ya ensayada en Estados Unidos en el Siglo XIX y en Europa a principios del Siglo XX. La misma consideraba a los niños y adolescentes que estuvieran en una “situación irregular” o “pasibles de correr algún riesgo” como objeto de tutela por parte del Estado, ejercida a través de los jueces.

Tal como lo establecía su artículo 4: “*El patronato del Estado nacional o provincial se ejercerá por medio de los jueces nacionales o provinciales, con la concurrencia del Consejo Nacional del Menor y del Ministerio Público de Menores en jurisdicción nacional y de este último en jurisdicción provincial o de ambos en las provincias que se acojan a los beneficios del decreto-ley. Ese patronato se ejercerá atendiendo a la salud, seguridad, educación moral e intelectual del menor, proveyendo a su tutela sin perjuicio de los artículos 390 y 391 del Código Civil*”.<sup>11</sup>

Etimológicamente *patronato* procede del latín *patroñatus* y refiere al derecho, poder o facultad que tienen el patrono o los patronos<sup>12</sup>. En el tema que nos ocupa, el poder del Estado personificado en los jueces por sobre los “menores”. Por lo que, la “idiosincrasia del patrono” no escapa a las representaciones que forman parte del sentido social de la época que responden a su vez a procesos de hegemonización cultural. En este contexto, y dado que no puede intervenir sobre la infancia sin intervenir sobre la familia de los niños que presentan una situación de riesgo, debe tenerse en cuenta las regulaciones sobre la vida familiar del momento. Prescripciones sobre la buena crianza, los discursos sobre la moralidad familiar y los valores vigentes en torno al correcto ejercicio de la

---

<sup>10</sup> Se trata de la infancia que por ciertas particularidades ingresa al circuito institucional estatal y sobre la que el Estado Argentino adopta cierta postura.

<sup>11</sup> Ley Nacional N° 10.903. Patronato de Menores

<sup>12</sup> Diccionario de la lengua española. Real Academia Española, 23° Edición (2014)

maternidad y la paternidad, basados en el ideal liberal conservador. Aquí, el Juez aparece como la autoridad que representa esos valores, “el buen padre de familia” con competencia omnímoda (civil, penal y tutelar).

El sistema judicial destinado a los “menores” apuntaba al sector de la infancia que ingresaba al circuito estatal/judicial, dadas las condiciones de carencia en la que se hallaban; esto es: falta de responsabilidad y cuidado parental, de contención familiar y de recursos materiales básicos para su desarrollo. Hablamos de una infancia abandonada, carente, que no integra los espacios de socialización regular: familia y escuela.

En este andamiaje institucional, el Estado es el tutor judicial del menor de edad desde el rol asistencial, asilar, sin importar si se encuentra involucrado en un delito o si únicamente necesitaba protección con respecto a una situación de vulnerabilidad social. Y es quien a través del financiamiento apoyaba a actores institucionales que desde la sociedad civil colaboraban en esta tarea como la Sociedad de Beneficencia que data del año 1821 y el Patronato de la Infancia de la Capital Federal del año 1892 por ejemplo. Lo ambiguo de la “*Doctrina de la Situación Irregular*”, reside en que a partir del supuesto “peligro material o moral” se identifican en forma discrecional y arbitrariamente categorías que comprenden indistintamente al menor de edad abandonado, delincuente, víctima de maltrato o delitos<sup>13</sup>.

Con la introducción de la perspectiva de derechos humanos en la configuración del Estado de bienestar<sup>14</sup> de mediados del siglo XX se introduce la noción de la intervención social hacia la prevención y promoción, no solo la asistencia, fortaleciendo las dimensiones familiar y comunitaria en los abordajes.

Así, los derechos de la niñez se hallan incluidos en los derechos específicos de grupos vulnerables pertenecientes al grupo de derechos económicos, sociales y

---

<sup>13</sup> Cuadernillo N°2. Ministerio de Desarrollo Social. Presidencia de la Nación. 1° Edición, junio de 2011.

<sup>14</sup> El origen del Estado de Bienestar se encuentra en el siglo XIX, cuando se hizo evidente que el libre juego del mercado, lejos de satisfacer las demandas de todos los individuos, producía una polarización creciente de la sociedad sobre la base de una gran desigualdad. En su origen, el EB tuvo como objetivo garantizar ciertos niveles mínimos de ingreso, alimentación, salud, vivienda y educación a los sectores más desprotegidos, no como beneficencia sino como derechos (Regonini, 1991: 551) (Abal Medina, 2010)

culturales (DESC)<sup>15</sup>. Y en el transcurso de las últimas décadas (desde mediados de siglo XX hasta nuestros días) se ha ido produciendo una transformación, determinada por el desplazamiento del problema de las condiciones de vida de la infancia, al de las condiciones de “derechos de la infancia”, que encuentra su culminación en la aprobación en 1989 de la convención antes mencionada (Luciani Conde, 2008, pág. 33), y a partir del cual se inicia un proceso de cambio hacia el “*Nuevo Sistema de Protección Integral de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes*”(en adelante NSPIDD).

Cambia el modelo de responsabilidad y como hitos institucionales relevantes podemos citar la creación en 1983 de la Secretaría de Desarrollo Humano y Familiar en la órbita del Ministerio de Salud y Acción Social de la Nación que incluía el área de infancia en camino hacia la protección de derechos impuesto a nivel mundial. La CDN fue ratificada por el Congreso de la Nación en 1990, instituyéndose como Ley Nacional 23.849/90 e incorporándose en 1994 a la nueva Constitución Nacional (Luciani Conde, 2008, pág. 44). De ahí que la provincia de Mendoza con su “Ley del Niño y del Adolescente” es pionera en 1995 en sancionar una ley provincial de protección integral de NNyA, seguida por Chubut<sup>16</sup> en 1997, ciudad Autónoma de Buenos Aires<sup>17</sup> en 1998, Salta<sup>18</sup> en 1999, Neuquén<sup>19</sup> en 1999, Buenos Aires<sup>20</sup> en 2000, Tierra del Fuego<sup>21</sup>, Misiones<sup>22</sup> y Jujuy<sup>23</sup> en 2001 y San Juan<sup>24</sup> en 2002. Y es en el año 2005 con la sanción de la Ley Nacional N°26.061 que se deroga formalmente la Ley de Patronato, incorporando estándares de Derechos Humanos en su espíritu y contenido. Acercándonos una nueva institucionalidad que concentra la mirada en los niños, niñas y adolescentes (en adelante NNyA) como sujetos especiales de derecho, reconociendo la desigualdad

---

<sup>15</sup> El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales fue adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en su resolución 2200 A (XXI), el 16 de diciembre de 1966. Entrada en vigor: 3 de enero de 1976, de conformidad con el artículo 27. Los Derechos Económicos, Sociales y Culturales son referidos en el capítulo 3, artículo 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, suscrita en San José de Costa Rica el 22 de noviembre de 1969, en la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos. Aprobada por la República Argentina según Ley Nro. 23.054. El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

<sup>16</sup> Ley Nro. 4347

<sup>17</sup> Ley Nro. 114

<sup>18</sup> Ley Nro.7039

<sup>19</sup> Ley Nro. 2302

<sup>20</sup> Ley Nro. 12.607 derogada por Ley Nro. 13.298

<sup>21</sup> Ley Nro. 521

<sup>22</sup> Ley Nro. 3820

<sup>23</sup> Ley Nro. 5288

<sup>24</sup> Ley Nro. 7338

legal y jurídica en la cual se encuentran, pero desde la óptica de la protección (Vianna, 2010). Por lo que, ambas miradas - opuestas - la de la Convención de los Derechos del Niño y la Ley Nacional de Patronato convivieron en nuestro país durante más de quince años.

Las provincias de Catamarca, Córdoba, La Rioja y Corrientes se adhieren a la Ley Nacional a diferencia de Río Negro, Entre Ríos, Santiago del Estero, Santa Fe y Tucumán que sancionan sus legislaciones provinciales conforme los principios de la CDN y la Ley Nacional Nro. 26.061.

La nueva legislación reconoce a los niños, niñas y adolescentes sus derechos y garantías como ciudadanos dada su condición específica por ser personas en desarrollo, teniendo en cuenta su dimensión personal y social. Esto es lo que se conoce como *principio de autonomía progresiva*, es decir que, como sujeto de derecho, se lo debe reconocer con las capacidades y atributos que les son propios por lo que el Estado es responsable de otorgar un piso de protección a este grupo vulnerable. Los NNyA, que de acuerdo al artículo 2 de la normativa mencionada son todas las personas de entre 0 y 18 años de edad; ya que cuando más pequeños son, menos pueden ejercer por si mismos sus derechos.

En este sentido y por lo tanto el modelo de protección integral conduce a comprender que en realidad no son los niños o adolescentes los que se encuentran en situación irregular, sino que la “infancia en riesgo” es resultado de la omisión o inexistencia de políticas sociales básicas; lo que reclama un cambio del asistencialismo a las políticas de garantías (Murga & Anzola, 2011). Para ello, es indispensable el trabajo conjunto y coordinado entre las áreas especializadas en infancia y demás del Estado, la corresponsabilidad y participación de actores gubernamentales y no gubernamentales para evitar la superposición de abordajes como la fragmentación en los mismos. Hablamos de un, dado que el nuevo paradigma normativo define este tipo de abordaje: el sistémico. Dice el artículo 32 de la Ley: *“El Sistema de Protección Integral de Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes está conformado por todos aquellos organismos, entidades y servicios que diseñan, planifican, coordinan, orientan, ejecutan y supervisan las políticas públicas, de gestión estatal o privadas, en el ámbito nacional, provincial y municipal, destinados a la promoción, prevención, asistencia, protección, resguardo y*

*restablecimiento de los derechos de las niñas, niños y adolescentes, y establece los medios a través de los cuales se asegura el efectivo goce de los derechos y garantías reconocidos en la Constitución Nacional, la Convención sobre los Derechos del Niño, demás tratados de derechos humanos ratificados por el Estado argentino y el ordenamiento jurídico nacional. La Política de Protección Integral de Derechos de las niñas, niños y adolescentes debe ser implementada mediante una concertación articulada de acciones de la Nación, las provincias, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y los Municipios. Y que, para el logro de sus objetivos, el Sistema de Protección Integral de Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes debe contar con los siguientes medios:*

- a) Políticas, planes y programas de protección de derechos;*
- b) Organismos administrativos y judiciales de protección de derechos;*
- c) Recursos económicos;*
- d) Procedimientos;*
- e) Medidas de protección de derechos;*
- f) Medidas de protección excepcional de derechos.*

Este esquema, favorece la descentralización de las políticas públicas, herramientas clave para la recuperación de los derechos sociales, culturales y económicos (DESC). Incorpora una nueva retórica, postula la no judicialización de la pobreza, la protección, restitución y exigibilidad de derechos, y la no institucionalización de NNyA priorizando su familia de origen. Especificando y enfatizando además, que las carencias materiales no configuran motivo suficiente para separar al niño de su entorno sino que el Estado a través de Políticas Públicas focalizadas debe apoyar a las familias para que sean capaces de gozar plenamente de los derechos que les corresponden tal como se expresa en el artículo 4 y 7 de la Ley nacional<sup>25</sup>. “...*Los Organismos del Estado deben asegurar políticas, programas y asistencia apropiados para que la familia pueda asumir adecuadamente esta responsabilidad, y para que los padres asuman, en igualdad de condiciones, sus responsabilidades y obligaciones...*”. En tanto y en consideración a los alcances del artículo 7 de la Ley Nro 26.061 y 6 de la Ley Nro.8293 se ha sostenido que:

---

<sup>25</sup> Ley Nacional N°26.061

“... la nueva ley da por tierra con las intervenciones paternalistas, fundadas en el poder de patronato del Estado. En el futuro, los responsables institucionales están vedados para realizar intervenciones que arrebaten la autonomía e intimidad de la familia. Por el contrario, la política de ejecutar debe considerar como variable determinante la capacidad de la familia para garantizar la satisfacción de los derechos de los niños. De esta forma, se deben abandonar aquellas modalidades dirigidas a “reemplazar” a la familia y, en cambio, ofrecer bienes y servicios adecuados que posibiliten las condiciones para que ésta pueda, efectivamente, constituirse como garante. En este punto emerge la responsabilidad primordial del Estado” (García Méndez, 2008).

Cabe agregar que el 01 de agosto de 2015 entró en vigencia en nuestro país el Nuevo Código Civil, Ley Nro. 26.994 que por supuesto recoge los principios del nuevo paradigma antes descriptos y refleja los cambios que ha sufrido la *litigiosidad* con respecto a las familias importando nuevas prerrogativas y obligaciones dentro del derecho de familia.

#### *V. Tucumán y el Sistema de Protección Integral de Derechos*

En tanto, en la provincia de Tucumán la Legislatura sanciona en junio de 2010 la Ley Nro. 8293<sup>26</sup> de *Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes* en consonancia con la Ley Nacional N° 26.061. Su decreto reglamentario (Nro. 1615) data de junio de 2015. Así, la provincia legisla conforme a los principios de la Ley Nacional y la CDN en virtud del poder no delegado al gobierno nacional propio de nuestro sistema federal.

La normativa tiene por objeto la protección integral de los derechos de los NNyA<sup>27</sup> y de sus familias, ya que no puede pensarse en intervenciones y/o acciones sobre la infancia ignorando su entorno familiar. A la vez define un concepto de familia, ámbito o grupo familiar en clave de afinidad y no únicamente de consanguinidad.

---

<sup>26</sup> Ver Anexo

<sup>27</sup> Artículo 3° de la Ley N°8293: SUJETO. DENOMINACIÓN. INTERPRETACIÓN: El ámbito de aplicación subjetiva de la presente Ley será toda persona desde la concepción hasta los dieciocho (18) años de edad. En la interpretación de esta Ley se tendrá en cuenta la condición de las niñas, niños y adolescentes como sujetos plenos de derechos. Las niñas, niños y adolescentes cumplen una función activa en la sociedad y no deben ser nunca considerados como meros objetos de socialización o prueba.

Pone en relevancia el compromiso del Estado provincial de generar políticas públicas y acciones positivas en pos de priorizar la realización de derechos. Especifica la estructura del Sistema y la delegación de competencias de cada organismo. Es importante destacar que, al igual que la Ley nacional se hace referencia a la situación de la “mujer privada de libertad”, exponiendo que el Estado, garantiza su asistencia durante el embarazo y el parto, y la provisión de los medios materiales para la crianza adecuada de su hijo mientras éste permanezca en el medio carcelario, facilitándose la comunicación con su familia a efectos de propiciar su integración a ella. Lo cual en nuestra provincia hasta el momento es inviable ya que no contamos con establecimientos carcelarios adecuados para albergar madres e hijos.

Consideramos, que la Ley 8293 y su decreto reglamentario son instrumentos necesarios que ponen claridad sobre todo en la delegación de funciones y responsabilidades de las entidades dentro del Sistema provincial, pero en esencia, estos instrumentos no han traído nuevas alternativas con respecto a lo existente. No introducen variables o discusiones con respecto a las áreas de vacancia vigentes en el paradigma, como lo es la situación de NNyA con referentes adultos privados de libertad.

#### *VI. Estudiar la infancia desde la interdisciplinariedad*

Numerosas disciplinas en el campo de las ciencias sociales y jurídicas se ocuparon de estudiar a la infancia, sus representaciones, significaciones y los dispositivos jurídico burocráticos diseñados para intervenir en aquel sector de este colectivo pasible de ser tutelado, judicializado, apropiado o adoptado (Villalta, 2010). Es decir, los NNyA que ingresan a la órbita estatal – judicial por encontrarse sumidos en lo que se denominaba una situación irregular, pasibles de correr algún tipo de riesgo. En el antiguo paradigma del patronato, los denominados “menores”, definidos así por las condiciones de carencia en la que se hallaban; esto es: falta de responsabilidad y cuidado parental, de contención familiar y de recursos materiales básicos para su desarrollo. La producción teórica en nuestro país focalizada en el sistema judicial destinado a los mencionados analiza cómo funciona el entramado institucional complejo que busca defender y garantizar derechos. Como se contraponen y conviven las dos miradas mencionadas en la acción cotidiana en dispositivos administrativos y judiciales concretos. Durante los '90 se realizaron estudios críticos respecto de las modalidades de intervención institucional jurídico-administrativa

sobre los niños y jóvenes, García Méndez y Beloff (Beloff M. y., 1998), (Beloff, La protección de los niños y las políticas de la diferencia, 2011) entre otros.

Prácticas y discursos que involucran a múltiples actores y suman a otros a partir de la transformación del marco normativo que supone en situaciones de vulnerabilidad social, intervenciones de tipo mixta. Es decir, el rol del estado como responsable de proteger y restituir derechos desde la política pública y generar alternativas a fin de evitar la amenaza o vulneración de los mismos al grupo de estudio. Y el Poder Judicial como garante de su efectivo cumplimiento y contralor de ciertas medidas adoptadas por el órgano administrativo.

Así, a partir de los lineamientos marco y objetivos del “*Nuevo Sistema de Protección Integral de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes*” como ser la desjudicialización de la pobreza, la protección, restitución y exigibilidad de derechos, y la no institucionalización de NNyA, se trabaja igualmente sobre las prácticas judiciales y la acción estatal con el objeto de evidenciar si se ajustan o no a la nueva normativa desde esquemas conceptuales que en una actitud de denuncia no dan cuenta del por qué y cómo se despliegan ciertos ejercicios de poder arraigados en el paradigma anterior.

Desde una perspectiva antropológica la producción académica busca identificar los supuestos, las racionalizaciones y los esquemas interpretativos sobre los que se asientan las prácticas concretas, orientando su búsqueda hacia las redes de relaciones sociales, rutinas institucionales y las categorías que se han construido para clasificar e intervenir sobre la población en cuestión (Villalta, 2010). Los trabajos de investigación realizados en este sentido sostienen que los modos de intervención estatal no pueden circunscribirse a la acción unilateral del aparato jurídico-estatal en una relación asimétrica de dominación concluyendo simplemente que, si se tratara a los niños como sujetos de derecho las falencias en ciertas prácticas no se darían. Sino que intentan comprender los marcos de significación que estructuran las intervenciones de las instituciones.

En nuestro país, desde el campo del derecho, del derecho de familia más precisamente - dado que es imposible pensar en un abordaje de este sector de la infancia disociado de una intervención sobre la familia del niño tal como lo plantea la Ley N° 26.061 - encontramos artículos donde se citan ciertos casos judiciales a modo de

invocarlos como precedentes jurídicos, atendiendo a si el abordaje del conflicto se hizo desde una u otra perspectiva y la normativa invocada. Se describe por tanto la dinámica jurídica institucional y se analizan resoluciones de casos concretos, identificando fallas, tensiones y resistencias en la relación entre administración y poder judicial. Tal fue la intención de las publicaciones del Instituto de Estudios Judiciales de la Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Buenos Aires en alianza con UNICEF Argentina con miras a capacitar a los operadores del sistema de justicia de esa provincia sobre la actualización normativa y jurisprudencial en los derechos de NNyA. Básicamente se debate y trata el marco normativo e institucional del nuevo paradigma de protección integral. Estos trabajos se abordan desde tres perspectivas de análisis: la doctrina internacional de los Derechos Humanos como base o fundamento último de todo sistema de protección y promoción integral de derechos, los conflictos que se dirimen o involucran al fuero de familia y su innegable interacción con los organismos administrativos de protección y promoción, y los cambios sufridos en el sistema penal juvenil.

Observamos entonces, que existen áreas de vacancia - o no abordadas con la profundidad suficiente aún - como el impacto que produce en los NNyA la privación de la libertad de algún miembro de la familia y las consecuencias que ello genera en la integración social.

### *1. El Sistema de Protección Integral de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes*

La Argentina de los años sucesivos a la crisis de 2001<sup>28</sup>, adscribe al modelo político – económico latinoamericano que considera al Estado como el eje ordenador de la sociedad. Que interviene en la esfera económica, genera institucionalidad en pos del beneficio de sectores populares y atraviesa la construcción de una identidad hegemónica a partir de componentes simbólicos sustanciales como lo nacional, lo popular y la ciudadanía. Construir ciudadanía implica ampliar y profundizar derechos sociales, económicos e identitarios sin ignorar la garantía de los derechos liberales clásicos como

---

<sup>28</sup> La llamada crisis del año 2001 pone fin al modelo de Estado Neoliberal iniciado en materia económica por la dictadura militar de 1976 que planteaba la no intervención del estado en la economía en contraposición al modelo del estado benefactor que impulsaba la regulación temporaria del estado en la economía para resolver problemas sociales. La crisis se produce no sólo en términos económicos sino también políticos y sociales.

la seguridad, la libertad, el acceso a la información, etcétera (Cao, Maximiliano, & Laguado duca, 2015).

El Sistema de Protección Integral de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, tiene lugar dentro de este modelo de Estado que se caracteriza por el protagonismo del mismo en la configuración de políticas de desarrollo e inclusión social a diferencia de su predecesor en los años `90. Su presencia no queda relegada al quehacer burocrático-administrativo sino que, los gobiernos sucesivos a partir del año 2003 se ocupan de construir hegemonía<sup>29</sup>, a través de su accionar político desde la configuración de identidades populares que responden a un proyecto de sociedad y no a otro. Lo cual pone de manifiesto que existe un “otro”, en términos de confrontación.

Las políticas de protección social en este sentido y como lo son las destinadas al colectivo que estudiamos – niños/as y adolescentes - se caracterizan por conformar “*sujetos de derecho*”, es decir, empoderan a sectores vulnerables que antes fueran “asistidos” o desprotegidos. Por ende, los Derechos Humanos aparecen en el centro de la escena y como rectores en los proyectos públicos atendiendo asimismo cuestiones de identidad que refuerzan este empoderamiento en ciertas minorías desde legislaciones concretas, como por ejemplo y además de la estudiada, la Ley de Matrimonio Igualitario (Nro. 26.618 año 2010) o de Identidad de Género (Nro. 26.743 año 2012).

En este marco las necesidades se transforman en derechos y la dinámica Estado–Sociedad Civil se ve afectada necesariamente para generar políticas estatales exitosas que a diferencia del modelo de Estado neoliberal importa otro espacio a las organizaciones del tercer sector. En palabras de Nuria Cunill Grau el Estado neoliberal “...proponía, con respecto a la participación de las ONG u otros actores de la sociedad civil, como “clientes” de un servicio público específico para que intervengan en su dirección y control, bajo un modelo normativo que interpela más a su conocimiento experto bajo un rol gerencial – o sea, como participantes administrativos – en vez de sus intereses sociales y su capacidad para introducir consideraciones de valores y de política en el más amplio sentido” (Cunill, 1999). Son las organizaciones que realizan trabajo

---

<sup>29</sup> Es decir, de construir un sujeto político a partir de la reunión de sectores sociales diferentes alrededor del “significante vacío”, concepto utilizado por Ernesto Laclau (Laclau, 2005). El significante vacío permite que diferentes intereses y lecturas se sientan contenidas en él posibilitando la construcción política hegemónica. En este caso las ideas nacionales populares, neurálgicas a los gobiernos aludidos.

territorial quienes tienen contacto directo con las poblaciones destinatarias de los programas políticos.

El Estado centro -fuerte en sus decisiones y activo en su gestión - sólo es posible gracias a la existencia de un vínculo amigable con el Poder Legislativo y armónico con los entes descentralizados de la administración pública que deben dar bajada territorial a las políticas por él diseñadas. En este sentido los Gobiernos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández se ubican así dentro de un modelo de *Estado nacional-popular* que va a definir su agenda política desde la promoción social, el enfoque de derechos, y el empoderamiento de organizaciones sociales, haciendo hincapié en la educación y el empleo a partir de una economía en clave de desarrollo y protección de las industrias nacionales. Para ello se planifican políticas públicas de carácter universal que promueven los atributos de integralidad y coordinación necesarios para cumplir con su cometido. *La integralidad “implica un trabajo de unificación y articulación de recursos, circuitos administrativos y gestiones compartidas y consistentes por tipo de prestaciones o beneficiarios a atender”, que se tradujo en la reducción y conversión “de pequeños y grandes programas en tres grandes Planes que hacen más eficiente las prestaciones y le imprimen una impronta particular en cuanto a planificación y gestión” (Memoria Detallada del estado de la Nación 2003:138 -140).*

No es una sumatoria de acciones: supone que las prestaciones y servicios están centrados en el conjunto de necesidades de las personas, familias y comunidades. Busca darles una mayor coherencia e impacto a los programas convencionales, a través de la convergencia de las distintas intervenciones, privilegiando la perspectiva del receptor (Martínez Nogueira, 2007).

Una lógica de acción pública diferente a la presentada por el modelo de Estado anterior, que respondía a la instalada por la *Nueva Gestión Pública* que promovía la realización de programas sociales focalizados. Y que por lo tanto requiere un alto nivel de coordinación entre sectores del gobierno de igual jerarquía – *coordinación horizontal* - como así también *coordinación vertical* y, entre distintas jurisdicciones. Entonces, y tal como plantea Reppetto la coordinación no es un fin en sí mismo sino un medio necesario para la “integralidad”, característica fundamental de la política pública social destinada a NNyA.

El objeto de los atributos antes mencionados, es desde luego sortear las estructuras burocráticas fragmentadas en pos de la articulación interinstitucional y administrativa entre y para con el Estado nacional, las provincias y los municipios. Ejemplo de ello es que dentro de este Estado se configura, y a partir de la normativa estudiada, el Consejo Federal de Niñez, Adolescencia y Familia en el 2006, ya existiendo desde 2002 el Consejo Nacional de Políticas Sociales, espacios institucionales federales que bregan por la implementación exitosa de las políticas y programas desarrollados a lo largo de todo el país, atendiendo a que es impensable llevar adelante políticas sociales si no se trabaja en el territorio donde se vincula y desarrolla el grupo objetivo de abordaje. *“El estado ha tomado nota de que los espacios de vinculación posindustriales del sujeto popular han pasado a ser el barrio, el deporte, la música, la asistencia social, la cultura, los espacios de economía solidaria, las instituciones de enseñanza/ aprendizaje, y de ahí se ha revalorizado la política sectorial: las asociaciones que defienden las identidades de género o étnicas, las vecinales, las agrupaciones por temas ad hoc”* (Cao, Laguado Duca y Rey: 2015). Otro elemento fundamental en esta gesta pública es la participación y politización de los sectores populares. El protagonismo de actores descentralizados a nivel federal y la generación de dependencias específicas en las Provincias y Municipios siendo la coordinación el atributo fundamental y necesario en el andar de este modelo.

Las políticas sociales se piensan y diseñan desde un “enfoque de derechos”, lo que significa, siguiendo a Arcidiácono (Arcidiácono, 2008) que los estándares internacionales de Derechos Humanos orientan las decisiones que debe tomar el Estado con respecto a sus políticas públicas. Desde este lugar, los receptores de las mismas no se consideran como “beneficiarios” de una medida “asistencial” si no como titulares de derechos que generan obligaciones al Estado. Asimismo, las cuestiones sociales a resolver no son unívocas y la complejidad de los problemas que atraviesan las poblaciones vulnerables, entre ellas los NNyA, requieren de un abordaje integral que tenga presente la pertenencia del individuo a ciertos grupos sociales que lo determinan. Es decir, y en palabras de Pedernera<sup>30</sup>: *“no hay niño abandonado sin familia abandonada”*, por lo que la intervención pública debe ser integral, entendiendo que los problemas que enfrentan los sectores más desprotegidos o vulnerables son multicausales

---

<sup>30</sup> Pedernera, Luis: “Convención del Derecho del Niño: sus principios fundamentales y los institutos esenciales para el acceso a justicia”. Charla Magistral. Poder Judicial de Tucumán, julio de 2017.

y multidimensionales. En relación a lo antes expresado, Cecilia Grosman describe la implicancia refleja del destino del niño con relación a sus progenitores en el siguiente sentido: “...en otros términos, los derechos económicos sociales y culturales de los niños y también sus derechos civiles, se hallan íntimamente asociados a los de sus progenitores. Si estos no se respetan, también resultan desconocidos los derechos de sus hijos...”<sup>31</sup>

En resumen y de acuerdo a lo expuesto podemos apuntar diferencias sustanciales entre el modelo de estado liberal y el modelo de estado nacional popular que acoge al SPID (ver cuadro 1), de los que resultan programas públicos muy disímiles.

El enfoque de derechos obliga a garantizar en los diseños de las políticas públicas mecanismos de reclamo tanto administrativos como judiciales susceptibles de poner en práctica en el caso de violación de algún derecho. Por lo tanto, deben pretender y atender el efectivo acceso a la justicia por parte de estos llamados “nuevos sujetos de derecho”, y no desconocer que los grupos más vulnerables carecen de recursos no sólo materiales sino simbólicos para organizarse y movilizarse en el reclamo de sus intereses hacia los tomadores de decisiones.

Entonces y en clave de derechos, podemos afirmar que aquellos grupos que ven realizados sus Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC) y son capaces de organizarse y adquirir cierto grado de movilización, tendrán mayor incidencia en la conquista de Derechos Civiles y Políticos (DCyP) y acercarán sin tantas dificultades y con más probabilidades de recepción; sus demandas a y/o a quienes representen sus intereses.

Teniendo en cuenta esto, la base del SPID reside en políticas públicas pensadas en este sentido, con las características antes expuestas. Y la nueva legislación encara - por ende - una nueva dinámica institucional tanto en el ámbito administrativo como judicial y en la interacción y confluencia que se produce entre ambos con el objeto de delimitar los campos de acción y reclamo.

---

<sup>31</sup> En: Los derechos de los niños en las relaciones de familia en el final del siglo XX. La responsabilidad del estado y de la sociedad civil en asegurar su efectividad; La Ley, diario del 2 de diciembre de 1999.

## 2. La dinámica del Sistema de Protección Integral de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes

Como se expresó anteriormente, la Ley Nacional Nro. 26.061 genera una nueva institucionalidad que favorece la descentralización de políticas públicas, jerarquiza la función judicial y ubica a las Organizaciones No Gubernamentales con los gobiernos como co-gestores en el diseño e implementación de un nuevo tipo de política pública. *“La institucionalidad creada por la Ley no es un capricho de algunos. Organiza reglas de juego, procedimientos, actores y relaciones entre éstos que corporizan obligaciones del Estado con los niños a partir de principios establecidos en la Convención así como en una variedad de recomendaciones por parte del Comité de los derechos del niño y nuevas normativas y compromisos internacionales que, en forma complementaria a la CDN nos han venido ofreciendo pistas claras para orientar transformaciones jurídicas e institucionales que permitieran ir más allá de la retórica en la relación del Estado con los niños”* (Konterllnik, 2005).

En este sentido desaparece la ambigüedad de la antigua *“Doctrina de la Situación Irregular”*, donde a partir del supuesto “peligro material o moral” se identifican en forma discrecional y arbitrariamente, categorías que comprenden indistintamente al menor de edad abandonado, delincuente, víctima de maltrato o delitos<sup>32</sup>. Es decir, se “dividen las aguas” y se originan circuitos administrativos y legales distintos dependiendo de la situación problemática que los mismos atraviesen, recalcando siempre que la pobreza o carencia material no es fundamento para separar a los menores de edad de su ámbito familiar y con la clara intención de dejar atrás la identificación entre pobreza y delito.

Por un lado y como lo expresa la ley, las **medidas de protección** se orientan a restituir aquellos derechos vulnerados o potencialmente vulnerables y es el “órgano administrativo” bajo órbita del Poder Ejecutivo el responsable de tal tarea. Será la Secretaría de Estado de Niñez, Adolescencia y Familia que depende del Ministerio de Desarrollo Social a través de su Dirección específica quien determine las acciones a seguir en cada caso o circunstancia. Entonces, donde existía un Juez de Menores con competencia omnímoda (civil-penal-tutelar) como personificación del Estado aparece

---

<sup>32</sup> Cuadernillo N°2. Ministerio de Desarrollo Social. Presidencia de la Nación. 1° Edición, junio de 2011.

para un primer momento de intervención un nuevo actor que atiende y responde administrativamente a las problemáticas aparecidas de nuestros sujetos de derecho. Antes, la llamada Dirección de Minoridad de competencia técnica administrativa actuaba en base a lo que el Juez de Menores ordenaba y no existían instancias superiores de control. En general las medidas tutelares respondían a la lógica asistencial de entrega de subsidios o la institucionalización de los menores de edad sin mayor profundización sobre las dificultades que atravesaban como consecuencia de una dinámica familiar y social fracturada que los sumerge en el circuito estatal. Y la intervención judicial se daba de modo coercitivo y arbitrario sin las capacidades técnicas y materiales necesarias para realizar en forma positiva los derechos, dado que esta posibilidad de realización compete por definición a otro poder del estado.

El poder del Estado respondía unidireccionalmente en clave de “beneficencia” con la asistencia del tercer sector (las ONG) o con la “privación de la libertad” de NNyA pobres, excluidos o marginados. Lo cual, fragmenta lo estructural de la problemática que atraviesan individualizando las dificultades, lejos de dar una respuesta de base a la misma. Ahora el sujeto de derecho, deja de ser un mero receptor de acciones tutelares y asistenciales por parte del Estado, se pone en marcha un entramado institucional y administrativo acorde a los cambios que exige la evolución de la normativa internacional y la racionalización de una nueva infancia con dificultades específicas que merecen respuestas adecuadas individualmente pero que no dejen de lado la resolución de lo estructural en término de políticas públicas transformadoras. Y esto claramente es viable en un modelo de Estado como el descrito anteriormente donde los grandes proyectos políticos son diseñados en clave de desarrollo y promoción social de derechos.

La lógica de acción frente a la vulneración de derechos a nuestra población apunta a evitar la superposición de intervenciones entre Poder Ejecutivo y Judicial; a federalizar las mismas en busca de optimizar recursos y brindar calidad institucional. Por lo que, el SPID se estructura de la siguiente forma: (i) la política pública en general, (ii) las medidas de protección y (iii) las medidas excepcionales (diagrama1).

En el primer estadio, el Estado genera proyectos de incidencia pública en relación al grupo y en consonancia con los principios constitucionales del Estado de derecho.

Las medidas de protección se activan si un niño, niña o adolescente no accede o se ve limitado en el goce efectivo de un derecho. Se despliegan una serie de dispositivos específicos tendientes a restablecer esta circunstancia. Y el protagonista absoluto es el Estado a partir de las dependencias del Poder Ejecutivo, más precisamente en nuestra Provincia, la Secretaria de Estado de Niñez Adolescencia y Familia que actúa a partir de la Dirección de Niñez, Adolescencia y Familia. En su estructura la misma cuenta con dos Sub-direcciones: Promoción y Protección Integral de la Familia y, Adolescentes en conflicto con la Ley Penal, siendo de su dependencia también los hogares e institutos que albergan a NNyA sin cuidados parentales. Se

trabaja y acompaña al NNyA y su familia en un proceso de restitución de derechos – como ya se dijo – a fin de que el sujeto y su entorno, superen las circunstancias adversas que impiden su efectivo goce. Si la situación persiste y/o se agrava, se acude al tercer estadio del SPID; *las medidas excepcionales*, que tal como su nombre lo indica se aplican en circunstancias de excepción, donde se considera necesario privar al menor de edad de su medio familiar. La autoridad de aplicación debe fundar jurídicamente la medida y notificar la misma a la autoridad judicial competente en materia de familia en cada jurisdicción, es el momento en el que el engranaje judicial se suma “activamente” al SPID, su intervención tiene por objeto el “control de la legalidad” de la medida excepcional. Corresponde al juez: ejercer un control de oficio sobre los siguientes puntos:

- a. Que se haya probado que se agotaron todas las medidas de protección posibles sin un resultado positivo,
- b. Que la medida adoptada guarda una relación proporcional con el caso concreto,
- c. Que la medida adoptada es la más idónea de todas las disponibles
- d. Que la medida adoptada conlleva más beneficios que perjuicios al sistema de derechos en general (Famá, Gil Dominguez, & Marisa, 2007).

El SPIDD le otorga al órgano administrador la facultad de tomar las decisiones relativas a la separación de un niño de su familia y al Poder Judicial la de controlar la legalidad de esta medida.

Se incorpora esta nueva materia a la competencia de los juzgados de familia, impone al juez la tarea de garantizar el cumplimiento de la obligación estatal de

protección especial de los niños, niñas y adolescentes – arts.18 a 21 CIDN a través del control jurisdiccional.

*“Una correcta interpretación de la Convención sobre los Derechos del Niño nos llevaría a rechazar las nociones de subsidiariedad, desjudicialización, descentralización y última ratio de la injerencia del poder público a través del órgano jurisdiccional. Deben ser nuestros tribunales los principales garantes del respeto de los derechos de niños y adolescentes, entendiendo dicho accionar como la manera más efectiva, democrática de reconocimiento de la subjetividad de la niñez” (Raffo, 2008).*

Es lógico pensar que la incorporación institucional y estructural de esta “nueva” dinámica de intervención, se verá afectada sobre todo por aquellas limitaciones y resistencias culturales del viejo sistema.

Se trata de un proceso que demanda, más allá de recursos materiales, la interpelación aquellos actores que lo constituyen en el desempeño diario de sus tareas y responsabilidades. Un sistema dialógico, que descentraliza y donde cambian los roles y la distribución de poder entre los actores. Exige comunicación, coordinación y confianza entre pares, por lo tanto un nuevo modo de trabajar con el colectivo de NNyA que ve vulnerados sus derechos.

### *3. Un vacío en el Sistema de Protección*

Tal como fue expuesto anteriormente, el derecho a la igualdad y el principio de *no discriminación* que invoca la CDN - fuente de inspiración de la normativa nacional y provincial -, establece que ningún niño debe ser perjudicado de modo alguno por motivos de raza, credo, color, género, idioma, casta, situación al nacer o por padecer algún tipo de impedimento físico. Ni por las características personales de sus padres, tutores o responsables. Por ende, los NNyA que tengan a sus padres y/o referentes adultos privados de libertad no deben ver afectado el ejercicio de sus derechos bajo ninguna circunstancia. Como sostiene uno de los principios del derecho internacional de los derechos humanos, la pena privativa de libertad debe alcanzar a la persona en conflicto con la ley penal y no puede poseer una trascendencia extraordinaria en otras personas.

Sin embargo, el Observatorio de la Deuda Social Argentina (ODSA) estima que existen en Argentina, 146.112 NNyA pertenecientes a hogares con por lo menos algún miembro detenido -al momento de responder la encuesta realizada que invocan-,2018<sup>33</sup>. Y que, si bien no es el objeto de su informe – y tampoco lo profundizan – infieren una serie de dificultades que han de atravesar al estar expuestos a esta realidad, que además por supuesto afecta a los sectores más desprotegidos. “...*Pertenecer a hogares con miembros detenidos tiene cierto efecto negativo en las oportunidades y desarrollo educativo de los niños, niñas y adolescentes...*”. Cambia su dinámica familiar, peligra su seguridad alimentaria, además de los efectos psicológicos y emocionales que los afectan. Bajo ninguna circunstancia “...*la pena impuesta al adulto no puede ni debe afectar su desarrollo y ejercicio de derechos...*”

En este sentido nos preguntamos *¿qué alternativas de protección y contención social ofrece el Estado a los NNyA que atraviesan esta situación?*

Consideramos que existe un vacío que el SPID no aborda actualmente con la rigurosidad que se merece y es: la situación de vulneración de derechos que sufren NNyA cuando su referente adulto atraviesa una situación de privación de su libertad. El hecho de no contar con un mecanismo capaz de intervenir en estas circunstancias en clave de protección de derechos inmediatamente y teniendo como principio rector el ISN; expone a éstos a situaciones de riesgo y susceptibles en mayor medida a las vías excepcionales. Donde se judicializa la situación de estos niños a consecuencia de que sus padres - y/o referentes adultos - se encuentran privados de su libertad, siendo ellos quienes se encuentran sometidos a un proceso judicial y no sus hijos, haciéndose latente el viejo paradigma tutelar.

La situación es crítica, en tanto la punición afecta y se traslada al entorno familiar, es decir a aquellos que no han cometido delito alguno, pero sufren las consecuencias y por lo tanto son víctimas de un “castigo indirecto”. Así, la Corte Interamericana sostuvo que la protección de la vida familiar exige que el Estado adopte

---

<sup>33</sup> Infancias y encarcelamiento. Condiciones de vida de niñas, niños y adolescentes cuyos padres o familiares están privados de libertad en la Argentina. Informe especial 2019. ISSN 1852 -4052.

medidas positivas para asegurar el ejercicio y disfrute pleno de sus derechos, por lo tanto, se deben buscar alternativas que logren asegurar el ISN.

Por supuesto que: “...*la desestructuración familiar es mucho más grave, y se da con muchas más posibilidades, en los casos en que es la mujer la que entra en prisión. Se produce una alteración muy importante en el vínculo madre-hijo/a y se llega, en muchos casos, a la pérdida definitiva de la custodia...*”<sup>34</sup>. Por lo que al analizar esta problemática y sus posibles acciones tendientes a resolverla, es imprescindible pensar con perspectiva de género.

En nuestra provincia, no se ha definido la articulación del SPID en estas circunstancias, por lo tanto, hay una necesidad no satisfecha en este sentido y múltiples derechos vulnerados a ambos grupos: NNyA y personas privadas de la libertad que tienen a su cargo menores de edad.

A nuestro entender consideramos que debe reconocerse a esta infancia vulnerada en cuanto a sus especificidades y diseñarse un dispositivo de intervención específico sobre ella dentro del SPID. Ya que:

- ignoramos hace casi una década las recomendaciones del Comité en este sentido. Lo cual pone en deuda al Estado Argentino con los compromisos asumidos ante los organismos internacionales.
- las tasas de encarcelamiento en nuestro país y provincia aumentan significando mayor número de NNyA desprotegidos ante estas circunstancias<sup>35</sup>.
- no poseemos alternativas de alojamiento para madres e hijos en nuestra provincia, no existe un pabellón para embarazadas. Ni para albergar a madres con bebés los primeros años de vida, si tuvieran que cumplir condenas prolongadas<sup>36</sup>.

---

<sup>34</sup> Observatori del Sistema Penal i els Drets Humans, *La cárcel en el entorno familiar. Estudio de las repercusiones del encarcelamiento sobre las familias: problemáticas y necesidades*. Barcelona, Universidad de Barcelona, 2006, p. 157.

<sup>35</sup> Ver gráfico 1. Evolución de la Población Penitenciaria de la Provincia de Tucumán, tomado del último informe disponible (año 2017) del Sistema Nacional de Estadísticas sobre Ejecución de la Pena. Página web: <http://www.saij.gob.ar/estadisticas-ejecucion-de-la-pena>

<sup>36</sup> La Unidad N° 31 recibe a la gran mayoría de las que cursan un embarazo o viven junto a sus hijos, ya que es el único penal que cuenta con jardín maternal y otros requerimientos previstos para estos grupos, vinculados a la atención de la salud y el alojamiento individual.

- no existe hoy un registro oficial de cuántos NNyA en nuestra provincia atraviesan esta situación.

Además, trabajar sobre este sector inmediatamente no implica desplegar enormes estructuras burocráticas, por lo tanto, no es necesario pensar en grandes erogaciones, sino más bien se trata de articular sectores en una nueva dimensión del SPID. Generar un dispositivo que identifique las particularidades de sus beneficiarios y atienda sus necesidades de manera diferenciada.

Por lo tanto, poner en agenda esta problemática no resulta costoso económica y políticamente, y es valioso en términos sociales, ya que atiende a un grupo doblemente vulnerable. En términos de eficiencia es trabajar desde la “prevención” a fin de reducir los daños que pueden sufrir las personas en función de los costos que implicaría repararlos. A la par que el Comité expresa en su Observación General N° 14, párrafo. 69: *“cuando los padres u otros tutores hayan cometido un delito, se deben ofrecer y aplicar caso por caso alternativas a la privación de libertad, teniendo plenamente en cuenta los posibles efectos que puedan tener las distintas condenas en el interés superior del niño o los niños afectados.*

Al indagar en experiencias sobre la temática concreta, encontramos a nivel regional, en Chile el programa *“Abriendo Caminos”* que es parte de la política pública del Sistema Intersectorial de Promoción y Protección Social, y del Subsistema de Seguridades y Oportunidades del Ministerio de Desarrollo Social. El programa, consiste en brindar acompañamiento a NNyA con un adulto significativo privado de libertad por parte de un equipo profesional, trabajadores sociales, psicólogos, profesores, entre otros, en un proceso que dura dos años y que tiene con fin último mitigar los efectos en el desarrollo y bienestar de los niños en áreas como salud, educación, protección de derechos, relación familiar, trabajo y acceso de redes<sup>37</sup>.

Por otro lado, la organización humanitaria *“Church World Service”*<sup>38</sup> en América Latina y el Caribe cuenta con un eje de trabajo sobre el tema, a partir de la recomendación de la CDN. Realizan acciones en articulación con la Procuración Penitenciaria de la Nación, el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, la Secretaría

---

<sup>37</sup> <https://diario.uach.cl/uach-adjudica-ejecucion-en-nueva-convocatoria-de-programa-abriendo-caminos-para-2019-2020/>

<sup>38</sup> <http://www.cwslac.org/>

de Niñez Adolescencia y Familia, la Defensoría General de la Nación y la oficina nacional de UNICEF entre otros. Es miembro fundador de la plataforma NNAPES<sup>39</sup> que es una alianza de organizaciones y grupos que promueven cambios en la legislación, actitudes, servicios y programas dirigidos a niños y niñas con padres y referentes adultos privados de libertad.

Existe en Argentina la “*Asociación de Familiares de Detenidos en Cárceles Federales*” (ACIFAD), también miembro de Plataforma NNAPES y se ha configurado el “*Colectivo de Derechos de Infancia*” que es una coalición de organizaciones de todo el país que trabaja de manera horizontal y transparente para: incidir en las prácticas sociales y las políticas en materia de infancia y adolescencia y lograr que niños, niñas y adolescentes ejerzan protagónicamente su ciudadanía y gocen con plenitud de sus derechos humanos.

De este modo, quien visibiliza la situación y genera acciones sobre nuestro grupo, es mayoritariamente la sociedad civil. Hay un vacío desde el Estado por lo que entendemos que: si la provincia desarrolla un abordaje específico en estos casos -dadas las carencias en general y a nivel nacional que se presentan – podrá encaminarse a resolver en el mediano y largo plazo, otras causas aún más profundas que generan el problema.

### *VII. Reflexiones finales*

A modo de conclusión y con la intención de que el presente trabajo sirva de disparador a futuras investigaciones e intervenciones sobre la problemática, nos proponemos acercar algunas reflexiones finales:

*1. Tanto la normativa internacional como nacional y provincial, exigen acciones positivas desde el Estado para su abordaje:*

La posición que ha definido el Estado Argentino en materia de derechos humanos, al ratificar los tratados internacionales e incorporarlos a la Constitución es clara, y debe ser el eje a seguir en las políticas públicas que desee materializar. Por lo que, toda intervención debe realizarse desde un enfoque de derechos: esto significa que debe

---

<sup>39</sup> <http://www.nnapes.org/quienes-somos-plataforma-organizaciones>

contener los atributos de exigibilidad, integralidad y universalidad, entonces, contemplar la diversidad de “vidas cotidianas” de los NNyA y las circunstancias particulares que atraviesan los mismos en su centro de vida tal y como se expresó en este trabajo.

Es trascendental por lo tanto en cuestiones de niñez, la decisión de abandonar el paradigma tutelar y construir uno nuevo a partir de individualizarlos como “sujetos de derecho”. Lo que implica, pensarlos como una población específica a partir de sus particularidades y trabajar políticas adaptadas a su realidad. Ahí, entendemos que reside el espíritu de la legislación nacional y provincial a la luz de los tratados internacionales. Por ello, en atención al principio de *no discriminación* y el criterio de universalidad que revisten las políticas públicas - desde un enfoque de derechos humanos y guiadas por el interés superior del niño - evidenciamos el vacío en nuestra provincia y a niveles superiores del Estado en lo que refiere a proyectos de intervención sobre NNyA con madre, padre o adulto de referencia privado de libertad. Hay un área de vacancia en la política pública en este sentido. Y como consecuencia en la actualidad, la sociedad civil es quien ha dado voz a la demanda y actúa parcialmente sobre ella, desde una especie de acompañamiento fraterno no institucional.

Si bien la normativa provincial y nacional es robusta y administrativamente no implicaría grandes costos realizar un abordaje específico - dado que se deduce que el universo es relativamente pequeño - la problemática aún no ha tomado la relevancia pública necesaria para ser parte de la agenda. Consideramos que esto se debe a que existe cierta resistencia social a tratar cuestiones relacionadas con personas privadas de libertad, hay que trabajar por lo tanto en la importancia que reviste en términos sociales incluir a este grupo beneficiario que, como ya se dijo, es doblemente vulnerable.

*2. La estructura institucional y administrativa de la Provincia de Tucumán hoy es capaz de generar un mecanismo de intervención, pero carece de información necesaria y útil para realizar un buen diagnóstico*

Entendemos que se necesitan estrategias de intervención escalonadas dado que asistimos a una problemática que - ante cada acción - abre el camino a otras demandas, con nuevas complejidades de abordaje y por lo tanto convoca a la intervención de otros organismos y poderes del Estado. Enfrentarla, supone y tal como se ha expuesto a lo largo

del trabajo, *identificar cuantitativa y cualitativamente a los beneficiarios*. Dato que hoy es inexistente, a pesar de las exigencias del Comité y, aunque deducimos que al crecer la población penitenciaria la población de estos NNyA aumenta, desconocemos con exactitud en que cifra y cuáles son sus características específicas. Hoy en nuestra provincia no hay estadísticas oficiales y la punición alcanza a los NNyA, por lo tanto, identificar a los afectados, es el primer paso. Ya que la invisibilidad y la estigmatización de esta infancia, la distancia de las políticas públicas de protección.

En este sentido, instrumentos internacionales como las “*Reglas de Naciones Unidas para el tratamiento de las reclusas y medidas no privativas de la libertad para las mujeres delincuentes*” o “*Reglas de Bangkok*” establecen no solamente que hay que hacer un registro de los niños que ingresan con su madre a un establecimiento penitenciario, sino también de aquellos que quedan en el medio libre como una forma de evitar que estos niños queden en situación de olvido o perdidos; instando al sistema y a los servicios públicos a hacer un seguimiento de ellos. Además, que proponen mecanismos básicos para proteger el vínculo madre-hijo/a y en general para contemplar el interés superior del niño ante la privación de libertad de la madre. Entendiendo como ya se ha expresado el impacto diferenciado que tiene para las mujeres y sus hijos la privación de su libertad en un sistema pensado para varones. Y en una sociedad donde, por el rol tradicional de cuidado que se asigna a las mujeres, se valora negativamente el ejercicio de la maternidad aun cuando los extremos del arresto domiciliario se encuentren acreditados, fundamentando ello, desde un paradigma paternalista y no desde el ISN. Un mecanismo de intervención y acompañamiento a estos NNyA, importará valor en términos de integración social de ellos y sus familias.

### *3. La cooperación interinstitucional con fines preventivos es la base*

Entendiendo que la privación de la libertad no es motivo suficiente para derivar en medidas excepcionales ni condición que obstaculice medidas de protección, el desafío residirá en la articulación interinstitucional y el oportuno abordaje de la conflictividad que supone la problemática. Que a posterior demandará discutir las acciones esperables y realidades posibles con respecto al arresto domiciliario, por ejemplo, ya que la Ley 26.472 incluye entre los supuestos en que procede el arresto domiciliario, a las mujeres embarazadas o madres a cargo de niños menores de 5 años, situación que desde la praxis

del sistema judicial en nuestra provincia no se materializa con frecuencia. Y siendo que la decisión de preservar el vínculo madre-hijo es una decisión que tomó el Estado al momento de sancionar la Ley, y el resto del andamiaje institucional debe cumplirlo.

A la vez y tal como se concluye en el informe del Grupo de Trabajo sobre Justicia (The Task Force on Justice)<sup>40</sup>, la prevención tiene una relación costo-beneficio para la sociedad y para el propio sistema de justicia: *“si hay menos controversias, menores niveles de violencia, y se brinda la protección jurídica adecuada a las personas, las sociedades serán más pacíficas y prósperas”*.

En este sentido, consideramos que está dada en nuestra provincia la posibilidad de trabajar a partir de los mecanismos existentes, pensando, ideando protocolos específicos de cooperación y coordinación interinstitucional, desde abordajes interdisciplinarios efectivos en términos de medidas de protección que prevengan las medidas de excepción a causa de la ausencia estatal en los contextos planteados. Por último, esto nos lleva a reflexionar la importancia y el desafío que tenemos de generar políticas públicas desde la perspectiva de sus beneficiarios, es decir que:

4. *La efectividad de la intervención residirá en abandonar la mirada adultocéntrica y focalizarnos aquellos principios que inspiraron la CDN: participación, supervivencia y desarrollo, y fundamentalmente para este trayecto, interés superior del niño (ISN) y no discriminación.*

Finalmente, la realización de los derechos económicos, sociales, culturales y civiles de nuestros NNyA no puede ni debe estar sujeta a las características y condiciones de sus progenitores o responsables.

---

<sup>40</sup> El Grupo de Trabajo sobre Justicia. Justicia para Todos – El informe del Grupo de Trabajo sobre Justicia: versión de conferencia ( New York: Center on International Cooperation, 2019, disponible en <https://www.justice.sdg16.plus/>

**Títulos de tablas y figuras**

Cuadro 1

Diagrama 1

Gráfico 1

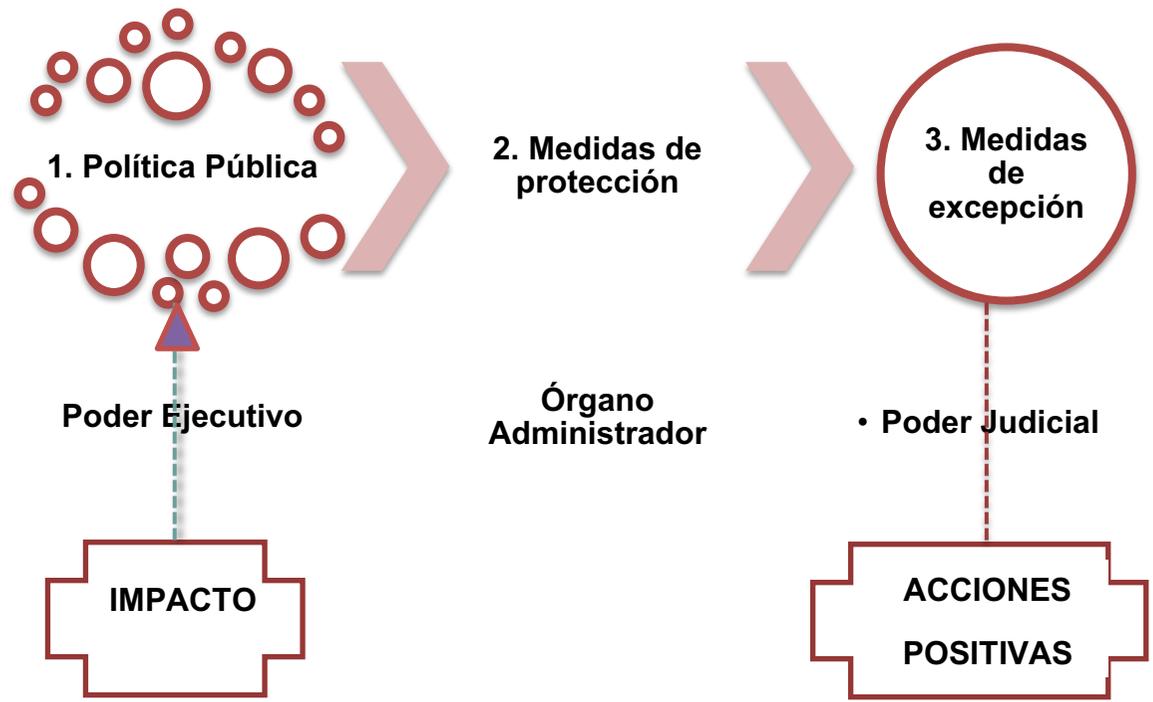
**Tablas y figuras**

Cuadro 1

**Elaboración propia en base a la bibliografía consultada**

Diagrama 1

<b>Estado Liberal</b>	<b>Estado Nacional Popular</b>
<ul style="list-style-type: none"><li>• Estado facilitador</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Estado interviniente</li></ul>
<ul style="list-style-type: none"><li>• Beneficiarios de políticas</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Sujetos de Derecho</li></ul>
<ul style="list-style-type: none"><li>• Mirada asistencial</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Protección Social</li></ul>
<ul style="list-style-type: none"><li>• Necesidades Insatisfechas</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Derechos Vulnerados</li></ul>
<ul style="list-style-type: none"><li>• ONG: rol gerencial</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• ONG: rol participante</li></ul>
<ul style="list-style-type: none"><li>• Centralización territorial</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Descentralización territorial</li></ul>





### **Siglas y abreviaturas**

**NNyA:** Niños, Niñas y Adolescentes

**SPIDD:** Sistema de Protección Integral de Derechos

**SENAyF:** Secretaria de Estado de Niñez, Adolescencia y Familia

**DNAyF:** Dirección de Niñez, Adolescencia y Familia

**UNICEF:** Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia

**CADH:** Convención Americana sobre Derechos Humanos

**DDHH:** Derechos Humanos

**CIDH:** Corte Interamericana de Derechos Humanos

**CDN:** Convención de Derechos del Niño

**ISN:** Interés superior del Niño

**ECA:** Estatuto del Niño y el Adolescente

**DESC:** Derechos Económicos, Sociales y Culturales

**PFP:** Proceso de Formulación de Políticas

**OSDA:** Observatorio de la Deuda Social Argentina

**ACiFad:** Asociación Civil de Familiares de Detenidos

*Bibliografía*

- Abal Medina, J. M. (2010). *Manual de Ciencia Política*. Buenos Aires: Eudeba.
- Abramovich, V. (2006). Acceso a la justicia y nuevas formas de participación en la esfera política. En H. Birgin, & B. Kohen, *Acceso a la justicia como garantía de igualdad. Instituciones, actores y experiencias comparadas*. (1ª ed., págs. 59-82). Buenos Aires: Biblos.
- Aguilar Villanueva, L. (1996). "Estudio introductorio". En Aguilar Villanueva, L. (Ed.); *La hechura de las políticas*. México: Miguel Angel Porrúa. Primera edición 1991.
- Ariès Phillipe. (1987). *El niño y la vida familiar en el Antiguo Régimen*. Madrid: Taurus.
- Beloff, M. (1998). Los sistemas de responsabilidad penal juvenil en América Latina. En E. García Méndez, & B. Mary, *Infancia, ley y democracia. Análisis crítico del panorama legislativo en el marco de la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño (1990-1998)*. Bogotá: Temis/Depalma.
- Cao, H., Maximiliano, R., & Laguado duca, A. (2015). *El Estado en cuestión. Ideas y política en la administración pública argentina 1958-2015*. Buenos Aires: Prometeo.
- Cohen, E., & Franco, R. (2005). *Gestión Social. Cómo lograr eficiencia e impacto en las políticas sociales*. México: CEPAL y Siglo XXI. 111
- Cunill, N. (. (1999). Mercantilización y neoclientelismo o reconstrucción de la Administración Pública. Retos de las reformas de segunda generación. *Nueva Sociedad* (160), 105.
- Dávila Paula, N. L. (2010). Infancia, educación y códigos de la niñez en América Latina. Un análisis comparado. *Revista Española de Educación Comparada*, 215.
- De Sousa, M. M. (2010). How Courts Engage in the Policymaking Process in Latin America: The Different Functions of the Judiciary (Chapter 4). En I.-A. D. Bank, C. Scartascini, & T. M. Stein ERnesto (Edits.), *How democracy works. Political Institutions. Actors and Arenas in Latin America Policymaking*.
- Famá, M. V., Gil Dominguez, A., & Marisa, H. (29 de Junio de 2007). Las medidas excepcionales previstas en la Ley 26.061. Protección integral de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes. *La Ley*.

- García Méndez, E. (. (2008). Protección Integral de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes. Análisis de la Ley 26.061. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Editores del Puerto S.R.L.
- Humans, O. d. (2006). *La cárcel en el entorno familiar. Estudio de las repercusiones del encarcelamiento sobre las familias: problemáticas y necesidades*. Barcelona: Universidad de Barcelona.
- Konterllnik, I. (diciembre de 2005). *casacidh*. Obtenido de [www.casacidh.org.ar](http://www.casacidh.org.ar). 112
- Luciani Conde, L. (2008). La problematización social de la infancia: las políticas destinadas a la niñez y adolescencia como cuestión de Estado. En L. C. Alejandra, *Derechos de la niñez. Políticas públicas y efectivización del derecho a la salud en el contexto de protección integral*. (1° ed.). Buenos Aires: Teseo.
- Martinez Nogueira, R. (1998). *Los proyectos sociales: de la certeza omnipotente al comportamiento estratégico*. Santiago de Chile: CEPAL. Serie Políticas Sociales 24.  
Ministerio de Desarrollo Social. Presidencia de la Nación. Ministerio Público de la Defensa. Unicef. (2009). *Avances y desafíos de un sistema penal juvenil en construcción*. Buenos Aires: UNICEF.
- Murga, M. E., & Anzola, M. G. (2011). *Desarrollo de Sistemas de protección integral de derechos en el ámbito local*. Ministerio de Desarrollo Social. Presidencia de la Nación.
- Pautassi, L. (2010). Indicadores en materia de derechos económicos, sociales y culturales. Más allá de la medición. En L. Abramovich Víctor- Pautassi, *La medición de derechos en las políticas sociales* (págs. 1-125). Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Del Puerto.
- Raffo, P. E. (octubre de 2008). ¿Repensar la "guarda de menores" en el sistema de protección integral de derechos del niño? *Derecho de Familia* (40).
- Recasens, A. (2005). El Poder judicial y el Sistema de Justicia. En C. Badía (Ed.), *Manual de Ciencia Política*. Tecnos (Grupo Anaya S.A).
- Suprema Corte de Justicia de la provincia de Buenos Aires. Unicef. (2010). *Temas claves en materia de Protección y Promoción de Derechos de niños, niñas y adolescentes en la provincia de Buenos Aires*.

Tamayo Sáez, M. (1997). El análisis de las políticas públicas. En R. B. (Comp.), *La nueva administración pública*. Madrid: Alianza Universidad.

### **Normativa Internacional, Nacional y Provincial**

Convención sobre los Derechos del Niño. Adoptada y abierta a la firma y ratificación por la Asamblea General en su resolución 44/25, del 20 de noviembre de 1989. Entrada en vigor: 2 de septiembre de 1990, de conformidad con el artículo 49. Ley N° 23.849.

Declaración de Ginebra de 1924 sobre los Derechos del Niño, adoptada por la Asamblea General el 20 de noviembre de 1959.

Declaración Universal de Derechos Humanos.

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

Convención Americana sobre Derechos Humanos. San José, Costa Rica, 7 al 22 de noviembre de 1969

Ley N° 10.903. Patronato de menores. Promulgada el 21 de octubre de 1919.

Ley N° 26.061. Ley de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes. Sancionada el 28 de septiembre de 2005, promulgada de hecho el 21 de octubre de 2005.

Ley N° 8293. Ley de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes. Sancionada el 21 de mayo de 2010, promulgada el 02 de junio de 2010.

### **Sitios web**

<https://www.lagaceta.com.ar/nota/818492/actualidad/despues-carcel-patricia-se-reinvento-volvio-empezar.html>

<http://www.acifad.org/>

[www.prisonstudies.org](http://www.prisonstudies.org)

<http://www.nnapes.org/docs/Invisibles-hasta-cuando.pdf>